

Den Haag, 20-2-2020

Betreft: reactie vereniging NLconnect op Besluit ongewenste zeggenschap telecommunicatie

Bezoekadres

Dr. Kuiperstraat 3-5
2514 BA Den Haag

Postadres

Postbus 16201
2500 BE Den Haag

T 070-3053333

E info@nlconnect.org

I www.nlconnect.org

Geachte heer/mevrouw,

NLconnect behartigt de belangen van ruim 65 partijen uit de gehele keten van bedrijven die breedbandnetwerken aanleggen en exploiteren, bedrijven die elektronische communicatiediensten leveren over deze digitale infrastructuur alsmede uiteenlopende partijen die aan deze keten toeleveren. We stellen het bijzonder op prijs in de gelegenheid te worden gesteld te reageren op deze consultatie.

Het is onze ambitie om de voorsprong die ons land heeft op het gebied van connectiviteit te behouden en uit te bouwen door er voor te zorgen dat elke Nederlander en elk Nederlands bedrijf de beschikking heeft over uitmuntende toekomstvaste breedbandverbindingen. Wij zijn van mening dat een toekomstvaste (glasvezel)-infrastructuur en hoogwaardige digitale (media- en andere) toepassingen van levensbelang zijn voor ons vestigingsklimaat, onze maatschappij en de zich snel ontwikkelende digitale economie. Veel van onze leden investeren dan ook volop in de uitrol van glasvezel- en andere snelle breedbandnetwerken in buitengebieden, kernen en op bedrijventerreinen.

Wetsvoorstel ongewenste zeggenschap telecommunicatie

Uiteraard heeft NLconnect kennis genomen van het concept wetsvoorstel ongewenste zeggenschap telecommunicatie (Wozt) zoals dat eerder ter consultatie werd voorgelegd, van het wetsvoorstel zoals later ingediend bij de Tweede Kamer alsmede van de voortgang van de parlementaire behandeling ter zake. In het wetsvoorstel wordt bepaald dat de minister van EZK de bevoegdheid krijgt om het houden of verkrijgen van overwegende zeggenschap in een telecompartij te verbieden, indien dit naar zijn oordeel leidt tot een bedreiging van het publiek belang. Overwegende zeggenschap wordt onder meer gedefinieerd als het hebben van minimaal 30% van de stemmen in de aandeelhoudersvergadering of de bevoegdheid om meer dan de helft van de bestuurders of commissarissen te benoemen of te ontslaan. Wanneer een partij dergelijke zeggenschap wil verwerven in een telecompartij, moet hij dat melden aan de minister indien deze zeggenschap leidt tot *relevante invloed in de telecomsector*.

Tot op heden gaf dit nog geen aanleiding voor NLconnect om te reageren op de plannen van uw ministerie. Met voorliggend concept-besluit wordt nader uitgewerkt wanneer van *relevante invloed in de telecomsector* sprake is. Deze nadere uitwerking roept bij ons vragen op.

Doelstelling

Vooropgesteld, NLconnect deelt de doelstelling van het wetsvoorstel dat kwaadwillende partijen op geen enkele wijze in de gelegenheid mogen worden gesteld om vitale netwerken of diensten te misbruiken of uit te laten vallen en daarmee de nationale veiligheid of de openbare orde in gevaar te brengen. We delen ook de mening van het ministerie - zoals verwoord in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel - dat het borgen van de openbare orde zwaarder kan wegen dan het commerciële belang van het voorkomen van overheidsbemoeienis bij (investeringen in - en zeggenschap over -) telecompartijen.

De regering is de laatste tijd op dit vlak tamelijk actief, onder meer met het onlangs vastgestelde Besluit veiligheid en integriteit telecommunicatie (Bvit), op basis waarvan de minister (van J&V) providers kan verplichten potentieel onveilige netwerkapparatuur uit hun netwerk te weren, mede met het oogmerk om nationale veiligheidsrisico's te voorkomen. Wij zijn van mening dat dit soort regels met het oog op investeringszekerheid uitsluitend volstrekt transparant en zeer zorgvuldig kan worden ingevoerd, indien nadeelcompensatie goed is geregeld en wanneer nadrukkelijk rekening wordt gehouden met het reeds aanwezige grote verantwoordelijkheidsbesef in de Nederlandse breedbandindustrie. De Wozt en het Bvit zien we in het verlengde van elkaar: het zijn verschillende instrumenten met hetzelfde doel van nationale veiligheid en openbare orde.

Veel nieuwe (glasvezel) infrastructuur wordt momenteel aangelegd door buitenlandse investeerders. Dat is een groot goed: met het kapitaal van deze investeerders worden buitengebieden in snel tempo 'verglaasd' en vordert de uitrol van glasvezel in kernen en op bedrijventerreinen steeds verder. Na jaren van afnemende groei kwam de aanleg van glasvezel naar woningen in 2019 weer op stoom en in 2020 verwacht de industrie verdere versnelling op dit vlak. Mede dankzij de investeringen van genoemde partijen bekleedt ons land een koppositie in verschillende breedband-ranglijsten. Het concept-besluit moet dat meewegen, aangezien potentieel ingrijpen door het rijk bij overnames gevolgen heeft voor het investeringsklimaat.

Investeerders handelen logischerwijs vanuit economisch perspectief en de kans is uiteraard groot dat zij hun netwerken op enig moment weer willen verkopen. Het is op zich logisch dat de Nederlandse regering hierbij een vinger aan de pols wil houden, met het oog op continuïteit van dienstverlening en ook in het belang van de openbare orde. Wat betreft het laatste belang is de vraag natuurlijk wanneer een telecompartij een dusdanige omvang heeft of krijgt dat zij druk kan uitoefenen op de Nederlandse overheid en zodoende relevante invloed kan uitoefenen op de nationale veiligheid en de openbare orde. Daar wringt de schoen met voorliggend concept-besluit.

Drempelwaarden

Conform artikel 14a.4 lid 3 van het wetsvoorstel bestaat relevante invloed indien misbruik of opzettelijke uitval van de betrokken telecompartij door de verkrijgende of houdende partij kan leiden tot een onrechtmatige inbreuk op de vertrouwelijkheid van communicatie of een onderbreking van telecomdiensten voor een nader te bepalen *aantal eindgebruikers*. Dat aantal eindgebruikers wordt in het voorliggende concept-besluit

gedefinieerd middels concrete, meetbare drempelwaarden: het gaat om 100.000 eindgebruikers die mogelijkwijs zonder internet of telefonie komen te zitten. Bij de vaste telefoondienst of internettoegangsdienst aan consumenten wordt uitgegaan van twee eindgebruikers per aansluiting. Bij de vaste internettoegangsdienst die aan bedrijven wordt geleverd wordt uitgegaan van acht eindgebruikers per aansluiting. Bij mobiele diensten wordt uiteraard uitgegaan van één eindgebruiker per aansluiting. De regels gaan derhalve gelden bij (overwegende zeggenschap in) aanbieders van telecomdiensten *vanaf 50.000 abonnees op de vaste consumentenmarkt, 12.500 abonnees op de vaste zakelijke markt en 100.000 abonnees op de mobiele markt*. Ook bij aanbieders van netwerken gaat het om 100.000 eindgebruikers, maar in dit geval is niet nader gespecificeerd hoeveel eindgebruikers er per actieve aansluiting worden 'gerekend'.

Voor datacenters en hostingdiensten wordt in het besluit de grens van 6% marktaandeel genoemd. Uitgaande van de ongeveer 225.000 bedrijven met meer dan 2 werknemers die het CBS telt, komt de drempelwaarde van 12.500 zakelijke abonnees daarbij in de buurt. Dat geldt echter geenszins voor de gekozen drempelwaarde van 50.000 residentiële abonnees of 100.000 mobiele eindgebruikers.

Deze drempelwaarde voor de vaste residentiële markt en de mobiele markt heeft NLconnect dan ook verrast. NLconnect is van mening dat niet redelijkerwijs kan worden gesteld dat een partij met 50.000 residentiële internetabonnees of 100.000 mobiele eindgebruikers *relevante invloed* in de telecomsector kan uitoefenen. Het gaat met deze drempelwaarden om partijen die minder dan één procent van de betreffende markt in handen hebben. Het is in onze optiek niet mogelijk om met dergelijke kleine marktaandelen een relevante invloed uit te oefenen op de nationale veiligheid en de openbare orde: de impact van uitval of mogelijk ander misbruik is zeer beperkt van omvang en kan eenvoudig worden gemitigeerd door inzet van andere netwerken of dienstverleners.

Anders gezegd: een kwaadwillende partij die op basis van geopolitieke motieven overwegende zeggenschap wil verkrijgen in een telecompartij om dat bedrijf als politiek instrument in te zetten teneinde de regering in een chantabele positie te brengen, heeft helemaal niets aan zeggenschap in een partij of enkele partijen met een miniem marktaandeel. De gekozen drempelwaarde is daarmee niet proportioneel.

Voorliggend besluit definieert drempelwaarden voor onder meer access-providers en access-netwerken, hostingdiensten, internetknooppunten en datacenters. Het valt ons op dat nergens een drempelwaarde wordt gedefinieerd voor core-netwerken. Deze bestaan meestal uit glasvezel en zorgen voor de onderlinge connectiviteit tussen de (deel)netwerken, internet exchanges en datacenters. Naar analogie van het bloedvatenstelsel worden ze wel de slagaders van het fysieke internet genoemd, versus de haarvaten van de access-netwerken. Gegeven de doelstelling van de Wozt zouden wij eerder een drempelwaarde - mogelijkwijs uitgedrukt in kilometers glasvezel - voor aanbieders van core-netwerken verwachten dan voor kleine accessnetwerken en -aanbieders.

Wbni en Bbni

NLconnect acht ICT-infrastructuren van groot belang voor onze samenleving en daar hoort in onze optiek ook een bepaalde status voor telecom als vitale sector bij. Om die reden zijn enkele leden van NLconnect in handen van publieke aandeelhouders. Andere leden zijn in commerciële handen. Hoe dan ook zijn de regels voor vitale infrastructuren van belang. Deze zijn onder meer opgenomen in de Wet beveiliging netwerk en

informatiesystemen (Wbni) en het bijbehorende Besluit beveiliging netwerk en informatiesystemen (Bbni). Die regels moeten kwetsbaarheid voor en door cyberaanvallen verkleinen, terwijl de Wozt gaat over kwetsbaarheid voor (moedwillig) misbruik van zeggenschap door investeerders. Toch is er een belangrijke overeenkomst: in beide gevallen gaat het wat betreft telecomdiensten om voorkoming of beperking van maatschappelijke ontwrichting door bevordering van continuïteit van vitale dienstverlening.

Het Bbni hanteert echter een compleet andere drempel dan voorliggend besluit. Het Bbni wijst onder andere vitale telecomaandieners aan die ter voorkoming van storing en uitval onder de reikwijdte vallen van de verplichtingen van de Wbni en ziet in dat kader op aanbieders van internet- en telefoniediensten met minimaal *een miljoen eindgebruikers*.

Getuige de toelichting bij het Bbni is de drempel van één miljoen eindgebruikers gekozen 'omdat het bij één miljoen eindgebruikers of meer ondoenlijk is om binnen een redelijke termijn (enkele dagen) een alternatief voor die eindgebruikers te vinden'. NLconnect acht dat een redelijke argumentatie en vraagt zich af waarom in het voorliggende besluit zonder nadere argumentatie wordt voorgesteld van deze drempelwaarde af te wijken.

Vertaald naar de 'sleutel' in voorliggend concept-besluit zou het gaan om een miljoen mobiele eindgebruiker en 500.000 residentiële abonnees op de vaste markt. Dat sluit ook veel beter aan bij de grens van 6% marktaandeel die wordt genoemd voor datacenters en hostingdiensten.

Investeringsklimaat

De mogelijkheid dat de minister kan ingrijpen in deals rond kleinere telecompartijen zal zonder enige twijfel leiden tot toenemende onzekerheid en daarmee verslechtering van het investeringsklimaat in de breedbandsector. In dat kader hebben wij ons enigszins verbaasd over de zeer minimale analyse van het effect van voorgesteld besluit op het investeringsklimaat - zoals beschreven op pagina 5 van de nota naar aanleiding van het verslag.

Nederlandse partijen worden voor internationale investeerders minder aantrekkelijk als partner, investering of overnamekandidaat. De dealcomplexiteit zal toenemen en het tempo van deals zal vertragen wanneer partijen eerst langs de minister moeten alvorens overwegende zeggenschap te verkrijgen in een partij met klein marktaandeel. Uiteindelijk is dat niet bevorderlijk voor de uitrol van breedband in ons land.

De lage drempelwaarden in het besluit hebben om dezelfde redenen ook effect op partijen die nu nog minder eindgebruikers dan de drempelwaarden bedienen, maar er naar streven dergelijke abonnee-aantallen te bereiken.

We verzoeken u daarom met klem een hogere drempelwaarde voor de residentiële vaste telecommarkt en de mobiele markt te hanteren, bij voorkeur de drempel uit het Bbni.

Vanzelfsprekend altijd bereid tot nadere toelichting,

Met vriendelijke groet,

Mathieu Andriessen
directeur