



# Toezichtstrategie ACM Telecom Caribisch Nederland

Consultatieversie

12 april 2024



## Inhoudsopgave

<b>Toezichtstrategie ACM Telecom Caribisch Nederland</b>	<b>1</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1 Aanleiding	3
1.2 Scope	4
1.3 Leeswijzer	4
<b>2 Context</b>	<b>5</b>
2.1 Caribisch Nederland	5
2.2 Telecom in het Caribisch gebied	6
2.3 Houders van een concessie	6
2.4 Recent onderzoek	7
2.5 Subsidies	8
<b>3 Juridisch Kader</b>	<b>10</b>
3.1 Wet telecommunicatievoorzieningen BES.	10
3.2 Besluit opgedragen diensten BES	10
3.3 Besluit algemene richtlijnen houders van een concessie Wet telecommunicatievoorzieningen BES	11
3.4 Taken en bevoegdheden ACM	11
<b>4 Toezicht en handhaving</b>	<b>13</b>
4.1 Informatievergaring	13
4.2 Tariefbeoordeling	15
4.3 Nummers	18
4.4 Handhaving	19
4.5 Geschillen tussen houders van een concessie	19
4.6 Geschillen consumenten	20
4.7 Privacy en security	20
4.8 Klachten, tips en aanwijzingen	20
4.9 Aandachtspunten en aanbevelingen telecombeleid CN	20
<b>5 Conclusie</b>	<b>21</b>
<b>Bijlage 1: Vergelijking telecommarkten Cariben</b>	<b>23</b>
<b>Bijlage 2: Houders van een concessie CN</b>	<b>27</b>
<b>Bijlage 3: Aandachtspunten en aanbevelingen toekomstig telecombeleid CN</b>	<b>29</b>
B3.1 Opkomst satelliet telecommunicatiediensten	29
B3.2 Zeekabels	30
B3.3 Markttoezicht zeekabels	33
B3.4 Nummerportabiliteit	33
B3.5 Herziening telecomkader BES	33

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Net zoals in Europees Nederland, zet de Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) zich ook in Caribisch Nederland in voor ook een goed werkende telecommunicatiemarkt. Een goed werkende telecommunicatiemarkt is in het belang van consumenten en bedrijven, omdat zij dan hoogwaardige, betrouwbare en betaalbare communicatiediensten kunnen afnemen die een belangrijke voorwaarde voor een goed vestigingsklimaat zijn. Dit alles geldt des te meer in Caribisch Nederland, waar de afhankelijkheid van goed werkende telecomnetwerken gezien de geografische ligging wellicht nog groter is dan in Europees Nederland.

Anders dan in Europees Nederland, is de wet- en regelgeving in Caribisch Nederland gebaseerd op een stelsel, waarin voor het aanbieden van telecommunicatiediensten een concessie is vereist. Deze concessies worden verstrekt door de Rijksdienst Digitale Infrastructuur (hierna: RDI). De ACM houdt toezicht op deze concessies voor zover het bijvoorbeeld gaat om tariefregulering en geschilbeslechting. Doordat de huidige concessies over een groot aantal jaren zijn uitgegeven zijn deze niet altijd volledig gelijk aan elkaar en in sommige gevallen ook behoorlijk verouderd. Daarbij bleken sommige bepalingen uit deze concessies in de praktijk niet (of zeer lastig) uitvoerbaar voor houders van een concessie. Een voorbeeld hiervan betreft de verplichting voor het opzetten van kostenoriëntatie boekhoudsysteem. Voor houders van een concessie, veelal zeer kleinschalige bedrijven (met enkele tot enkele tientallen werknemers en soms slechts honderden klanten) bleek het nagenoeg onmogelijk om dit tegen aanvaardbare kosten te ontwikkelen. Daarnaast waren internetdiensten tot een paar jaar geleden ongereguleerd, waardoor de ACM geen toezicht kon houden op deze markt.

Gelet op het voorgaande is de ACM de afgelopen jaren relatief terughoudend geweest bij de handhaving op de telecommunicatiemarkten in Caribisch Nederland. Wel heeft de ACM nummers uitgegeven, advies gegeven over bepaalde casussen en een vinger aan de pols gehouden bij de lokale ontwikkelingen. Tegelijkertijd heeft de ACM samengewerkt met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) en de RDI om in kaart te brengen hoe de wet- en regelgeving zou kunnen worden aangepast zodat deze beter aansluit op de huidige telecommunicatiemarkt, waarop de ACM wel gericht toezicht kan houden.

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft EZK in 2020 eerst het Besluit Opgedragen Diensten (hierna: BOD) aangepast zodat internet een opgedragen dienst werd (en telegraafdiensten niet meer). In 2023 heeft EZK een verdere aanpassing van het BOD geconsulteerd, waarmee een level playing field zal ontstaan met nieuwe toepassingen (specifiek satellietverbindingen). Daarnaast heeft EZK op 7 augustus 2023 het Besluit Algemene Richtlijnen Houders van een concessie Wet telecommunicatievoorzieningen BES (hierna: BARC) genomen. Op basis van dit laatste besluit, dat op 1 september 2024 in werking zal treden, worden de bepalingen uit de concessies waarop de ACM specifiek toezicht houdt strak getrokken en uitvoerbaar gemaakt.

In dit document wordt uiteengezet hoe de ACM haar toezicht in komende jaren beoogt uit te voeren. Daarnaast belicht deze toezichtstrategie ook enkele aandachtspunten die (mogelijk) van invloed kunnen zijn op dit toezicht.

Voor de totstandkoming van de definitieve versie van deze toezichtstrategie heeft de ACM contact gehad met betrokken medewerkers van de RDI, EZK, en concessiehouders.

---

## 1.2 Scope

Deze toezichtstrategie beperkt zich tot de telecommunicatie-infrastructuur in Caribisch Nederland en de aanpak en handhaving van de wet- en regelgeving door de ACM. De overige werkzaamheden van de ACM in Caribisch Nederland, zoals toezicht op de post- en energiemarkt, vallen derhalve ook buiten de scope. Ook taken die belegd zijn bij andere overheden (zoals bijvoorbeeld de RDI of Het Ministerie van BZK of EZK) vallen buiten de scope.

## 1.3 Leeswijzer

Deze toezichtstrategie begint met een beschrijving van de context van de telecommarkten in Caribisch Nederland in hoofdstuk 2. Dit hoofdstuk wordt ondersteund door twee bijlagen. Bijlage 1 bevat een vergelijking van de telecommarkten in de Cariben. Bijlage 2 bevat een beschrijving van alle houders van een concessie. In hoofdstuk 3 wordt het huidige juridisch kader uitgewerkt. Hoofdstuk 4 bevat een beschrijving van de nieuwe uitvoeringslijn van de ACM ten aanzien van de huidige wet- en regelgeving. In dit hoofdstuk wordt verwezen naar bijlage 3, waarin een aantal aandachtspunten en aanbevelingen ten aanzien van toekomstige wet- en regelgeving in Caribisch Nederland worden beschreven.

## 2 Context

Om een beeld te vormen van de telecommarkten in Caribisch Nederland, begint dit hoofdstuk met een korte beschrijving van de situatie op de telecommarkten in Caribisch Nederland en de houders van een concessie op deze eilanden. Voor verdere context worden de belangrijkste conclusies uit een aantal onderzoeken die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd in Caribisch Nederland besproken, alsmede de gevolgen die de rijksoverheid hier aan heeft gegeven.

### 2.1 Caribisch Nederland

Caribisch Nederland is de benaming voor de Nederlandse eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius, die sinds 10 oktober 2010 als bijzondere gemeentes / openbare lichamen deel van Nederland zijn. Deze eilanden zijn onder te verdelen in de Bovenwindse Eilanden (Saba en Sint Eustatius) en de Benedenwindse Eilanden (Bonaire).



**Figuur 1. Caribisch Nederland (Bron: Trouw)**

#### Inwoners

Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) blijkt dat Caribisch Nederland op het moment van schrijven ruim 29 duizend inwoners heeft. Dit aantal kent de afgelopen jaren een gestage groei. Veruit het grootste aantal inwoners woont op Bonaire (ruim 24 duizend inwoners), waarbij Bonaire van de drie eilanden de afgelopen jaren ook het snelst groeit. Sint Eustatius maakt de afgelopen jaren een geringe groei door naar ongeveer 3,3 duizend inwoners. Op Saba is het aantal inwoners na een lichte daling in voorgaande jaren in 2023 gestegen naar net boven de 2 duizend inwoners.

	Caribisch Nederland	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
2020	25 987	20 915	3 139	1 933
2021	26 805	21 745	3 142	1 918
2022	27 726	22 573	3 242	1 911
2023	29 418	24 090	3 293	2 035

**Tabel 1. Inwoners Caribisch Nederland (Bron: CBS)**

## 2.2 Telecom in het Caribisch gebied

In bijlage 1 heeft de ACM een vergelijking gemaakt van een aantal kerngetallen ten aanzien van de telecommarkten in het gehele Caribisch gebied. Uit deze vergelijking volgt dat de huidige telecommarkten in het Caribisch gebied niet vergelijkbaar zijn met de telecommarkt in Europees Nederland. Zo is de kwaliteit (snelheid) van de afgenomen telecomdiensten over het algemeen een stuk lager en zijn de tarieven gemiddeld aanzienlijk hoger.

Een verklaring hiervoor kan zijn dat telecomaanbieders op de Cariben te maken hebben met omstandigheden die in vergelijking met Europa leiden tot aanzienlijk hogere inkoop-, onderhoud- en aanlegkosten voor telecomnetwerken, zoals de dikwijls grote afstand tot een internet exchange of datacenters, de hoge import- en transportkosten (van materieel en data), beperkte en dure toegang tot specialistisch personeel, de geologische en geografische uitdagingen en extreme weersomstandigheden (orkanen).

Daarbij hebben bovenwindse eilanden ook nog te maken met een aanzienlijk kleinere afzetmarkt van hoogstens enkele duizenden inwoners en tientallen bedrijven, ten opzichte van de miljoenen inwoners in Europees Nederland. De totale omzet die de telecombedrijven op deze eilanden kunnen behalen zal daardoor ook altijd relatief laag blijven. Dit maakt het voor deze bedrijven ook lastiger om (zelfstandig) grote investeringen te doen.

Desondanks zijn er binnen het Caribisch gebied wel verschillen waarneembaar tussen de eilanden onderling, ondanks dat veel van deze eilanden te maken hebben met vergelijkbare omstandigheden. Hierbij lijkt Caribisch Nederland gemiddeld niet altijd even goed uit de vergelijking naar voren te komen. Zelfs ten opzichte van omliggende eilanden lijkt de kwaliteit (snelheid) van de afgenomen internetdiensten in Caribisch Nederland relatief laag te zijn en lijken de tarieven voor vast en mobiel internet relatief hoog te zijn. Dit geldt temeer op de Bovenwinden, waar de prijs/kwaliteit van telecomdiensten (zonder subsidies) minder gunstig is dan op Bonaire.

Hoewel de kwaliteit en betaalbaarheid van telecom in Caribisch Nederland zonder subsidies mogelijk nooit op het niveau van Europees Nederland zal komen te liggen, lijkt er derhalve wel degelijk ruimte voor verbetering. Daarbij is het voor de ACM echter wel van belang om rekening te houden met de lokale omstandigheden en de schaal van de betrokken partijen.

## 2.3 Houders van een concessie

In Caribisch Nederland is een concessie vereist voor het aanleggen, in stand houden en exploiteren van een telecominfrastructuur. Op dit moment is er nog een concessie nodig voor het aanbieden van vaste-, mobiele- en/of lange afstand telecommunicatiediensten. De RDI heeft recentelijk aangekondigd de – door wijziging van het Besluit Opgedragen (telecommunicatie)diensten BES – achterhaalde concessies voor het aanbieden van lange afstandsdiensten te zullen intrekken. Op het moment van schrijven was dit echter nog niet geëffectueerd. Vandaar dat houders van een lange afstand concessie wel worden betrokken in dit rapport. Tabel 2 geeft een overzicht van alle houders alle een concessie weer. In bijlage 2 worden de houders van een concessie, de diensten die zij aanbieden en de telecommunicatie-infrastructuur waarover zij beschikken nader beschreven.

	Vast	Mobiel	Lange afstand <sup>1</sup>
<b>Bonaire</b>	TELBO Flamingo TV	TELBO Flow (Antelecom) Digicel (Antilliano Por)	TELBO Flamingo TV UTS (Antelecom) Digicel (Antilliano Por)
<b>Sint Eustatius</b>	Eutel	Eutel (TelCell) Flow (WICC)	Eutel UTS (Antelecom) TelEm (Smitcoms)
<b>Saba</b>	Satel	Satel (TelCell) Flow (WICC)	Satel UTS (Antelecom) TelEm (Smitcoms)

**Tabel 2. Houders van een concessie Bonaire, Sint Eustatius en Saba (bron: Rijksdienst Digitale Infrastructuur).**

Uit tabel 2 volgt dat het aantal houders van een concessie op de Bovenwinden afwijkt ten opzichte van Bonaire. Zo zijn er op Bonaire twee houders van een vaste concessie en drie van een mobiele. Op de Bovenwinden is per openbaar lichaam één houder van een vaste concessie en twee houders van een mobiele.

De ACM merkt op dat er in Caribisch Nederland soms ook (indirect) telecomdiensten worden aangeboden door bedrijven die niet over een eigen concessie beschikken. Voorbeelden hiervan zijn het aanbieden van mobiele diensten op Saba en Sint Eustatius door TelCell. Naar mening van de ACM zou dit (zowel door aanbieders als afnemers) zo veel mogelijk moeten worden beperkt, tenzij er echt geen andere optie mogelijk is. In dat kader is de ACM dan ook positief over de voornemens van Satel en Eutel om op korte termijn zelfstandig mobiele diensten aan te bieden.

## 2.4 Recent onderzoek

De afgelopen jaren is er een aantal onderzoeken geweest naar de telecommarkten in Caribisch Nederland. In deze paragraaf worden deze onderzoeken kort samengevat.

### ACM

In 2020 heeft de ACM in opdracht van EZK onderzoek gedaan naar de kosten voor het voortbrengen van vast internet op Saba en Sint Eustatius.<sup>2</sup> Uit het onderzoek van de ACM komt naar voren dat de kosten voor de aanbieders van vast internet op deze eilanden relatief hoog zijn, zowel door kosten die op de eilanden zelf gemaakt worden als door kosten die gemaakt worden om de eilanden te verbinden met de dichtstbijzijnde internet exchange. De voornaamste factoren die hierbij een rol spelen zijn de locatie van de eilanden, de geografie van de eilanden, de kleine schaal van de lokale aanbieders en weersomstandigheden. Daarbij heeft de ACM ook onderzocht of er mogelijke maatregelen genomen kunnen worden die eraan kunnen bijdragen dat de eindgebruikerstarieven voor vast internet kunnen worden verlaagd. Hierbij heeft de ACM geconcludeerd dat er geen enkele maatregel is die op zichzelf zal leiden tot een substantiële reductie van de tarieven. Daarom was het advies van de ACM om te kijken naar een pakket van kostenverlagende maatregelen, die in combinatie met toepassing van regulering tot een reductie van de tarieven zouden kunnen leiden. Deze maatregelen zien zowel op het verlagen van de (voornamelijk vaste) kosten op de eilanden zelf als de (voornamelijk variabele) kosten voor het inkopen van dataverkeer (IP transit) van de eilanden af.

<sup>1</sup> De lange afstand concessies zijn met de laatste wijziging van het BOD obsoleet geworden.

<sup>2</sup> Kostenbeoordeling vast internet Saba en Sint Eustatius, ACM (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-946628.pdf>)

## Economisch Bureau Amsterdam

In 2023 heeft het Economisch Bureau Amsterdam in opdracht van EZK onderzoek gedaan naar de stand van de digitale infrastructuur in Caribisch Nederland.<sup>3</sup> In het rapport is de actuele staat van de digitale infrastructuur in de drie afzonderlijke openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderzocht, waarbij de publieke belangen van kwaliteit, betrouwbaarheid en betaalbaarheid centraal staan. In de Staat van de Digitale Infrastructuur vat EZK de belangrijkste conclusies uit het EBA-rapport als volgt samen:

- De digitale infrastructuur in CN is sinds 2010 verbeterd, maar er blijven uitdagingen.
- Er zijn verschillen tussen de eilanden: voor zowel vast als mobiel is de feitelijke als ervaren kwaliteit het hoogst op Bonaire en het laagst op Saba, met een middenpositie voor Sint Eustatius.
- Telecomaانبieders investeren in het verbeteren van de vaste en mobiele netwerken.
- De prijs-kwaliteitsverhouding verbetert, maar wordt nog steeds als onvoldoende ervaren.
- Bijna al het dataverkeer van en naar de eilanden gaat via zeekabels, maar satelliet is op komst.
- Het belang van internet neemt toe ten koste van traditionele spraak- en televisiediensten.

## Commissie sociaal minimum

In 2023 heeft de Commissie sociaal minimum onderzoek gedaan naar Caribisch Nederland.<sup>4</sup> Hoewel dit een breed onderzoek betreft, gaat de Commissie in dit rapport specifiek in op telecommunicatie als belangrijke nutsvoorziening. Het onderzoek belicht het benodigde sociaal minimum voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Met dit rapport wenst de Commissie bij te dragen aan een waardig bestaan voor alle huishoudens in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daar blijkt de zelfredzaamheid nog onvoldoende toereikend te zijn.

De Commissie benadrukt met klem dat het vaststellen van het in dit rapport opgenomen sociaal minimum geen uitstel meer duldt. Telecom wordt beschreven als een van de belangrijkste terreinen waar met andere ordeningen mogelijk substantiële (schaal)voordelen kunnen worden gerealiseerd die bijdragen aan het verlagen van de kosten van levensonderhoud.

Zo adviseert de Commissie om het (markt)toezicht te verstevigen en om de eilanden meer te integreren in de Nederlandse economische infrastructuur.

De Commissie beschrijft dat hoewel een deel van de hogere kosten van het levensonderhoud onvermijdelijk is en wordt bepaald door de kleinschalige aard en geïsoleerde ligging van de eilanden, er niettemin veel is te winnen als het gaat om het beheersen van de prijzen en het bevorderen van een bescheiden marktwerking zoals dat bij kleine gemeentes of Waddeneilanden plaatsvindt. Een integratie van nutsvoorzieningen, bijvoorbeeld de telecommunicatie of watervoorzieningen, in de Nederlandse marktssystematiek zou volgens de Commissie kunnen bijdragen aan een daling van de prijzen op dit terrein. Dit vraagt om een andere vorm van marktordering dan waarvoor tot nu toe is gekozen. Daarvoor zou ook naar de Franse ervaringen verwezen kunnen worden, waar dit beleid al langer staande praktijk is. Deze categorie maatregelen maakt op lange termijn bestaande koopkrachtmaatregelen voor nutsvoorzieningen overbodig.

## 2.5 Subsidies

Om tegemoet te komen aan de situatie zoals beschreven in de bovenstaande onderzoeken, heeft EZK een subsidie aan eindgebruikers van vast internet verstrekt. Aanvankelijk werd deze eindgebruikerssubsidie - ter hoogte van \$ 25 per aansluiting voor Bonaire en met \$ 35 per aansluiting voor Saba en Sint Eustatius - in 2020 tijdelijk in het kader van armoedebestrijding verstrekt. Vanaf 2023 is

<sup>3</sup> 'Digitale Infrastructuur Caribisch Nederland', EBA (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1124499.pdf>) en 'Staat van de digitale infrastructuur', ministerie van EZK (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1124496.pdf>)

<sup>4</sup> 'Een waardig bestaan - Een sociaal minimum dat voorziet in toenemend perspectief op zelfredzaamheid', Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1112585.pdf>)



---

de subsidie in het kader van koopkrachtverbetering structureel gemaakt. De subsidie is geormerkt en kan dus niet voor iets anders worden ingezet.

Bij de augustusbesluitvorming 2023 is nog eens incidenteel voor 2024 € 1.3 miljoen vrijgemaakt voor ophoging van de eindgebruikers subsidie (dit komt neer op \$ 15 per aansluiting) en € 3 miljoen ter bevordering van de uitrol van glasvezel. Ook deze gelden zijn geormerkt en kunnen niet voor andere doeleinden worden ingezet.

Daarnaast hebben houders van een concessie gebruik gemaakt van een subsidie voor de verbetering van de mobiele netwerken en de uitrol van glasvezel in Caribisch Nederland. De RDI (destijds AT) heeft in 2016 een eenmalige subsidie verstrekt ter verbetering van de infrastructuur, waaronder het:

- realiseren van dekking in dunbevolkte gebieden, niet vallend onder de dekkingsplicht;
- opwaarderen van een mobiel telecommunicatienetwerk naar een hogere technologische standaard;
- verbeteren van de capaciteit van het netwerk;
- verbeteren van de robuustheid of redundantie van netwerkcomponenten teneinde uitval te voorkomen; en
- realiseren van gratis telecommunicatievoorzieningen ten behoeve van de bevolking, zoals gratis WiFi in scholen of ziekenhuizen.

Deze subsidie (met een plafond van € 1.7 miljoen) bedroeg ten hoogste 50% van de subsidiabele kosten tot een maximum van € 300.000 per project. In totaal hebben vijf houders van een concessie hiervan gebruik gemaakt.

### 3 Juridisch Kader

Het juridisch kader voor telecomtoezicht in Caribisch Nederland door de ACM blijkt hoofdzakelijk uit de relevante bepalingen uit de Wet telecommunicatievoorzieningen BES en gedelegeerde regelgeving, waaronder het Besluit taken telecommunicatie en post en vergoedingen post BES; Besluit opgedragen diensten BES, en het Besluit algemene richtlijnen houders van een concessie Wet telecommunicatievoorzieningen BES.

#### 3.1 Wet telecommunicatievoorzieningen BES.

De [Wet telecommunicatievoorzieningen BES](#) (hierna: de WTV) regelt in hoofdlijnen het regelgevend kader voor telecommunicatievoorzieningen op basis van concessies.

Voor het aanbieden van internetdiensten over vaste en mobiele netwerken zijn op de BES-eilanden de volgende wettelijke bepalingen van toepassing.

Op grond van artikel 2, eerste lid, van de WTV kan de Minister concessies verlenen voor de aanleg, de instandhouding en exploitatie van telecommunicatie-infrastructuur. De termijn van een concessie kan door de Minister worden bepaald, maar bedraagt tenminste 10 jaren. Met een concessie krijgt de houder van een concessie het exclusieve recht om de in de concessie benoemde infrastructuur uit te baten (artikel 2, vijfde lid van de WTV).

Tegenover dit exclusieve recht staat de plicht om de bij algemene maatregel van bestuur (lees: het Besluit opgedragen diensten BES, zie verder hieronder in paragraaf 2.2.2) omschreven diensten over deze infrastructuur aan te bieden (artikel 3, eerste lid, WTV). Tevens is de houder van de concessie bijvoorbeeld verplicht om een ieder tegen vergoeding het gebruik van vaste verbindingen ter beschikking te stellen (artikel 3, tweede lid, WTV). Verder kunnen door de Minister aan de concessie voorwaarden worden verbonden (artikel 7 WTV). Tot slot is de houder van een concessie een bij Ministeriële regeling (lees: Regeling vergoedingen telecommunicatieconcessies Agentschap Telecom BES 2015) te bepalen vergoeding verschuldigd.

In afwijking van (onder andere) artikel 31a van de WTV kunnen op grond van artikel 44b WTV taken worden opgedragen aan de ACM. Dit is met het Besluit taken telecommunicatie en post en vergoeding post BES gebeurd. Op grond van dit besluit houdt de ACM toezicht op onder andere de concessie (artikel 3 WTV) en de concessievoorwaarden (artikel 7 WTV).

#### 3.2 Besluit opgedragen diensten BES

In het Besluit opgedragen (telecommunicatie)diensten BES (hierna: BOD) zijn de diensten aangewezen die een houder van een concessie moet leveren. Per 1 januari 2020 is het BOD gewijzigd.<sup>5</sup> Sindsdien kunnen concessies betrekking hebben op vaste telecommunicatiediensten (artikel 4 BOD), mobiele communicatiediensten (artikel 5 BOD) en langeafstandscommunicatiediensten (artikel 6 BOD). De diensten bestaan allen uit spraak en internettoegang en verschillen in de infrastructuur waarover de telecommunicatie aangeboden wordt.

De vaste en mobiele telecommunicatiediensten (artikel 4 BOD) omvatten kortgezegd alle uitgaande en inkomende gesprekken en, sinds de wijziging op 1 januari 2020<sup>6</sup>, ook de toegang tot het internet en derhalve connectiviteit met vrijwel alle eindpunten van het internet, ongeacht de gebruikte netwerktechnologie en eindapparatuur. Onder de langeafstandscommunicatiedienst (artikel 6 BOD) vielen

<sup>5</sup> Staatsblad 2019, 522, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2019-522.html>

<sup>6</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2019-522.html>

met ingang van 1 januari 2020 de transport van gegevens van of naar locaties buiten een openbaar lichaam. De toelichting merkt over de redundantie van de lange afstandstelecommunicatie als opgedragen dienst op: *“Door de nieuwe omschrijvingen van de vaste en mobiele telecommunicatiediensten, die nu ook het transport van spraak en andere gegevens buiten het openbaar lichaam omvatten, kunnen op termijn waarschijnlijk ook de meeste langeafstandsconcessies komen te vervallen.”*

Een herziene versie van het BOD is in 2023 openbaar geconsulteerd<sup>7</sup> onder betrokken partijen. De belangrijkste wijziging daarbij is dat internettoegang aangeboden via de satelliet een opgedragen dienst zal worden. Voor satellietinternet op de BES-eilanden zal bij de inwerkingtreding van het nieuwe BOD een concessie vereist zijn en daarmee zal het BARC ook van toepassing worden op satellietinternet.

### 3.3 Besluit algemene richtlijnen houders van een concessie Wet telecommunicatievoorzieningen BES

Met de inwerkingtreding van het Besluit algemene richtlijnen houders van een concessie Wet telecommunicatievoorzieningen BES (het BARC) per 1 september 2024 ontstaat er een uniform en non-discriminatoire regime voor alle houders van een concessie.<sup>8</sup> De huidige concessies zijn op verschillende momenten uitgegeven of vernieuwd, en verschillen op een aantal punten van elkaar. Deze verschillen zijn deels ontstaan doordat een deel van de uitgegeven concessies dateren van vóór de staatkundige herindeling van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze variaties kunnen leiden tot onduidelijkheden en ongewenste verschillen tussen de concessies. Dit kan zorgen voor aanvullende lasten voor aanbieders die meerdere concessies hebben en zorgt voor hogere toezichtskosten.

Met het BARC geeft de minister van Economische Zaken en Klimaat algemene richtlijnen aan houders van een concessie voor de aanleg, de instandhouding en de exploitatie van telecommunicatie-infrastructuur op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze algemene richtlijnen komen voor een deel in de plaats van voorwaarden die waren opgenomen in de individuele concessies, en hebben het karakter van een algemeen verbindend voorschrift. De voorwaarden die voor alle houders van een concessie golden worden met dit besluit gelijk getrokken. De voorwaarden die gelden op het gebied van consumentenbescherming en marktordening zijn verankerd in dit besluit. De ACM heeft de rol om bij de opgedragen diensten toezicht te houden op de naleving van het BARC op basis van artikel 7 lid 3 WTV jo artikel 2 sub b. onder ii. van het Takenbesluit jo. Overige door concessiehouders aangeboden commerciële diensten vallen niet onder het toezicht van de ACM. In hoofdstuk vier lichten we toe wat de inwerkingtreding van het BARC betekent voor het ACM-telecomtoezicht op de BES.

### 3.4 Taken en bevoegdheden ACM

Het [Besluit taken telecommunicatie en post en vergoedingen post BES](#) (hierna: het **Takenbesluit**) regelt onder meer de toezichtstaken van de ACM op het gebied van telecommunicatievoorzieningen. Artikelen 44b, tweede en derde lid, en 44e, vijfde lid, van de WTV bieden daarvoor de grondslag en kennen daarbij toe aan de ACM, bij het uitvoeren van de bedoelde toezichtstaken, de bevoegdheden genoemd in hoofdstuk VIII van de WTV.<sup>9</sup>

Artikel 2 van het Takenbesluit omschrijft ten aanzien van welke bepalingen de ACM toeziet op de naleving daarvan. De taken en bevoegdheden van de ACM worden weergegeven in tabel 3.

<sup>7</sup> <https://www.internetconsultatie.nl/opgedragentelecommunicatiedienstenbes/b1>

<sup>8</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2023-19805.html>

<sup>9</sup> Met uitzondering van de bevoegdheid geregeld in artikel 34, vierde lid.

Taak	Grondslag
Toezicht opgedragen diensten	Art. 2 Takenbesluit jo. art. 3 WTV
Vertrouwelijkheid getransporteerde data	Art. 2 Takenbesluit jo. art. 5 WTV en art. 9 BARC
Toezicht en handhaving verbod verspreiden abonneegegevens	Art. 2 Takenbesluit jo. Art. 6 WTV
Toezicht en handhaving concessievoorwaarden	Art. 2 Takenbesluit jo. art. 7 WTV
Geschillen consumenten	Art. 2 Takenbesluit jo. art. 7 WTV en art. 16 BARC
Toezicht en handhaving gedoogplicht grondeigenaren	Art. 2 Takenbesluit jo. Art. 25 en 26 WTV
Toezicht en handhaving verplaatsing, aanleg en bescherming van kabels	Art. 2 Takenbesluit jo. Art. 28, 29 en 30 WTV
Toekennen en intrekken telefoonnummers	Art. 2, aanhef en onder c, Takenbesluit jo. Artikel 44e WTV
Toezicht en handhaving nummerplan	Art. 2, aanhef en onder c, Takenbesluit jo. Artikel 44e WTV
Geschillen tussen concessiehouders over toegang en interconnectie	Art. 6 Takenbesluit jo. art. 5 en 6 BARC

**Tabel 3: Overzicht taken en bevoegdheden ACM omtrent telecom op CN.**

De taken en bevoegdheden van de ACM betreffen het toezicht op de naleving van de opdragen diensten (artikel 3 van de WTV), van de concessievoorwaarden (7 van de WTV), de bepalingen ten aanzien van vertrouwelijkheid van getransporteerde data (artikel 5 van de WTV) en gegevens omtrent aansluitingen (artikel 6 van de WTV). Verder ziet de ACM toe op de vertrouwelijkheid van gegevens omtrent aansluitingen van concessiehouders (artikel 6 van de WTV); gedoogplicht die rust op grondeigenaren voor werkzaamheden ten behoeve van de aanleg, instandhouding, en opruiming van telecominfrastructuur (artikelen 25, 26, 28, 29 en 30 van de WTV); en heeft de ACM als taak het toekennen en intrekken van telefoonnummers (artikel 44e en 9 van de WTV).

In het volgende hoofdstuk wordt beschreven hoe de ACM zijn taken ten aanzien van het toezicht op concessievoorwaarden, geschillen en overige aspecten uit het BARC beoogd vorm te geven. Tevens beschrijft dit hoofdstuk hoe de ACM te werk gaat bij de uitgifte van telefoonnummers. Bij toezicht en handhaving op de overige taken van de ACM zoals de gedoogplicht en de verplaatsing, aanleg en bescherming van kabels treedt de ACM enkel op verzoek op. In de praktijk zal dit niet vaak het geval zijn. Deze taken worden in dit rapport derhalve verder niet besproken.

Overige taken en bevoegdheden omtrent telecomtoezicht in Caribisch Nederland zijn bij de RDI belegd. Dit betreft onder andere de afgifte van concessie en machtigingen, toezicht op de naleving van machtigingen, toezicht en handhaving op het gebruik van telecommunicatie-infrastructuur zonder concessie, toekenning van subsidies en toezicht op de naleving van subsidievoorwaarden.

## 4 Toezicht en handhaving

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de ACM de wettelijke taken ten aanzien van het toezicht op het BARC zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk beoogd uit te voeren en te handhaven. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk beschreven hoe de ACM te werk gaat bij de uitgifte van telefoonnummers.

### 4.1 Informatievergaring

Om effectief toezicht te houden op de telecommarkten in Caribisch Nederland heeft de ACM concrete informatie nodig over de laatste stand van zaken bij de houders van een concessie op de eilanden. Om deze informatie te verkrijgen heeft de ACM diverse mogelijkheden.<sup>10</sup> In dit geval wil de ACM informatie over de telecommarkten in Caribisch Nederland verkrijgen door (structureel) contact te hebben met houders van een concessie, door houders van een concessie te houden aan het opleveren van de vereiste documenten uit het BARC en door regelmatig contact te onderhouden met overheden en instanties in Caribisch Nederland.

#### Contact houders van een concessie

De ACM stelt vast dat (structureel) contact met houders van een concessie noodzakelijk en vereist is om effectief toezicht te kunnen houden en een werkbare relatie in stand te houden c.q. te realiseren.

Daarom is de ACM voornemens om minstens tweejaarlijks een bezoek te brengen aan de eilanden, waarbij de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van concessies en de naleving van de wet- en regelgeving uitvoerig face-to-face kan worden besproken. Startpunt van deze gesprekken is voor de ACM de definitieve versie van deze toezichtstrategie. Deze zal ACM op locatie bespreken met houders van een concessie (naar verwachting medio 2024). Daarnaast is de ACM voornemens om elke houder van een concessie één a twee keer per jaar (digitaal) te spreken voor een kort overleg zodat eventuele knelpunten of vragen besproken kunnen worden.

In het kader van de tariefbeoordeling (zie volgende paragraaf), kan het zijn dat er extra afstemming is vereist om bijvoorbeeld de benodigde jaarrekening te controleren. Daarnaast kan extra contact wenselijk zijn, indien een houder van een concessie voornemens is om grote investeringen in zijn telecommunicatie-infrastructuur te doen of grote wijzigingen in zijn dienstaanbod wil doorvoeren..

#### Documenten houders van een concessie

Op grond van het BARC is de ACM gemachtigd is om informatie op te vragen bij houders van een concessie. De volgende documenten wil de ACM op gaan vragen:

- i. Laatste versie van de Algemene voorwaarden (na de eerste oplevering enkel indien deze het voorgaande jaar gewijzigd zijn)
- ii. Financiële verantwoording (inclusief accountantsverklaring)
- iii. Huidig dienstaanbod voor opgedragen diensten (retail en wholesale)
- iv. Huidige tarieflijsten voor opgedragen diensten (retail en wholesale)
- v. Ontwikkeling klantenbestand van opgedragen diensten (gemiddelde aantal klanten per kwartaal)
- vi. Concrete toekomst/investeringsplannen voor de komende jaren
- vii. Consumentengeschillen in het afgelopen jaar

Ad i. Bij de Algemene voorwaarden is van belang dat deze naast een beschrijving van de dienst ten minste regelingen met betrekking tot levering, opzegging, betaling, service, aansprakelijkheden, wanbetaling, misbruik, weigeringsgronden, geschillenregeling en beëindiging van dienstverlening

<sup>10</sup> Een overzicht van de bevoegdheden van de ACM is vindbaar op de website van de ACM:

<https://www.acm.nl/nl/organisatie/missie-visie-strategie/bevoegdheden>

bevatten. Dit geldt zowel voor wholesale afnemers als consumenten en zakelijke eindgebruikers. Op basis van deze informatie kan de ACM de naleving van artikel 10 van het BARC controleren.

Ad ii. Bij de financiële verantwoording dienen de houders van een concessie jaarlijks een door een accountantsverklaring ondersteunde jaarrekening overleggen en zo nodig alle overige relevante informatie, zodat de ACM onder meer een gemiddelde omzet per gebruiker kan vaststellen. De ACM stemt de invulling van financiële verantwoording in de tweede helft van 2024 af met de houders van een concessie. Op deze wijze wil de ACM er voor zorgen dat voor houders van een concessie tijdig bekend is waaraan hun boekhouding bij inwerkingtreding van het BARC in 2025 moet voldoen. Op basis van deze informatie kan de ACM de naleving van artikel 13 en 14 van het BARC controleren.

Ad iii/iv. Het dienstaanbod is van belang voor de ACM om te controleren hoe de prijs/kwaliteitverhouding van de retaildiensten van houders van een concessie ontwikkelen. Daartoe dienen concessiehouders jaarlijks (of bij tussentijdse wijziging) hun volledige dienstaanbod aan de ACM toe te sturen. Daarbij is het voor de ACM ook van belang dat houders van een concessie te alle tijden een (instap)dienst aanbieden die voor nagenoeg alle inwoners in Caribisch Nederland betaalbaar is, om te garanderen dat alle inwoners gebruik kunnen maken van connectiviteit met het internet. Indien houders van een concessie wholesale en/of interconnectiediensten aanbieden, of wanneer zij een verzoek hiertoe hebben verkregen, verzoekt de ACM om een overzicht van (het aanbod van) deze diensten met bijbehorend tariefplan. Op basis van deze informatie kan de ACM de naleving van artikel 5 van het BARC controleren.

Ad v. De ontwikkeling van het klantenbestand (aantal klanten per kwartaal) is van belang voor de ACM om de ontwikkeling in concurrentieverhoudingen op de vaste en mobiele telecommarkten op CN te volgen. Hierdoor kan de ACM mogelijk tijdig inspringen of bijsturen indien deze verhouding naar mening van de ACM onrechtmatig wordt verstoord. Daarnaast is dit ook van belang voor de bepaling van de gemiddelde omzet per gebruiker (zie volgende paragraaf). Op basis van deze informatie kan de ACM de naleving van artikel 14 lid 1 van het BARC controleren.

Ad vi. De concrete toekomst/investeringsplannen zijn vooral van belang op het moment dat een houder van een concessie hierdoor zijn gemiddelde omzet per gebruiker boven het toegestane plafond zou willen doen stijgen. Op basis van deze informatie kan de ACM de naleving van artikel 14 lid 2 van het BARC controleren.

Ad vii. Bij de consumentengeschillen is van belang dat houders van een concessie aangeven hoeveel geschillen zij het afgelopen jaar hebben beslecht en hoeveel geschilaanvragen er zijn afgewezen. Op basis van deze informatie kan de ACM de naleving van artikel 15 van het BARC controleren.

Bij de praktische invulling van de bovenstaande informatieverplichting streeft de ACM er naar om de toezichtslasten zo laag mogelijk te houden. De ACM wil daarom zo veel als mogelijk aansluiten bij bestaande rapportages die de concessiehouders al opstellen. De ACM acht het van belang dat de financiële verantwoording is voorzien van een accountantsverklaring, zodat geen misverstand kan bestaan over de juistheid van de verstrekte informatie. De timing, frequentie en vorm waarin de informatie moet worden aangeleverd stemt de ACM af met de concessiehouders. De voertaal vanuit ACM is in principe Nederlands, maar partijen kunnen eventueel ook in het Engels corresponderen.

De ACM wil deze documenten jaarlijks uiterlijk april van het daaropvolgende jaar ontvangen, per ingang van januari 2025. De ACM is voornemens om de documenten hoogstens 6 weken na oplevering te hebben gecontroleerd. Indien de ACM daar aanleiding toe ziet, bijvoorbeeld omdat de verstrekte informatie onvolledig is of omdat houders van een concessiehouder naar mening van de ACM niet voldoen aan één van de wettelijke bepaling, zal de ACM houders van een concessie hier binnen 2 weken na afloop van deze controletermijn over informeren. Indien niet voldaan wordt aan de

informatieverplichting kan de ACM overeenkomstig artikel 32 WTV een aanwijzing geven en bij gebreke van opvolging daarvan een boete opleggen.

### Overige informatie

Naast de houders van een concessie, wil de ACM ook op de hoogte blijven van informatie uit overige bronnen. Dit betreffen voornamelijk de volgende rijksoverheden en instanties:

- CBS
- Openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius
- EZK
- RDI
- BZK

Bij het CBS zal de ACM jaarlijks de laatste inflatiecijfers ophalen om te controleren of houders van een concessie met eventuele prijsverhogingen binnen het gestelde tariefplafond blijven. Bij de Openbare lichamen zal de ACM nagaan of er relevante ontwikkelingen zijn op de eilanden die mogelijk invloed hebben op de telecom (en/of post-) markten. Met de Ministeries van EZK en BZK zal de ACM contact houden om op de hoogte te blijven van de laatste ontwikkelingen ten aanzien van wet- en regelgeving en subsidies. Doordat de RDI een lokale afdeling op Bonaire heeft, is de RDI snel op de hoogte van de laatste ontwikkelingen op de telecommarkten op CN. Met de RDI zal de ACM (ook in de toekomst) samenwerken om de Ministeries te ondersteunen ten aanzien van gewenste nieuwe wet- en regelgeving, om de laatste ontwikkelingen ten aanzien van de door de RDI verstrekte concessies te verkrijgen en om alle overige ontwikkelingen op de telecommarkten te bespreken.

## 4.2 Tariefbeoordeling

Met de inwerkingtreding van het BARC zijn de houders van een concessie niet langer verplicht om een kostentoerekeningsstelsel te hanteren. In plaats daarvan is het nieuwe uitgangspunt dat de tarieven voor opgedragen diensten van de houder van een concessie niet sterker mogen stijgen dan de consumentenprijsindex. De norm die hierbij wordt gehanteerd is dat de gemiddelde opbrengst per gebruiker (Average Revenue Per User - ARPU) niet sterker mag stijgen dan 1,25 keer de CPI zoals vastgesteld door het CBS van het voorgaande jaar van het desbetreffende eiland. Met andere woorden, er is een marge van 25% boven de CPI voor verhogingen van de ARPU van opgedragen diensten. Deze tariefregulering is niet van toepassing op de overige commerciële diensten die houders van een concessie wellicht aanbieden.

### Invulling ACM

Om effectief toezicht te kunnen houden op deze bepaling moet de ACM invulling geven aan een aantal open normen in het BARC. Hieronder valt het bepalen van de ingangperiode (0-punt), het bepalen van de exacte consumentenprijsindex die in deze context van toepassing is en de invulling van de openstaande definities voor het bepalen van de relevante ARPU in het kader van het BARC. Daarnaast is van belang wanneer er naar mening van de ACM sprake zou kunnen zijn van buitengewone omstandigheden waarvoor de ACM eventueel een uitzondering zou kunnen maken op de gestelde maximering van de ARPU.

#### Ingangperiode en ARPU periode

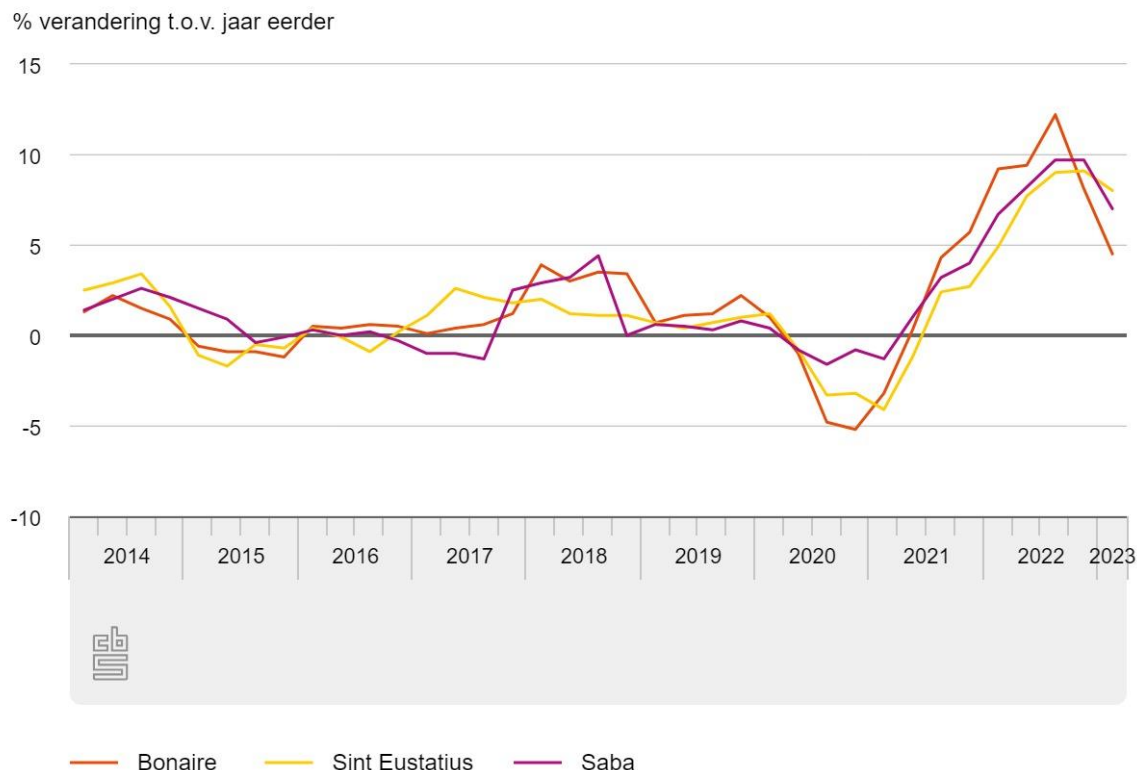
Om te kunnen controleren of houders van een concessie met hun ARPU binnen het gestelde tariefplafond blijven, moet allereerst worden bepaald over welke periode de ARPU wordt berekend en wanneer deze het eerste ingaat. Als ARPU periode hanteert de ACM een kalenderjaar zodat kan worden aangesloten bij de jaarlijkse boekhouding. Het BARC treedt officieel in werking op 1 september 2024. Dit betekent dat de ACM de ARPU's in de periode van 1 januari 2025 tot 31 december 2025 zal vergelijken met de tarieven over de daaraan voorafgaande periode van 1 januari 2024 tot 31 december 2024 en daarbij toetsen aan de maximering van eventuele verhogingen (125% CPI). Voor een nulmeting dienen de

concessiehouders op uiterlijk 1 april 2025 de ARPU's van opgedragen diensten over 2024 aan te leveren. Daarna dienen de concessiehouders jaarlijks op 1 april een ARPU-rapportage aan te leveren dat ziet op het voorgaande jaar.

### Consumentenprijsindex

Het BARC definieert de consumentenprijsindex als de CPI zoals berekend door het CBS, per eiland.

Deze consumentenprijsindices (hierna: CPI) zoals berekend door het CBS, per eiland, worden weergegeven in Figuur 2. Hieruit blijkt dat de CBS de jaarlijkse mutatie van het CPI op kwartaalbasis per eiland publiceert. Daarnaast berekend de CBS ook een jaarlijks gemiddelde.



**Figuur 2. Consumentenprijsindices Caribisch Nederland (Bron: CBS)<sup>11</sup>**

Hoewel het BARC de consumentenprijsindex dus definieert als de CPI zoals berekend door het CBS, per eiland, staat open welk exact meetpunt van de CPI door het CBS moet worden gehanteerd.

De ACM bepaalt dat in het kader van het BARC het best kan worden uitgegaan van de jaarmutatie van het derde kwartaal van het desbetreffende jaar (de mutatie van Q3 (t-1) naar Q3 (t)), zodat houders van een concessie in het laatste kwartaal reeds weten wat de maximale verhoging van de ARPU in het volgende jaar zou mogen zijn.

Voor het eerste controlemoment van de tariefbeoordeling (begin 2026), zou dan worden gecontroleerd of de mogelijke verhoging van de ARPU van een concessiehouder van kalenderjaar 2025 minder dan 1,25 de jaarmutatie van de CPI van het desbetreffende eiland van het derde kwartaal van 2025 zou zijn.

<sup>11</sup> <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84046NED/table>



### Gemiddelde omzet per gebruiker

In het BARC wordt beschreven dat de gemiddelde omzet per gebruiker van houders van een concessie niet meer dan 1,25 keer CPI mag worden verhoogd. Er wordt echter niet gedefinieerd wat precies onder 'omzet' en 'gebruiker' moet worden verstaan.

#### *Omzet*

Om te voorkomen dat de administratieve last van houders van een concessie te hoog wordt, moet in de context van het BARC volgens de ACM onder 'omzet', de totale retail omzet van de opgedragen diensten worden verstaan. Dit betreft specifiek de totale omzet van vaste, mobiele, vast-mobiele en/of lange afstand retail diensten van houders van een concessie in een bepaald kalenderjaar. Deze omzet moet worden gescheiden van de retail omzet van niet opgedragen diensten en de mogelijke wholesale omzet. Deze opgave moet worden ondersteund door een verklaring van een accountant.

#### *Gebruiker*

Onder 'gebruiker' moet in de context van het BARC naar mening van de ACM worden verstaan het gemiddelde aantal totale gebruikers van de opgedragen diensten (zowel zakelijk als consument) in het desbetreffende jaar. Om het gemiddelde aantal totale gebruikers te bepalen wil de ACM uitgaan van het klantenbestand zoals opgenomen in de voorgaande paragraaf. Waarbij per kwartaal het gemiddelde aantal klanten wordt bepaald<sup>12</sup> en deze bij elkaar worden geteld voor het jaarlijkse gemiddelde. Dit voorkomt dat een grote mutatie in het verloop van het jaar wellicht leidt tot een onverhoopt grote verhoging van de gemiddelde omzet per gebruiker.

Met deze invulling van de gemiddelde omzet per gebruiker tracht de ACM enerzijds te voorkomen dat de administratieve last voor houders van een concessie buitensporig hoog wordt en anderzijds dat houders van een concessiehouder niet weten waar ze exact aan toe zijn of juist bewust de beoordeelde ARPU in hun voordeel kunnen manipuleren. De ACM definieert de relevante ARPU voor het toezicht op het BARC dan ook als volgt:

$$ARPU (BARC) = \frac{\text{Totale retailomzet afkomstig van opgedragen diensten per jaar}}{\text{Gemiddeld totaal aantal gebruikers van opgedragen diensten per jaar}}$$

### Buitengewone omstandigheden

In geval van buitengewone omstandigheden waardoor een houder van een concessie zich genoodzaakt ziet om eindgebruikerstarieven zodanig te verhogen dat de ARPU naar verwachting boven het gestelde plafond uitkomt, kan een houder van een concessie voordat zij overgaat tot een dergelijke invoering een verzoek doen aan de ACM. De ACM kan vervolgens een aanwijzing geven ten aanzien van de tarieven van de houder van een concessie, in afwijking van de maximaal toegestane ARPU, zoals bepaald in het BARC.

Een voorbeeld van een dergelijke buitengewone omstandigheid zou bijvoorbeeld een situatie waarbij er sprake is van negatieve indexatie kunnen zijn. Uit figuur 2 volgt dat er de afgelopen jaren meermaals sprake was van (lichte) deflatie. In een dergelijk geval kan de houder van een concessie de ACM verzoeken om een aanwijzing te geven ten aanzien van de door hem te hanteren tarieven. Zo zou de ACM in een dergelijk scenario bijvoorbeeld kunnen bepalen om niet van deflatie maar van 0 % inflatie uit te gaan.

Een ander voorbeeld van een buitengewone omstandigheid zou eventueel een grote door een onvoorziene omstandigheid noodzakelijke netwerkinvestering (bijvoorbeeld het repareren van een telecomnetwerk in het kader van orkaanschade) of de introductie van een nieuwe dienst kunnen zijn. Dit laatste zou bijvoorbeeld kunnen leiden tot de bepaling van een nieuw start (0 punt) bij de tariefbeoordeling.

<sup>12</sup> Gemiddelde aantal klanten = [aantal klanten startdatum + aantal klanten einddatum] / 2

Uiteindelijk is wel van belang dat de bewijslast om aan te tonen dat de omschreven buitengewone omstandigheden van toepassing zijn berust bij de houder van de concessie en niet bij de ACM. Zonder nadrukkelijk aanwijzing van de ACM is dan ook het ARPU-plafond van 1,25 keer CPI van toepassing.

### 4.3 Nummers

Op grond van artikel 2, aanhef en onder c, van het Besluit taken telecommunicatie en post en vergoedingen post BES jo. artikel 44e van de Wet telecommunicatievoorzieningen BES heeft de ACM onder andere tot taak besluiten te nemen in verband met de toekenning van nummers die in een nummerplan zijn opgenomen. De Regeling nummerplan BES en tariefvoorschriften voor toegangsnummers en informatienummers BES bevat het nummerplan BES, dat grotendeels onderdeel vormt van een met Curaçao gedeeld nummerplan, een tariefriichtlijn voor de tarieven die een houder van een concessie in rekening kan brengen voor het gebruik van 080x- en 090x-nummers, en een tariefriichtlijn voor de wijze waarop de houder van een concessie het tarief in rekening brengt aan contractanten die informatiediensten aanbieden via een 080x- of 090x- nummer om een dienst te verlenen aan de eigen klanten. In de Regeling nummerplan BES zijn de volgende beleidsuitgangspunten en doelstellingen opgenomen:

1. Bevorderen van efficiënt en doelmatig gebruik van de beschikbare nummervacaciteit. De ACM geeft nieuwe abonneenummerblokken uit op het moment dat 80% van de nummers in gebruik zijn. De ACM kan nummerblokken intrekken als slechts 10% van de nummers in gebruik is;
2. Ordening brengen in de toewijzing en het gebruik van nummers rekening houdend met de huidige en toekomstige toepassingen. De uitgifte van nieuwe nummerseries vindt plaats op basis van 10.000-tallen voor houders van een concessie gevestigd op Curaçao, Bonaire en Sint Maarten; nummerseries worden in 1.000-tallen uitgegeven aan houders van een concessie gevestigd op Sint Eustatius en Saba;
3. Mogelijk maken van de herkenbaarheid van diensten bij de uitgifte van nummers; en
4. Faciliteren binnen duidelijke kaders van voldoende nummerruimte zodat met de beschikbare nummers de geliberaliseerde telecommunicatiemarkt kan worden bediend.

Het uitgangspunt bij de vaststelling van het nummerbeleid is dat er waarborgen moeten worden gesteld om te komen tot een geordende (doelmatige) nummertoedeling in de telecommunicatiemarkt. In dit verband gelden vijf uitgangspunten:

1. Er zijn gebruikscategorieën voor nummers;
2. De ACM beoordeelt het ondernemingsplan van de aanvrager met betrekking tot een aanvraag voor abonneenummers;
3. 080x en 090x nummers kunnen worden gereserveerd voor zes maanden;
4. Toegekende 080x en 090x nummers moeten binnen zes maanden in gebruik worden gesteld; en
5. Er worden maximaal twee viercijferige carrier select codes per houder van een concessie toegekend.

Tot 1 januari 2017 werden nummeraansvragen op de BES ingediend bij de RDI op Bonaire die de nummers toekende namens de ACM. Sinds voornoemde datum worden nummeraansvragen rechtstreeks bij de ACM ingediend. De ACM behandelt enkele nummeraansvragen per jaar en beantwoordt incidentele vragen van aanbieders inzake het gebruik van telefoonnummers. De ACM volgt de afspraken die destijds golden tussen RDI en BT&P op Curaçao. Voorafgaand aan elke nummertoekenning gaat de ACM bij BT&P na of het gevraagde nummer/nummerreeks beschikbaar is. Het gebruik van de nummers is namelijk nog altijd gedeeld. Voorkomen moet worden dat de nummers die op de BES zijn toegekend, niet ook op een ander eiland worden gebruikt en vice versa. Het is voor de praktijk van de ACM dan ook van belang om over een compleet overzicht te beschikken van alle op de eilanden toegekende nummers.

De ACM beschikt weliswaar over een (op dit moment) compleet en up to date overzicht van de door BT&P toegekende nummers, maar er is geen openbaar nummerregister zoals bij de Nederlandse

nummers het geval is. De ACM en BT&P houden ieder voor zich een overzicht van de toegekende nummers bij in een intern register. Een centraal register waarin alle door de ACM en BT&P toegekende nummers zijn opgenomen, en waar beide toegang toe zouden hebben, zou wenselijk zijn. Overleg met BT&P over individuele nummertoekeningen blijft echter noodzakelijk. De samenwerking met BT&P op het gebied van uitwisselen van kennis ten behoeve van nummeraansvragen verloopt goed, maar is niet in een samenwerkingsovereenkomst vastgelegd. Een concept voor een samenwerkingsovereenkomst dat de ACM met BT&P heeft gedeeld, ligt bij Juridische Zaken van BT&P.

Voor de toekenning van nummers en het toezicht op het juiste gebruik van nummers worden geen kosten in rekening gebracht omdat dit niet is vastgesteld door EZK. Ook voor de hoogte van vergoedingen voor het gebruik van (alle) nummers bestaat geen specifieke regeling van EZK. Gezien het beperkte aantal aanvragen wordt de regeling op korte termijn ook niet voorzien.

Het nummertoezicht op de BES-eilanden is signaal gedreven. Tot op het moment van schrijven heeft de ACM geen signalen ontvangen over onjuist nummergebruik op de BES.

#### 4.4 Handhaving

De ACM kan ambtshalve over gaan op de handhaving van hetgeen onder haar toezicht valt<sup>13</sup>. Daarnaast kunnen belanghebbenden een schriftelijk gemotiveerd handhavingsverzoek richten aan de ACM<sup>14</sup>. De ACM zal ieder handhavingsverzoek toetsen op ontvankelijkheid en in voorkomende gevallen onderzoeken. Indien een handhavingsverzoek ontvankelijk is, zal de eventuele handhaving worden getoetst aan het prioriteringsbeleid van de ACM<sup>15</sup>. Op basis van een ontvankelijk handhavingsverzoek neemt de ACM een bindend besluit dat wordt toegezonden aan betrokken partijen en wordt gepubliceerd op de website van de ACM. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) is niet van toepassing op CN.

De ACM kan waar nodig stukken, gegevens of inzage vorderen op de in artikel 31a WTB beschreven wijzen. Verder kan de ACM als een verplichting voor concessiehouders niet wordt nageleefd een bindende aanwijzing tot naleving geven (artikel 32 lid 1 jo. 44a lid 2 WTB). De ACM zal daarbij een termijn stellen waarbinnen de naleving moet worden gerealiseerd. Als deze aanwijzing niet tijdig wordt nageleefd zal de ACM een boete opleggen (artikel 32 lid 2 jo. 44a lid 2 WTB).

#### 4.5 Geschillen tussen houders van een concessie

De ACM is bevoegd geschillen die gaan over de nakoming van verplichtingen uit hoofdstukken 2 (telecominfrastructuur), 3 (bijzondere telecominfrastructuur) en 4 (randapparatuur) van de WTV te beslechten. Houders van een concessie of andere telecomaanbieders kunnen hiertoe een schriftelijk verzoek richten aan de ACM<sup>16</sup>, waarna de ACM toetst op ontvankelijkheid van de geschilaanvraag. De betrokken partijen dienen in de eerste maand van het proces de relevante stukken met de ACM te delen, en de ACM kan gedurende het geschil de partijen verzoeken om aanvullende gegevens te verstrekken. De ACM deelt de van vertrouwelijkheden geschoonde versies van het verzoek en overige processtukken met de wederpartij in het geschil. Naar aanleiding van een geschil neemt de ACM een bindend besluit, dat zal worden gepubliceerd op de website van de ACM.

Geschillen inzake toegang en interconnectie toetst de ACM aan de in artikel 6 van het Takenbesluit en de in paragraaf 3 van het BARC genoemde uitgangspunten. Artikel 6 van het Takenbesluit en artikel 7 van het BARC schrijven voor dat de voorwaarden voor toegang non-discriminatoire (a) en transparant (b)

<sup>13</sup> Paragraaf 3.1

<sup>14</sup> [TelecomPostCN@acm.nl](mailto:TelecomPostCN@acm.nl)

<sup>15</sup> Prioritering van handhavingsonderzoeken door de Autoriteit Consument en Markt, kenmerk ACM/DJZ/2016/200888, Identificatienummer BWBR0037737.

<sup>16</sup> [TelecomPostCN@acm.nl](mailto:TelecomPostCN@acm.nl)

dienen te zijn. Verder dienen de tarieven te worden uitgesplitst naar netwerkelementen en -diensten (b) en staan dezen in redelijke verhouding tot de voor het bieden van interconnectie en toegang gemaakte kosten (c). Daarnaast bevat paragraaf 3 van het BARC enkele aanvullende voorschriften voor houders van een concessie ten aanzien van toegang en interconnectie.

#### 4.6 Geschillen consumenten

Op basis van artikel 16 van het BARC dienen houders van een concessie een geschillencommissie in te stellen voor consumenten. Consumenten moeten bij deze onafhankelijke commissie terecht kunnen voor geschillen over de uitleg van de algemene voorwaarden van het telecomabonnement. Een duidelijke beschrijving van de geschillenprocedure (of klachtenprocedure dat gelijkwaardige waarborgen biedt aan consumenten) dient terug te vinden te zijn in de algemene voorwaarden. De ACM zal binnen een jaar na de inwerkingtreding van het BARC deze procesbeschrijvingen uitvragen bij alle houders van een concessie met een consumentenaanbod. Consumenten kunnen bij de ACM een klacht indienen wanneer hun klacht niet volgens de betreffende geschillenprocedure wordt afgehandeld door een houder van een concessie.<sup>17</sup> De ACM gaat vervolgens na of de klacht voldoende onafhankelijk is behandeld door de concessiehouder.

#### 4.7 Privacy en security

Houders van een concessie zorgen op basis van artikel 9 van het BARC voor veilige en vertrouwelijke telecommunicatie en bescherming van de privacy van alle gebruikers van het netwerk. De ACM kan uitvragen welke maatregelen houders van een concessie hebben getroffen om de privacy van verbindingen en de beveiliging van het netwerk te waarborgen.

#### 4.8 Klachten, tips en aanwijzingen

Eenieder kan (desgewenst anoniem) klachten, tips en aanwijzingen richten aan de ACM over de zaken die onder het toezicht van de ACM vallen. De meest directe weg hiervoor is het benaderen van de ACM via [TelecomPostCN@acm.nl](mailto:TelecomPostCN@acm.nl). Meldingen kunnen tevens per post of telefonisch worden gedaan.<sup>18</sup> Niet alle meldingen kunnen worden onderzocht.

#### 4.9 Aandachtspunten en aanbevelingen telecombeleid CN

In dit hoofdstuk is beschreven hoe de ACM de huidige wet- en regelgeving ten aanzien van telecom in Caribisch Nederland beoogt vorm te geven. De ACM heeft daarnaast ook gekeken naar de mogelijke impact van toekomstige ontwikkelingen op de telecommarkten in Caribisch Nederland. In bijlage 3 worden een aantal aandachtspunten en aanbevelingen voor toekomstige wet- en regelgeving beschreven.

---

<sup>17</sup> [TelecomPostCN@acm.nl](mailto:TelecomPostCN@acm.nl)

<sup>18</sup> <https://www.acm.nl/nl/contact>

## 5 Conclusie

De telecommarkten in Caribisch Nederland hebben zich de afgelopen jaren in positieve zin ontwikkeld. Zo is er glasvezel uitgerold naar een aantal huishoudens en bedrijven, zijn de mobiele netwerken deels verbeterd en heeft EZK een structurele subsidie voor eindgebruikers van vaste internetdiensten verleend zodat consumenten minder kwijt zijn aan telecomdiensten.

Desondanks lijkt er nog ruimte voor verbetering te zijn. Zo blijkt dat de tarieven (zonder eindgebruikerssubsidie) zowel voor vast als mobiel internet in vergelijking met andere eilanden in de Cariben in Caribisch Nederland nog steeds relatief hoog zijn en dat de gemiddelde breedbandsnelheden achterlopen. Ook zal er de komende jaren moeten worden geïnvesteerd in de verdere uitrol van glasvezel en moderne mobiele netwerken.

Deze investeringen kunnen voor een betere telecomdienstverlening zorgen. Gegeven de lokale eilandeconomie, gekenmerkt door een kleine afzetmarkt met hoge kosten, is het echter niet eenvoudig voor houders van een concessie om deze substantiële investeringen (zonder subsidie) terug te verdienen zonder de tarieven verder te verhogen. Hogere tarieven zouden echter de betaalbaarheid van telecomdiensten voor eindgebruikers onder druk kunnen zetten. Tegenover een aanzienlijke verbetering van het dienstaanbod kunnen hogere tarieven staan, maar alle eindgebruikers op Caribisch Nederland moeten wel de mogelijkheid (houden) om telecomdiensten af te kunnen nemen.

In dat kader is het van belang dat de ACM zijn (markt)toezicht gaat verstevigen. Het Besluit Algemene Richtlijnen Concessiehouders (hierna: BARC) biedt voldoende aanknopingspunten om een goede prijs/kwaliteit verhouding te borgen. Zo biedt het BARC aan de ACM onder andere de mogelijkheid om, zo nodig rekening te houden met investeringen, de gemiddelde omzet per gebruiker te limiteren. Deze toezichtstrategie zet uiteen hoe de ACM dit, alsmede zijn toezicht op andere verplichtingen uit het BARC, vorm zal geven.

Zo wil ACM structureel contact hebben met houders van een concessie en tijdig de benodigde informatie vergaren en controleren. Daarvoor is vereist dat houders van een concessie jaarlijks een aantal vaste documenten verstrekken, waarbij de boekhouding wordt ondersteund door een accountantsverklaring om de juistheid hiervan te kunnen garanderen. De ACM zal deze documenten controleren en binnen een afzienbare periode contact opnemen met houders van een concessie indien deze onvolledig zijn of wanneer een houder van een concessie niet voldoet aan de relevante wet- en regelgeving

Daarbij zal de ACM zijn input blijven delen met overige rijksinstanties om verder te werken aan de verdere modernisering van de wet- en regelgeving in Caribisch Nederland. Zo zou de ACM graag zien dat nummerbehoud beschikbaar wordt en dat de telecom wet- en regelgeving meer in lijn wordt gebracht met de wetgeving op Europees Nederland.

Daarbij zou de ACM ook graag zien dat er bij herziening van de wetgeving ook tijdig wordt ingesprongen op de mogelijke toekomstige ontwikkelingen op de telecommarkten in Caribisch Nederland. Hierbij maakt de ACM zich met name zorgen over de ontwikkeling van de markt voor zeekabels en de mogelijke verstoring van de concurrentie op de lokale telecommarkten door satelliet telecommunicatieaanbieders. Graag zou de ACM mogelijkheden krijgen om toezicht te kunnen houden op de markt voor zeekabels en dat voor aanbieders van satelliet telecommunicatie aanbieders vergelijkbare wet- en regelgeving gaat gelden als voor aanbieders van vaste en mobiele telecommunicatieaanbieders.

Indien goed wordt ingesprongen op deze mogelijke ontwikkelingen en de ACM de huidige wet- en regelgeving daadkrachtig uitvoert, hoopt de ACM te bewerkstelligen dat deze ontwikkelingen ten gunste komen aan alle eindgebruikers op de eilanden.

---

Zelfs indien de wetgeving verder wordt aangepast en de ACM zijn (markt)toezicht gaat verstevigen, is het echter onrealistisch om te veronderstellen dat de kwaliteit en betaalbaarheid van telecommunicatiediensten in Caribisch Nederland (zonder aanzienlijke aanvullende subsidies en maatregelen) in de buurt zal komen van de telecommunicatiediensten in Europees Nederland. Een meer realistisch doel is om te bewerkstelligen dat de kwaliteit en betaalbaarheid van telecommunicatiediensten in Caribisch Nederland door een combinatie van versterkt toezicht en aanvullende maatregelen in lijn met de beter presenterende eilanden in de Cariben komt te liggen.

## Bijlage 1: Vergelijking telecommarkten Cariben

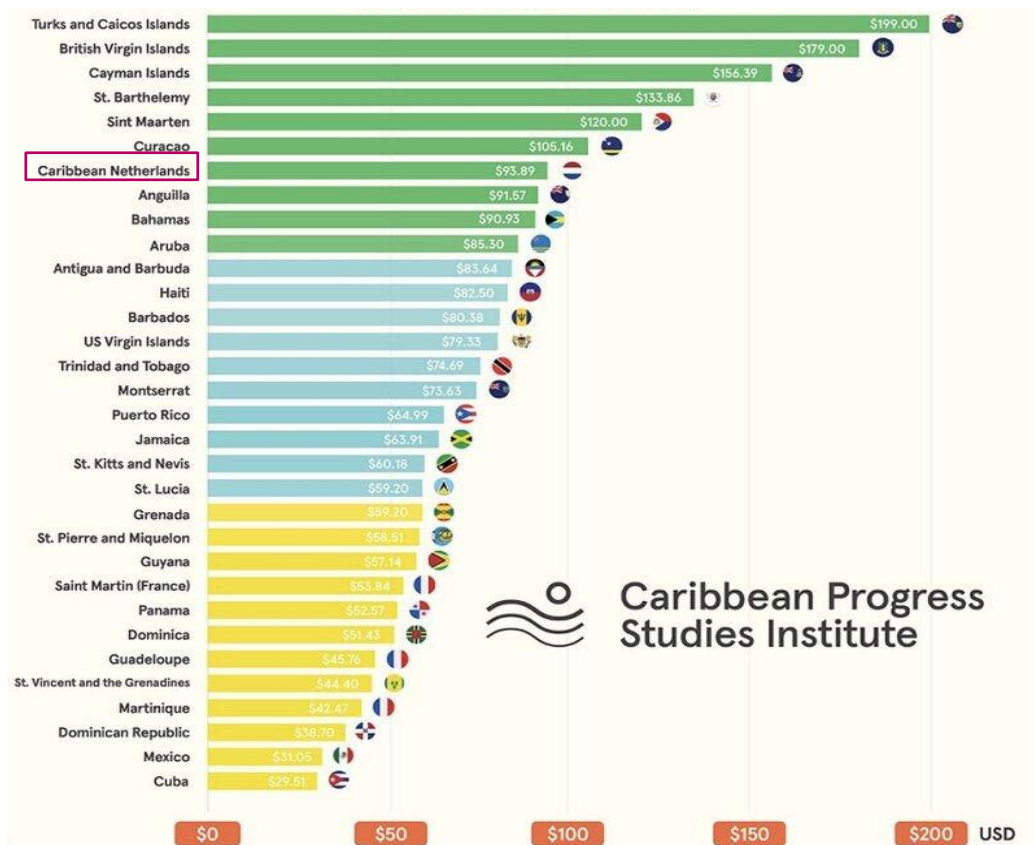
Deze bijlage bevat een vergelijking van verschillende kerngetallen ten aanzien van de telecommarkten op de verschillende eilanden in het Caribisch gebied. In deze vergelijking analyseert de ACM de kerngetallen van Caribisch Nederland enerzijds ten opzichte van omliggende eilanden en anderzijds ten opzichte van Europees Nederland.

### Vaste internettarieven

Uit cijfers van het Caribbean Progress Studies Institute (zie Figuur B1.1), gebaseerd op cijfers van Cable.co.uk, blijkt dat de gemiddelde bruto kosten van breedbandinternetabonnementen op CN relatief hoog zijn (met ruim \$ 93). Dit is niet alleen veel duurder dan de gemiddelde kosten voor breedband internet in Europees Nederland (ruim \$ 48)<sup>19</sup>, maar ook ten opzichte van vele andere eilanden in de Cariben.

Het valt op dat de gemiddelde kosten in de nabij Saba en Sint Eustatius gelegen eilanden van Sint Maarten (\$ 120) en St. Barthelemy (ruim \$ 133) nog hoger zijn dan in Caribisch Nederland. Dit kan echter komen doordat het gemiddelde voor CN omlaag wordt getrokken doordat de internettarieven in Bonaire gemiddeld een stuk lager zijn dan op de Bovenwinden.

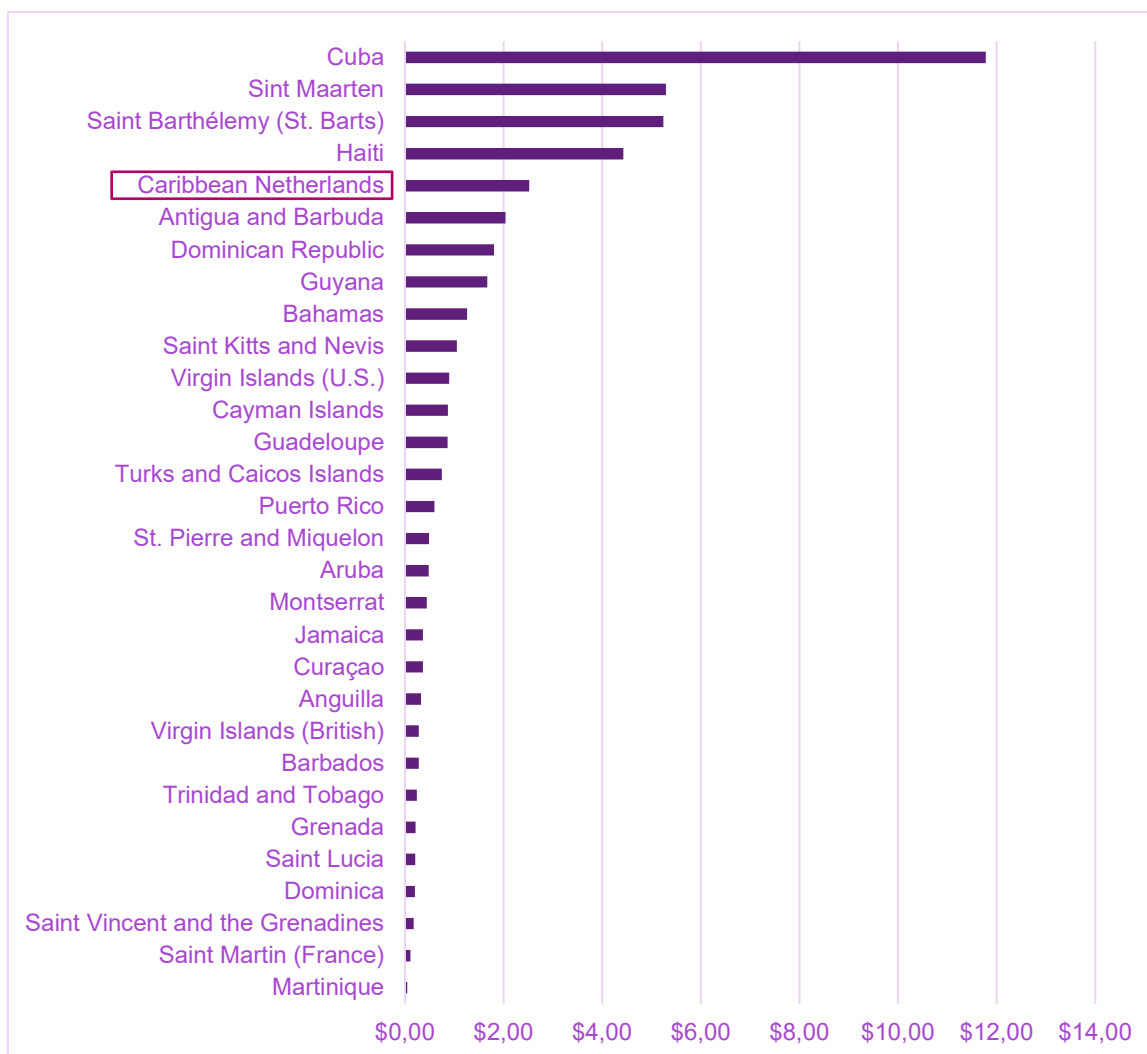
Ook de gemiddelde kosten in het nabij Bonaire gelegen Curaçao liggen met ruim \$ 105 boven het gemiddelde voor Caribisch Nederland. Aruba ligt daarentegen net onder het gemiddelde van CN met ruim \$ 85.



Figuur B1.1. Gemiddelde kosten van breedbandinternetabonnementen per maand op de Cariben in 2023 in USD (Bron: CPSI)

<sup>19</sup> Data afkomstig van cable.co.uk

Aangezien de gemiddelde breedbandkosten afhankelijk zijn van de kwaliteit van de achterliggende pakketten, heeft de ACM ook een analyse gemaakt van de gemiddelde kosten per megabit aan breedband per maand (zie Figuur B1.2). Hieruit volgt dat men op de Cariben gemiddeld \$ 1,51 per megabit per maand kwijt is. Caribisch Nederland ligt met \$ 2,52 aanzienlijk boven dit regionale gemiddelde. Dit gemiddelde wordt bovendien naar boven getrokken doordat de tarieven in Cuba exorbitant hoog zijn (\$ 11,78). Op de meeste eilanden van de Cariben betaalt men minder dan \$ 1 per megabit. In Europees Nederland betaalt men ter vergelijking \$ 0,15 per megabit per maand.



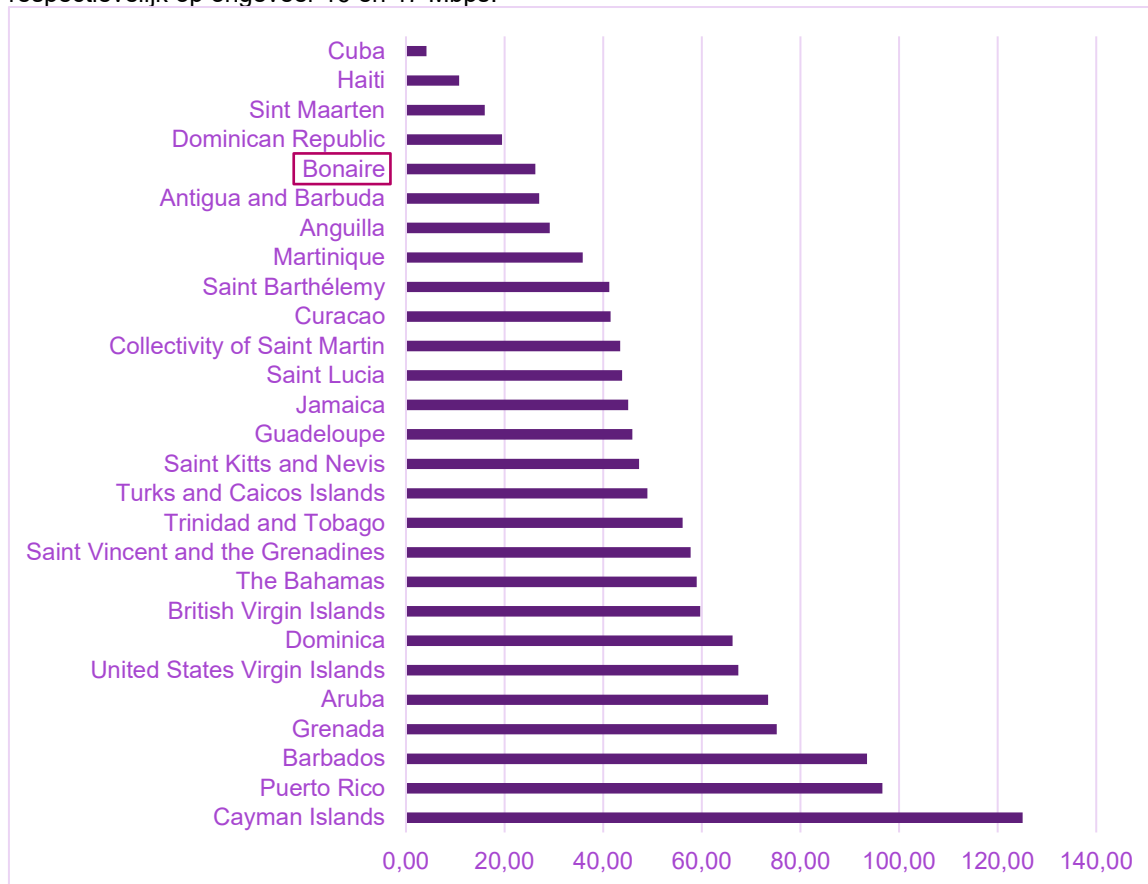
**Figuur B1.2. Gemiddelde kosten per vaste megabit per maand op de Cariben in 2023 in USD**  
(Bron: cable.co.uk)

### Vaste internetsnelheden

De gemiddelde vaste downloadsnelheden op de Cariben zijn relatief laag. Zo blijkt uit cijfers van Cable.co.uk (zie Figuur B1.3) dat de gemiddelde snelheid over de gehele regio in 2023 ongeveer 39 Mbps is. Dit ligt meer dan 100 Mbps onder de gemiddelde snelheid in Europees Nederland (ongeveer 142 Mbps). Hierbij verschilt de gemiddelde internetsnelheid op de Cariben sterk over de verschillende eilanden. Zo is de gemiddelde snelheid het laagst op Cuba (ongeveer 4 Mbps) en het hoogst op de Kaaimaneilanden (ongeveer 125 Mbps). Op Bonaire blijkt de gemiddelde internetsnelheid onder het Caribisch gemiddelde te liggen, met ongeveer 26 Mbps. Van Saba en Sint Eustatius heeft Cable.co.uk



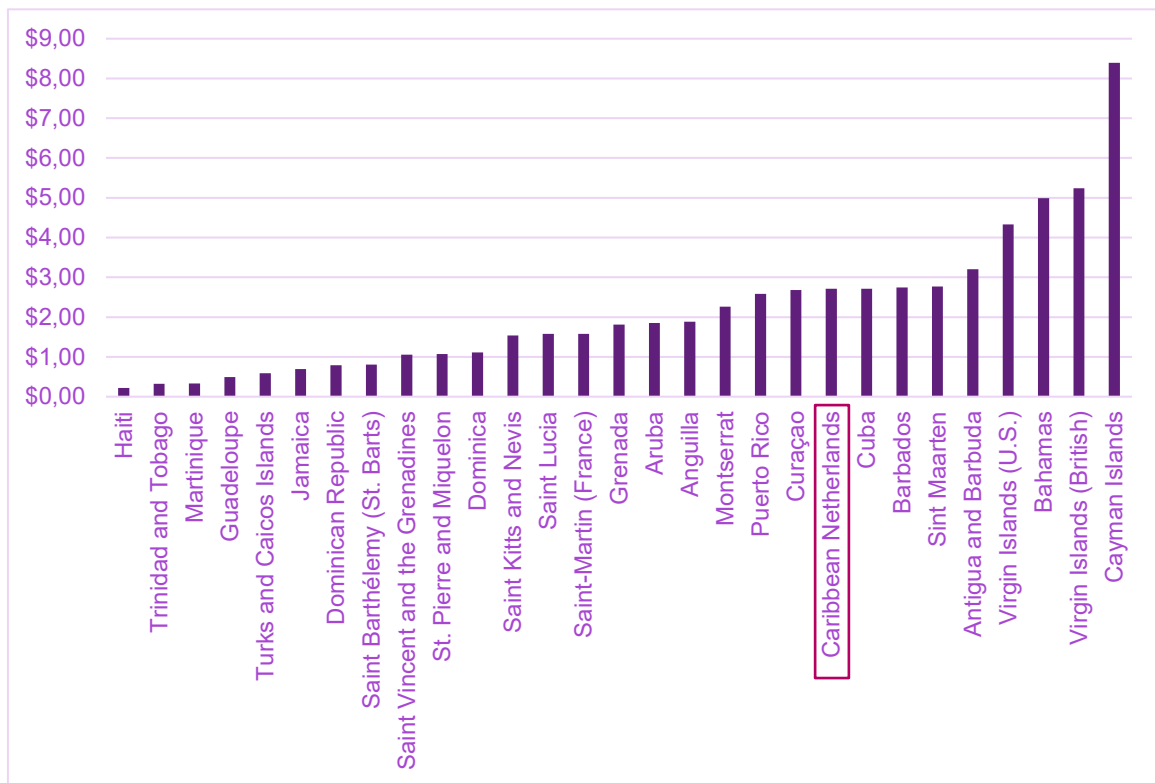
helaas geen gegevens beschikbaar, maar gegeven de lokale omstandigheden op deze eilanden (zie paragraaf 2.3) mag worden aangenomen dat deze onder het gemiddelde van Bonaire liggen. Op de nabij Saba en Sint Eustatius gelegen eilanden van Sint Maarten en Sint Kitts ligt de gemiddelde snelheid respectievelijk op ongeveer 16 en 47 Mbps.



**Figuur B1.3. Gemiddelde vaste download internetsnelheden op de Cariben in 2023 in Mbps (Bron: Cable.co.uk).**

### Mobiele datatarieven

De gemiddelde tarieven voor mobiel internet zijn net zoals de gemiddelde tarieven voor vast internet relatief hoog op de Cariben. Zo blijkt uit cijfers van Cable.co.uk (zie Figuur B1.4) dat men op de Cariben in 2023 gemiddeld \$2,15 voor 1GB aan mobiele data betaalt. In Europees Nederland betaalt men gemiddeld \$1,63 voor 1GB op mobiel. Ook ten aanzien van de mobiele datatarieven verschillen de eilanden op de Cariben sterk ten opzichte van elkaar. Het gemiddelde tarief is het laagst op Haïti met \$0,22 en het hoogst op de Kaaimaneilanden met \$8,39. in Caribisch Nederland ligt het gemiddelde tarief met \$2,71 net boven het gemiddelde van de Cariben. Hierbij is het aannemelijk dat het tarief binnen Caribisch Nederland gegeven de lokale omstandigheden (zie paragraaf 2.3) waarschijnlijk lager is op Bonaire en hoger op Saba en Sint Eustatius.



Figuur B1.4. Gemiddelde prijs voor 1GB aan mobiele data op de Cariben in 2023 in USD  
(Bron: Cable.co.uk)

## Bijlage 2: Houders van een concessie CN

Deze bijlage bevat een overzicht van alle huidige houders van een concessie in Caribisch Nederland.

### TELBO

Telefonia Bonairiano NV (hierna: TELBO) is een telecommunicatieaanbieder op Bonaire en biedt een compleet scala aan diensten aan particuliere en zakelijke klanten. TELBO opereert onder de jurisdictie van de Bonaire Holding Maatschappij (BHM), eigendom van het openbaar lichaam Bonaire. TELBO levert vaste telefonie, mobiele telefonie, internettoegang en IPTV op basis van zijn eigen in grote mate door glasvezel vervangen koperinfrastructuur.

### Flamingo TV

Flamingo TV Bonaire (hierna: Flamingo TV) is de grootste concurrerende telecommunicatieaanbieder op Bonaire. Net zoals TELBO, biedt Flamingo TV aan zowel zakelijke als privé klanten internet en internetdiensten aan. Hiervoor maakt Flamingo gebruik van zijn in grote mate door glasvezel vervangen kabelinfrastructuur. NOS TV Bonaire maakt als onderdeel van Flamingo TV nieuws en lokale televisie programma's en zendt deze uit op het televisienetwerk van Flamingo TV.

### Digicel (Antilliano Por)

Digicel group is als telecommunicatieaanbieder actief op een groot aantal eilanden in de Cariben. In Caribisch Nederland is Digicel actief als mobiele aanbieder op Bonaire. In bepaalde andere eilanden in de Cariben biedt Digicel ook vast internet en televisie aan.

### Liberty Latin America (FLOW - UTS - Antelecom - WICC)

Liberty Latin America Ltd. (hierna: LLA) is één van de meest grootschalige telecompagnijen in Latijns- en Midden-Amerika en beschikt over vele zeekabels in het Caribische gebied. Daarnaast is LLA onder andere eigenaar van FLOW (UTS), de incumbent op Curacao. Ook Antelecom (houder van een mobiele concessie op Bonaire en een lange afstandsconcessie op Bonaire, Sint Eustatius en Saba) en Windward Island Cellular Company (hierna: WICC), (houder van een mobiele concessie op onder andere Saba en Sint Eustatius) vallen uiteindelijk onder LLA.

FLOW biedt geen vaste internetdiensten op Bonaire, Saba en Sint Eustatius aan. Wel biedt FLOW (onder merknaam Chippie) mobiele diensten aan op alle eilanden van Caribisch Nederland. Hiervoor maakt FLOW zowel gebruik van een aantal eigen masten als de masten van andere houders van een concessie.

### Satel

Satel is het telecommunicatiebedrijf op Saba. Alle aandelen van Satel zijn in eigendom van het openbaar lichaam Saba. Zoals beschreven in de voorgaande paragraaf, beschikt Saba over zowel, een vaste (lokale) concessie, een lange afstandsconcessie als een mobiele concessie. Door middel van deze concessies en haar (voornamelijk koperen) telecommunicatienetwerk biedt Satel internet en telefonie aan zowel consumenten als bedrijven aan.

Ondanks dat Satel beschikt over een mobiele concessie en twee eigen masten, biedt zij op dit moment geen mobiele diensten aan. Deze worden op het moment van schrijven aangeboden door TelCell (onderdeel van TelEm) die hiervoor gebruik maakt van de mobiele concessie van Satel. Satel biedt geen televisiediensten aan. Klanten kunnen zelf abonnementen afsluiten voor IP-TV.

Naast de telecommunicatiediensten biedt Satel ook een (beperkt) aantal aanverwante diensten aan. Zo verkoopt Satel telecommunicatieapparatuur zoals mobieltjes (zodat bewoners hiervoor niet altijd zijn aangewezen op naburige grotere eilanden).

### **Eutel**

Eutel is het telecommunicatiebedrijf op Sint Eustatius. Alle aandelen van Eutel zijn in handen van het openbaar lichaam Sint Eustatius. Net zoals Satel, beschikt ook Eutel over zowel een vaste (lokale) -, een lange afstands-, als een mobiele concessie. Eutel biedt op het moment van schrijven geen mobiele diensten aan. De concessie van Eutel wordt gebruikt door TelCell (onderdeel van TelEm). Anders dan Satel, biedt Eutel naast vaste telefonie en vast internet ook televisiediensten (in bundels) aan.

Voor het aanbieden van haar telecommunicatiediensten maakt Eutel gebruik van haar eigen VDSL-kopernetwerk (met nagenoeg volledige dekking op Sint Eustatius). In tegenstelling tot Satel heeft Eutel daarnaast ook reeds aantal delen van zijn netwerk Eutel verglaast (met behulp van subsidies).

### **TelEm (Smithcoms - TelCell)**

TelEm is het telecombedrijf van Sint Maarten waar zij zelf vaste telecomdiensten levert. Als onderdeel van de TelEm-groep, levert Smithcoms het internationale data- en gespreksverkeer aan. Mobiele diensten worden binnen de TelEm-groep geleverd door TelCell. Daarnaast beschikt TelEm (Smithcoms) over een lange afstandsconcessie op Saba en Sint Eustatius.

TelCell biedt mobiele diensten aan op zowel Saba als Sint Eustatius. Hiervoor maakt TelCell gebruik van de mobiele concessies en telecommunicatienetwerken van Satel en Eutel. TelEm biedt geen vaste internetdiensten aan op Saba en Sint Eustatius aan.

## Bijlage 3: Aandachtspunten en aanbevelingen toekomstig telecombeleid CN

Naast de beoogde aanpak en handhaving van de wettelijke taken die op moment reeds zijn belegd bij de ACM (zie hoofdstuk 4), bevat deze bijlage een beschrijving van een aantal ontwikkelingen die volgens de ACM de komende jaren in meer of mindere mate effect kunnen hebben op de telecommarkten in Caribisch Nederland. Om het toezicht optimaal vorm te kunnen geven, zodat er sprake is van een level playing field voor alle marktpartijen en deze ontwikkelingen ten gunste van alle consumenten en bedrijven in Caribisch Nederland komen, stelt de ACM bij een aantal ontwikkelingen voor om de toekomstige wet- en regelgeving aan te passen.

### B3.1 Opkomst satelliet telecommunicatiediensten

Een interessante ontwikkeling van de laatste jaren op de globale telecommarkten betreft de opkomst van de nieuwste satelliettelecommunicatiediensten. Deze Low Earth Orbit (hierna: LEO) draaien dicht om de aarde waardoor ze hogere snelheden en capaciteit aanbieden dan de oude satelliettelecommunicatiediensten. Starlink is met zijn LEO-infrastructuur voornemens om op korte termijn wereldwijd satelliet internetdiensten aan te bieden. Starlink is op dit moment reeds beschikbaar voor huishoudens (in bepaalde landen) of boten door middel van een schotelontvanger. Daarnaast is Starlink voornemens om op korte termijn ook rechtstreeks op LTE-telefoons beschikbaar te zijn voor mobiele diensten.<sup>20</sup>

Hoewel Starlink op dit moment nog niet op grote schaal lijkt te concurreren met aantrekkelijk geprijsde vaste internetaanbieders met VHC-netwerken op het Europese vaste land, kan Starlink dat mogelijk wel op het moment dat Starlink zijn doel heeft bereikt om 10 Gbit/s diensten aan huishoudens te bieden.<sup>21</sup> In landen waar de vaste telecomnetwerken (nog) niet in staat zijn om kwalitatief hoogwaardige vaste internetdiensten aan te bieden voor economisch aantrekkelijke tarieven geldt Starlink op dit moment mogelijk al als interessant alternatief.<sup>22</sup>

Specifiek voor het Caribisch gebied: Starlink is officieel nog niet beschikbaar op Bonaire, Saba en Sint Eustatius, maar Starlink geeft zelf aan dat dit binnenkort ('starting in 2025') wel het geval zal zijn (zie Figuur 3). Starlink is in de Cariben al wel officieel beschikbaar op bijvoorbeeld de Maagdeneilanden, Saint-Barthélemy, Puerto Rico en Guadeloupe. Sint Maarten staat op de wachtlijst.

<sup>20</sup> <https://tweakers.net/nieuws/214516/starlink-brengt-direct-to-cell-dienst-voor-mobiele-telefoons-volgend-jaar-uit.html>

<sup>21</sup> <https://www.pcmag.com/news/spacexs-starlink-raises-download-speed-goal-from-1gbps-to-10gbps>

<sup>22</sup> Op het moment van schrijven kost een Starlink standard residential dienst - met gemiddelde download snelheden van 25-100 Mbps - \$ 65 per maand, naast de aanschaf van een ontvanger van \$ 450.



Figuur B3.1. Beschikbaarheid Starlink Cariben (Bron: Starlink<sup>23</sup>)

Naast Starlink zijn er ook nog andere bedrijven actief die op termijn wellicht ook vergelijkbare telecommunicatiediensten kunnen aanbieden in Caribisch Nederland, zoals Project Kuiper<sup>24</sup> van Amazon en ViaSat<sup>25</sup>.

Satelliettelecommunicatiediensten zoals aangeboden door Starlink (en in de toekomst wellicht ook door andere partijen zoals Project Kuiper van Amazon en ViaSat) zijn veelbelovende innovatieve diensten die in potentie veel kansen en mogelijkheden bieden aan afnemers, zeker op afgelegen locaties in Caribisch Nederland. Tegelijkertijd brengen dit soort technische en commerciële ontwikkelingen ook risico's met zich mee, specifiek indien de afhankelijkheid van deze telecomnetwerken zo groot wordt dat dit ten koste gaat van de aanwezige vaste en mobiele telecominfrastructuren.

De ACM acht het van belang dat alle marktpartijen die telecomdiensten aanbieden dit onder dezelfde voorwaarden kunnen doen. In de visie van de ACM kan er slechts sprake zijn van een dergelijk level playing field als alle telecomaanbieders moeten voldoen aan vergelijkbare wetgeving en onder het toezicht vallen zoals die van toepassing is op bestaande vaste en mobiele infrastructuren. De ACM acht het daarom wenselijk dat onderzocht wordt of en hoe satellietdiensten onder de WTV kunnen worden gebracht. Gegeven de ambitie van Starlink is het wenselijk dat dit zo spoedig mogelijk wordt geëffectueerd.

### B3.2 Zeekabels

In het Caribisch gebied spelen onderzeese datakabels (hierna: zeekabels) en het daarover geleverde transport van data (hierna: IP transit) een zeer grote rol op de lokale telecommarkten. Vroeger werden

<sup>23</sup> <https://www.starlink.com/map>, geraadpleegd op 6 november 2023.

<sup>24</sup> <https://www.aboutamazon.com/what-we-do/devices-services/project-kuiper>

<sup>25</sup> <https://www.viasat.com/satellite-internet/>

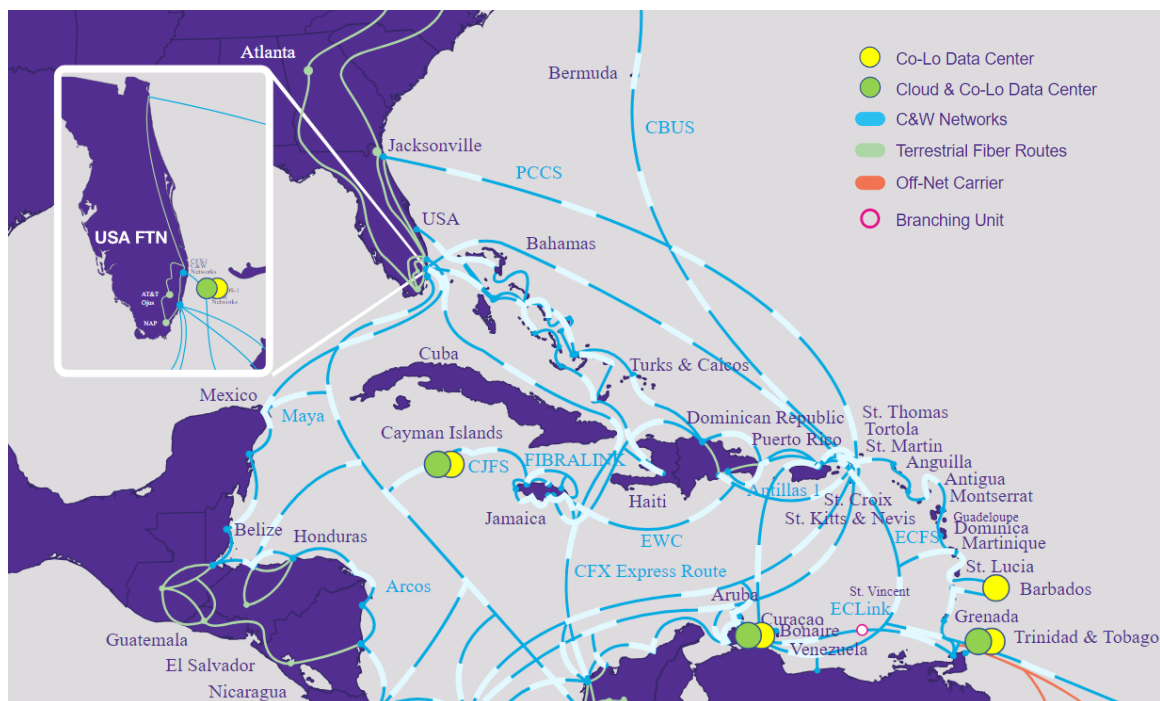
deze zeekeblen vooral op initiatief van grote internationale telecombedrijven aangelegd. Tegenwoordig zijn het vooral consortia van onder meer grote tech bedrijven die zeekeblen aanleggen om hun datacenters te verbinden.

In de Cariben is deze markt grotendeels in handen van telecombedrijf Liberty Latin America, door middel van dochteronderneming Cable & Wireless Networks (hierna: C&W). Een dominante speler met hoge toegangstarieven.

### C&W Networks

C&W exploiteert een zeer groot telecommunicatienetwerk in de Cariben, waarmee C&W connectiviteit naar ongeveer 40 landen aanbiedt (zie Figuur 4). Zo beheert C&W onder meer de 2.400 kilometer lange CFX-1 zeekebel, die de Verenigde Staten, Jamaica en Colombia verbindt. Daarnaast beschikt C&W (naast vele andere zeekeblen) ook over de 1.700 kilometer lange EWC zeekebel die de Britse Maagdeneilanden, Jamaica en de Dominicaanse Republiek met elkaar verbindt. In totaal beslaat het netwerk van C&W meer dan 50.000 kilometer aan zeekeblen. Naast zeekeblen, beheert C&W ook colocalaties, data centers en landkeblen.

Voor telecomaandieners op de eilanden in de Cariben leidt dit tot een grote afhankelijkheid van C&W en weinig onderhandelingsmogelijkheden ten aanzien van de hoge tarieven voor IP transit tot aan de belangrijkste internet exchange in Miami. Aangezien IP transit één van de grootste kostenposten is voor telecomaandieners, heeft C&W daarmee een grote invloed op de uiteindelijke eindgebruikerstarieven voor telecommunicatiediensten op de eilanden.



Figuur B3.2. Grafische weergave C&W netwerk (Bron: C&W Networks<sup>26</sup>)

### SSCS

Er zijn echter een aantal eilanden in de Cariben die niet rechtstreeks zijn aangesloten op het zeekeblenetwerk van C&W. Hieronder vallen onder meer de twee Bovenwindse eilanden in Caribisch Nederland, Saba en Sint Eustatius.

<sup>26</sup> <https://www.cwnetworks.com/webapp/webapp/#/home>

Om de maatschappelijke en sociaal economische ontwikkeling van beide eilanden te stimuleren heeft de Staat der Nederlanden in 2010 besloten om een zeekabel aan te leggen waarmee zowel Saba als Sint Eustatius met breedband werden ontsloten. De aanleg van deze zeekabel is gefinancierd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK).

Saba Statia Cable System B.V. (hierna: SSCS) is gemachtigd met de exploitatie en het beheer van het kabelsysteem. SSCS is gevestigd op Bonaire en specifiek opgericht ten behoeve van het beheer en de exploitatie van de zeekabel die Saba en Sint Eustatius met de internationale kabelsystemen verbindt.<sup>27</sup> Daarnaast levert SSCS gespecialiseerde telecommunicatiediensten aan overheidsdiensten zoals defensie.

SSCS heeft geen winstmotief, en mag maximaal, conform de verleende machtiging van de RDI, 18 procent rendement maken dat aan de reserves moet worden toegevoegd.



**Figuur B3.3. Grafische weergave Saba Statia Cable System (bron: ACM o.b.v. Infrapedia)**

Figuur 5 geeft een versimpelde ligging van de SSCS-kabel weer. Hieruit volgt dat de SSCS-kabel Saba en Sint Eustatius verbindt met Sint Maarten, Saint Barthélemy en Saint Kitts en Nevis. Op Sint Maarten komt de zeekabel binnen in het landingsstation van TelEm (Smithcoms) en wordt deze doorverbonden met het landingsstation van LLA. Deze beide aanbieders beschikken over een Indefeasible Right of Use (hierna: IRU) op de zeekabel van SSCS. Hiermee beschikken LLA en TelEm net zoals SSCS zelf ook over capaciteit op de zeekabel, waarover zij zelf IP transit en andere diensten kunnen aanbieden. SSCS mag zijn capaciteit alleen leveren aan concessiehouders. Naast het aanbieden van IP transit aan derden, gebruiken LLA en TelEm de fiber op dit moment ook voor de eigen bedrijfsvoering. Op Saint Kitts en Nevis komt de zeekabel aan in een landing station van C&W.

### Hoge kosten IP transit

Zoals beschreven in het voorgaande is de afhankelijkheid van zeekabels voor het transport van data in Caribisch Nederland is groot. Het Rijk heeft geïnvesteerd in een zeekabel die de Bovenwinden met het bredere zeekabelnetwerk verbindt (de SSCS-kabel). Deze kabel alleen is echter niet voldoende om de kosten van houders van een concessie op de Bovenwinden aanzienlijk te verlagen. Vanaf het eindpunt van de SSCS-kabel zijn deze aanbieders namelijk aangewezen op private zeekabels om uiteindelijk een exchange te bereiken. Op Bonaire is men (vanaf Curaçao) volledig afhankelijk zeekabels die in handen

<sup>27</sup> Auditdienst Rijk (2016). *Onderzoeksrapport naar de governance rondom Saba Statia Cable System B.V.*



zijn van private partijen. Op dit moment is deze markt in de gehele Cariben grotendeels in handen van slechts een partij: LLA.

In de Staat van de Digitale Infrastructuur heeft EZK aangekondigd dat in de nabije toekomst zal worden onderzocht welke obstakels er in Caribisch Nederland zijn bij de internationale ontsluiting via zeekabels. Ook wordt onderzocht welke verbeteringen wellicht mogelijk zijn, waarbij nadrukkelijk ook wordt gekeken naar de mogelijkheden voor cofinanciering via de Connecting Europe Facility.<sup>28</sup>

### B3.3 Markttoezicht zeekabels

Momenteel is het toezicht op de naleving van machtigingsvoorwaarden door zeekabelexploitanten formeel bij de RDI belegd. Dit houdt in dat de ACM geen toezichtsbevoegdheden heeft ten aanzien van zeekabels. Wanneer de taakverdeling wordt gespiegeld aan de regeling omtrent houders van een concessie (paragraaf 3.2) van houders van een concessie, kan de ACM inzicht verkrijgen in de activiteiten en commerciële positie van zeekabelexploitanten. Daarbij zou de ACM geschillen kunnen beslechten tussen houders van een concessie en gemachtigden over zaken als toegang tot infrastructuur en interconnectie tussen zeekabels en lokale telecommunicatienetwerken.

Op deze manier zou de ACM eventueel ook meer inzicht kunnen verkrijgen in de exacte activiteiten van SSCS. Het doel van SSCS lijkt duidelijk; namelijk het zonder winstoogmerk beheren en onderhouden van de zeekabel die volledig door BZK is gefinancierd. Zo zouden de houders van een concessie op de Bovenwinden moeten profiteren van de laagst mogelijke tarieven voor het transport van data van Saba en Sint Eustatius naar het bredere private zeekabelnetwerk vanaf het eindpunt van de SSCS-kabel.

Op dit moment is het voor de ACM echter niet duidelijk welke (aanverwante) diensten SSCS precies aanbiedt, voor welke tarieven en aan wie. Gegeven de invloed van de dienstverlening van SSCS op de kosten voor eindgebruikers op Saba en Sint Eustatius zou de ACM hier graag meer inzicht in willen verkrijgen.

### B3.4 Nummerportabiliteit

Nummerbehoud zorgt ervoor dat eindgebruikers telefoonnummers behouden wanneer zij overstappen naar een andere provider. Dit zorgt ervoor dat men eenvoudiger kan overstappen van aanbieder zonder het nadeel van een nieuw telefoonnummer en draagt daarmee bij aan concurrentie op de telecommarkt. De ACM pleit daarom voor een regeling die dit voor de marktwerking belangrijke instrument ook voor CN mogelijk maakt. Daarbij zou kunnen worden onderzocht of kan worden aangesloten bij het platform voor nummerbehoud dat op Curaçao recentelijk door Bureau Telecommunicatie en Post is ingesteld.

### B3.5 Herziening telecomkader BES

De telecomwetgeving voor de BES is complex en het blijft de vraag of deze voldoende handvatten biedt om de zich steeds ontwikkelende telecomsector effectief te reguleren met oog voor de belangen van eindgebruikers en houders van een concessie. De ACM heeft bij recente uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoetsen van wetgeving die betrekking hebben op de BES-eilanden de minister geadviseerd om stappen te zetten voor een brede herziening en stroomlijning van de telecomwetgeving voor CN. Daarbij kan ook worden gedacht aan het aansluiten bij (een selectie van bepalingen uit) de Europees Nederlandse telecomwetgeving. Zo zouden mogelijkerwijs delen van bijvoorbeeld de Telecommunicatiewet en de Open Internet Verordening van overeenkomstige toepassing op CN verklaard kunnen worden. Verder kan worden onderzocht welke beleidsaanpassingen er kunnen worden doorgevoerd om dienstenconcurrentie op de telecomnetwerken te bevorderen.

<sup>28</sup> 'Staat van de digitale infrastructuur', ministerie van EZK (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1124496.pdf>)