



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit opgedragen telecommunicatiediensten BES in verband met een actualisering van de aan concessiehouders opgedragen diensten

Nader Rapport

*'s-Gravenhage, 19 november 2019
WJZ / 19312819*

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit opgedragen telecommunicatiediensten BES in verband met een actualisering van de aan concessiehouders opgedragen diensten

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 november 2019, nr. 2019002402, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 december 2019, nr. W18.19.0360/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

In het navolgende ga ik op deze opmerkingen in. De tekst van het advies treft u hieronder aan, gevolgd door mijn reactie hierop.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de aanleiding van deze wijziging. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

In de toelichting wordt in algemene termen opgemerkt dat het van belang is dat concessiehouders ook deze internetdiensten aanbieden en dat voor deze diensten duidelijke voorschriften gaan gelden. Door deze diensten als (door middel van concessies) 'opgedragen diensten' in de zin van artikel 3 Wtv BES aan te merken, kan de Autoriteit Consument en Markt toezicht houden op de naleving van de concessievoorwaarden. Ook kan zij, aldus, onder meer toezicht houden op de tarifiering.

In het algemene deel van de nota van toelichting wordt niet duidelijk gemaakt wat de aanleiding is voor deze wijziging. Uit de reacties op de internetconsultatie begrijpt de Afdeling echter dat de aanleiding is gelegen in de vermeend hoge tarieven voor internetabonnementen op de BES-eilanden. De Afdeling merkt op dat het in de rede ligt deze omstandigheden in paragraaf 2.2 van de nota van toelichting nadrukkelijk te benoemen en in dat verband toe te lichten op welke wijze het ontwerpbesluit een oplossing is voor deze problematiek.

De Afdeling adviseert de toelichting met inachtneming van het voorgaande aan te passen.

In lijn met het advies van de Afdeling is paragraaf 2.2 van de nota van toelichting aangevuld met een nadere beschrijving van de aanleiding voor deze wijziging. Deze aanleiding is inderdaad, zoals de Afdeling terecht constateert, primair gelegen in de vermeend te hoge tarieven voor internetabonnementen op de BES-eilanden. In hoeverre de tarieven inderdaad te hoog zijn, en in hoeverre dit ontwerpbesluit een oplossing is voor deze problematiek, zal moeten blijken na onderzoek door de Autoriteit Consument en Markt.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,
M.C.G. Keijzer.*



Advies Raad van State

No. W18.19.0360/IV
's-Gravenhage, 18 december 2019

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 12 november 2019, no.2019002402, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit opgedragen telecommunicatiediensten BES in verband met een actualisering van de aan concessiehouders opgedragen diensten, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit wijzigt het Besluit opgedragen telecommunicatievoorzieningen BES (hierna: 'het Besluit'). Het Besluit omschrijft de diensten die een houder van een concessie op grond van artikel 3 van de Wet telecommunicatievoorzieningen BES ('Wtv BES') is verplicht aan te bieden. Met deze wijziging zal, naast spraakdiensten (telefonie), ook het transport van data (internet) tot deze 'opgedragen diensten' behoren.¹

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de aanleiding van deze wijziging. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

In de toelichting wordt in algemene termen opgemerkt dat het van belang is dat concessiehouders ook deze internetdiensten aanbieden en dat voor deze diensten duidelijke voorschriften gaan gelden. Door deze diensten als (door middel van concessies) 'opgedragen diensten' in de zin van artikel 3 Wtv BES aan te merken, kan de Autoriteit Consument en Markt toezicht houden op de naleving van de concessievoorwaarden.² Ook kan zij, aldus, onder meer toezicht houden op de tarifiering.³

In het algemene deel van de nota van toelichting wordt niet duidelijk gemaakt wat de aanleiding is voor deze wijziging. Uit de reacties op de internetconsultatie begrijpt de Afdeling echter dat de aanleiding is gelegen in de vermeend hoge tarieven voor internetabonnementen op de BES-eilanden. De Afdeling merkt op dat het in de rede ligt deze omstandigheden in paragraaf 2.2 van de nota van toelichting⁴ nadrukkelijk te benoemen en in dat verband toe te lichten op welke wijze het ontwerpbesluit een oplossing is voor deze problematiek.

De Afdeling adviseert de toelichting met inachtneming van het voorgaande aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

¹ Daarnaast komen de telex- en telegraafdiensten als opgedragen diensten te vervallen.

² De concessievoorwaarden als bedoeld in artikel 7 Wtv BES.

³ De ACM houdt krachtens artikel 2 lid 1 onder ii van het Besluit taken telecommunicatie en post en vergoedingen post BES toezicht op de naleving van artikel 7 Wtv BES.

⁴ Paragraaf 2.2 Aanleiding en noodzaak tot modernisering van de opgedragen diensten.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... tot wijziging van het Besluit opgedragen telecommunicatiediensten BES in verband met een actualisering van de aan concessiehouders opgedragen diensten

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van 12 november 2019, nr. WJZ/19260673;

Gelet op artikel 3, eerste lid, van de Wet telecommunicatievoorzieningen BES;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van nr. ...);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat van ..., nr. WJZ/...;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit opgedragen telecommunicatiediensten BES wordt als volgt gewijzigd:

A

De paragrafen 2 tot en met 5 komen als volgt te luiden:

§ 2. Opedragen diensten

Artikel 2

De opgedragen diensten met betrekking tot het directe transport van gegevens, bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de wet, omvatten de in de navolgende paragrafen omschreven vaste telecommunicatiedienst, mobiele telecommunicatiedienst en langeafstandstelecommunicatiedienst.

Artikel 3

De opgedragen diensten, bedoeld in artikel 2, kunnen naar hun aard en omvang in een concessie worden beperkt tot één of meer van deze diensten dan wel delen daarvan.

§ 3. Vaste telecommunicatiedienst

Artikel 4

Onder vaste telecommunicatiedienst wordt verstaan de dienst met betrekking tot het transport van gegevens via de vaste telecommunicatie-infrastructuur van de houder van de concessie voor:

- a. direct of indirect uitgaande en binnenkomende nationale of nationale en internationale gesprekken, met behulp van een nummer uit een nummerplan als bedoeld in artikel 44e, eerste lid, van de wet, en
- b. toegang tot het internet en derhalve connectiviteit met vrijwel alle eindpunten van het internet, ongeacht de gebruikte netwerktechnologie en eindapparatuur.

§ 4. Mobiele telecommunicatiedienst

Artikel 5

Onder mobiele telecommunicatiedienst wordt verstaan de dienst met betrekking tot het transport van gegevens via de mobiele telecommunicatie-infrastructuur van de houder van de concessie voor:

- a. direct of indirect uitgaande en binnenkomende nationale of nationale en internationale gesprekken, met behulp van een nummer uit een nummerplan als bedoeld in artikel 44e, eerste lid, van de wet, en
- b. toegang tot het internet en derhalve connectiviteit met vrijwel alle eindpunten van het internet, ongeacht de gebruikte netwerktechnologie en eindapparatuur.



§. 5 Langeafstandstelecommunicatiedienst

Artikel 6

Onder langeafstandstelecommunicatiedienst wordt verstaan de dienst met betrekking tot het transport van gegevens via de vaste telecommunicatie-infrastructuur of de mobiele telecommunicatie-infrastructuur in een openbaar lichaam, naar een aansluitpunt of een gebruiker van zijn keuze buiten dat openbaar lichaam, voor:

- a. direct of indirect uitgaande en binnenkomende nationale of internationale gesprekken, met behulp van een nummer uit een nummerplan als bedoeld in artikel 44e, eerste lid, van de wet, en
- b. toegang tot het internet en derhalve connectiviteit met vrijwel alle eindpunten van het internet, ongeacht de gebruikte netwerktechnologie en eindapparatuur.

B

In artikel 10, eerste lid, wordt 'paragrafen 2 tot en met 4' vervangen door 'paragrafen 3 tot en met 5'.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,



NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit wijzigingsbesluit strekt tot modernisering van het Besluit opgedragen telecommunicatievoorzieningen BES (hierna: het Besluit). Door middel van het Besluit en concessies zijn diensten opgedragen aan de houders van een concessie voor het aanleggen, in stand houden en exploiteren van telecommunicatie-infrastructuur in Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit zijn de zogenoemde *opgedragen diensten*, die houders van een concessie in beginsel aan een ieder tegen vergoeding moeten aanbieden. Met dit wijzigingsbesluit zijn de opgedragen diensten gemoderniseerd, omdat zij tot nu toe alleen zagen op het transport van *spraak* (telefonie), terwijl het transport van data (internet) thans een belangrijke, zo niet de meest belangrijke telecommunicatiedienst is voor gebruikers. Hiernaast zijn met dit wijzigingsbesluit de telegraaf- en telexdienst komen te vervallen als opgedragen diensten.

2. Hoofdpijnen

2.1. Algemeen

Bij de staatkundige herindeling van 2010 zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Caribisch Nederland) als bijzondere openbare lichamen deel gaan uitmaken van het land Nederland binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Bij deze staatkundige herindeling is ervoor gekozen de tot dan toe in Caribisch Nederland geldende regelgeving op het gebied van de telecommunicatie, waaronder het Landsbesluit opgedragen telecommunicatievoorzieningen (destijds 'vertaald' in het Besluit), te continueren. Gelet op de (technologische) ontwikkelingen ten aanzien van digitale connectiviteit in het algemeen en de feitelijke situatie in Caribisch Nederland in het bijzonder, was het noodzakelijk het Besluit te wijzigen en te moderniseren.

Op grond van artikel 2, eerste lid, van de Wet telecommunicatievoorzieningen BES (hierna: de wet), is voor de aanleg, instandhouding en exploitatie van telecommunicatie-infrastructuur in Caribisch Nederland een concessie vereist van de Minister van Economische Zaken en Klimaat (hierna: de minister). Houders van een concessie kunnen, op grond van artikel 3, eerste lid, van de wet, in het belang van het algemeen maatschappelijk en economisch verkeer worden verplicht om ten minste bij algemene maatregel van bestuur te omschrijven diensten te leveren. Dit heeft plaatsgevonden in het Besluit.

Vóór de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit, waren houders van een concessie in beginsel verplicht de in het Besluit omschreven telefoondienst, telexdienst en telegraafdienst aan te bieden, tenzij de aard of omvang van de concessie van een specifieke houder was beperkt tot één of meer van deze diensten of delen daarvan. In de praktijk waren overigens alle concessies beperkt tot delen van de *telefoondienst*, en was géén van de houders van een concessie nog verplicht tot het aanbieden van een telex- en telegraafdienst.

2.2. Aanleiding en noodzaak tot modernisering van de opgedragen diensten

Tot de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit, was de opgedragen telefoondienst, die werd onderscheiden in lokale telefoondienst, mobiele telefoondienst, en lange afstand telefoondienst, beperkt tot het transport van *spraak* (hierna: spraakdiensten). Dit betekende dat houders van een concessie enkel *verplicht* waren om klanten spraakdiensten aan te bieden. Het aanbieden van het transport van data (internet) gebeurde wel, maar was dus niet verplicht. Gelet op de inhoud van de concessies, betekende dit tevens dat er geen toezicht mogelijk was op de voorschriften in de concessie met betrekking tot, bijvoorbeeld, de tarifiering, voor zover het gaat om het transport van data. Deze voorschriften waren via de concessie gekoppeld aan en beperkt tot de aan de houder opgedragen diensten, waarvan het transport van data geen deel uitmaakte.

Gelet op het algemeen maatschappelijk en economisch verkeer, is het van belang dat houders van een concessie niet alleen verplicht zijn spraakdiensten aan te bieden, maar ook een dienst die betrekking heeft op het transport van data ten behoeve van toegang tot het internet. Bovendien is het van belang dat ook voor het transport van andere gegevens duidelijke voorschriften gelden ten aanzien van, onder andere, de tarifiering, waarop effectief toezicht moet kunnen worden gehouden. Dit wijzigingsbesluit voorziet hierin.

2.3. Vaste, mobiele en langeafstandstelecommunicatiedienst als opgedragen diensten

Voorheen bestonden er materieel drie typen opgedragen (telefoon)diensten en daarmee, in de praktijk, drie typen concessies: de lokale, mobiele en lange afstand telefoondienst. Hierbij kon de lokale telefoondienst *grosso modo* gezien worden als spraakdiensten binnen een openbaar lichaam



afgehandeld via een vast netwerk, de mobiele telefoondienst als het transport van spraak binnen een openbaar lichaam afgehandeld via een mobiel netwerk, en de lange afstand telefoondienst als de verbinding tussen de verschillende openbare lichamen onderling en van en naar Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Met dit wijzigingsbesluit is de nadruk op spraakdiensten vervallen. Hiertoe zijn de lokale, mobiele en lange afstand telefoondienst vervangen door de vaste, mobiele en langeafstandstelecommunicatiedienst. Hiervoor is gekozen, omdat het begrip 'telefoondienst' letterlijk duidt op het transport van spraak. Dit begrip past derhalve niet meer bij de beoogde uitbreiding van de opgedragen dienst tot het transport van andere gegevens ten behoeve van toegang tot het internet. De nieuwe opgedragen diensten worden hierna toegelicht.

2.3.1. Vaste en mobiele telecommunicatiedienst

Met dit wijzigingsbesluit zijn de paragrafen 3 (voorheen: de telefoondienst) en 4 (voorheen: telexdienst) opnieuw vastgesteld. In de opnieuw vastgestelde paragrafen 3 en 4, worden nu de vaste respectievelijk mobiele telecommunicatiedienst omschreven. Beide opgedragen diensten zien, anders dan voorheen, zowel op het transport van spraak, als op het transport van andere gegevens ten behoeve van toegang tot het internet.

Dit betekent dat een houder van een concessie voor de aanleg, instandhouding en exploitatie van een vaste telecommunicatie-infrastructuur voortaan verplicht is zowel diensten aan te bieden met betrekking tot het transport van spraak (een abonnement voor vaste telefonie) als een dienst met betrekking tot het transport van gegevens ten behoeve van toegang tot het internet (een vast internetabonnement). Een houder van een concessie voor – kort gezegd – een mobiele telecommunicatie-infrastructuur, is voortaan verplicht zowel abonnementen aan te bieden voor klassieke mobiele telefonie als voor mobiel internet. In tegenstelling tot de oude opgedragen telefoondiensten, zijn de vaste en mobiele telecommunicatiedienst niet beperkt tot het transport van gegevens binnen een bepaald openbaar lichaam. Gebruikers in Caribisch Nederland moeten, net als in Europees Nederland, toegang hebben tot diensten waarmee zij in beginsel wereldwijd kunnen bellen en wereldwijd gegevens kunnen doen transporteren ten behoeve van toegang tot het internet.

2.3.2. Langeafstandstelecommunicatiedienst

In de opnieuw vastgestelde paragraaf 5 (voorheen: telegraafdienst) van het Besluit is de langeafstandstelecommunicatiedienst omschreven, die de lange afstand *telefoondienst* heeft vervangen. De lange afstand telefoondienst had zijn oorsprong in het oude onderscheid tussen enerzijds spraakdiensten binnen een openbaar lichaam (lokale en mobiele telefoondienst) en anderzijds spraakdiensten tussen openbare lichamen onderling en van en naar Aruba, Sint Maarten en Curaçao. De nieuwe langeafstandstelecommunicatiedienst ziet uitsluitend op de dienst die betrekking heeft op het transport van spraak en andere gegevens *tussen de openbare lichamen en van de openbare lichamen af naar een niet-openbaar lichaam*. Hieronder valt bijvoorbeeld het bieden van toegang tot een zeekabel of een straalverbinding.

In de praktijk beschikten de houders van een concessie voor de aanleg, instandhouding en exploitatie van een telecommunicatie-infrastructuur ten behoeve van een lange afstand telefoondienst tevens óók over een concessie voor een lokale of mobiele telefoondienst. Het volstond immers al lang niet meer om uitsluitend een telefoondienst aan te bieden waarmee alleen contact kon worden gemaakt met een aansluitpunt of mobiele gebruiker in hetzelfde openbare lichaam. Ten aanzien van het transport van gegevens ten behoeve van toegang tot het internet, dat tot dit wijzigingsbesluit geen deel uitmaakte van de opgedragen diensten, is het bovendien zo dat elke verbinding met het internet vrijwel per definitie een verbinding is met de hele wereld.

Het voormalige onderscheid tussen een lokale en mobiele telefoondienst aan de ene kant en een lange afstand telefoondienst aan de andere kant, had bovendien geleid tot een onnodig groot aantal verschillende concessies, met een versnippering van het toezicht als gevolg. Dit is de reden dat tevens gekozen is om, naast de wijziging van het Besluit, de inhoud van de lokale en mobiele concessies te moderniseren en te versimpelen. 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. Slechts voor partijen die uitsluitend verbindingen tussen eilanden, of van de eilanden af, leveren, en geen andere lokale dienstverlening aan eindgebruikers leveren die onder een concessie vallen, blijven de langeafstandsconcessies in stand.

2.4. Vervallen telex- en telegraafdienst als opgedragen diensten

Vóór de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit, werden de telex- en telegraafdienst in het Besluit genoemd en omschreven als diensten die in beginsel worden opgedragen aan houders van een



concessie. Deze diensten waren in de praktijk echter niet meer opgedragen aan de bestaande concessiehouders en worden ook niet meer aangeboden. Omdat deze diensten in de toekomst ook niet meer zullen worden opgedragen aan concessiehouders, zijn zij met dit wijzigingsbesluit komen te vervallen.

3. Gevolgen

Op dit moment zijn er in totaal zeventien concessies verleend voor de aanleg, de instandhouding en de exploitatie van telecommunicatie-infrastructuur in Caribisch Nederland, waarvan een aantal gelden voor meerdere eilanden. Per openbaar lichaam gelden er de volgende aantallen: negen op Bonaire, zes op Saba en vijf op Sint Eustatius. Deze concessies zijn verleend voor de aanleg, de instandhouding en de exploitatie van telecommunicatie-infrastructuur ten behoeve van ofwel een lokale (vaste) telefoondienst, een mobiele telefoondienst ofwel voor een lange afstand telefoondienst.

Gelet op artikel 2, tweede lid, van het Besluit, kunnen de opgedragen diensten naar hun aard en omvang in de concessie worden beperkt tot een deel van de in artikel 2, eerste lid, genoemde diensten. Hiervan is in de praktijk gebruik gemaakt bij het verlenen van de verschillende concessies. Dit betekent dat een houder van een concessie niet verplicht is om álle in het Besluit genoemde diensten en delen van diensten aan te bieden. Een houder van een concessie voor de aanleg, de instandhouding en de exploitatie van telecommunicatie-infrastructuur ten behoeve van een lokale telefoondienst is bijvoorbeeld enkel verplicht om een lokale telefoondienst aan te bieden. Het staat hem vrij om – waar mogelijk – met gebruik van de telecommunicatie-infrastructuur waarvoor hij een concessie heeft andere telecommunicatiediensten aan te bieden, maar hij is hiertoe niet verplicht.

Vóór de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit omvatte de lokale, mobiele en lange afstand telefoondienst slechts het transport van spraak. Met dit wijzigingsbesluit is de omvang van de lokale, mobiele en lange afstand telefoondienst uitgebreid, zodat deze niet alleen meer ziet op spraakdiensten, maar ook op het transport van andere gegevens ten behoeve van toegang tot het internet. Deze wijziging heeft als gevolg dat het transport van deze gegevens voortaan ook deel uitmaakt van de aanhouders van een concessie opgedragen diensten, zodat zij verplicht zijn om – naast spraak – ook het transport van andere gegevens ten behoeve van toegang tot het internet aan te bieden. Hierbij zal ook het aantal concessies afnemen doordat de lange afstandsconcessie voor het grootste deel zal kunnen vervallen, zoals beschreven in paragraaf 2.3.2.

Deze wijzigingen zullen in de praktijk niet als gevolg hebben dat houders van een concessie diensten moeten gaan aanbieden die zij in de praktijk nog niet aanboden. Houders van een concessie bieden deze diensten in de praktijk immers al aan. Het gevolg van deze wijzigingen is wel dat voorwaarden die aan de concessie zijn verbonden met betrekking tot, onder andere, de tarifiering en dienstverlening, voortaan ook van toepassing zijn op het transport van andere gegevens ten behoeve van toegang tot het internet als (deel van) de opgedragen dienst. Eén van deze voorschriften, is dat eisen worden gesteld ten aanzien van de tarifiering, bijvoorbeeld dat de opgedragen diensten tegen kostengeoriënteerde tarieven moeten worden aangeboden. De Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) houdt toezicht op de naleving van deze voorwaarden. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 5 van deze nota van toelichting.

4. Administratieve lasten

Met dit wijzigingsbesluit wordt de huidige praktijk van de concessiehouders niet aangepast, waardoor de regeldrukgevolgen beperkt zijn. Er is weliswaar in theorie sprake van een lastenverzwaring, aangezien concessiehouders verplicht zijn om meer diensten te verrichten dan zij vóór de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit verplicht waren, maar de facto zullen de nalevingskosten niet significant toenemen, aangezien de concessiehouders dergelijke diensten al aanboden en – gelet op de marktomstandigheden – waarschijnlijk aan zullen blijven bieden. Dit wijzigingsbesluit heeft daarbij uitsluitend directe gevolgen voor concessiehouders. Deze concessiehouders zijn over het algemeen ofwel semioverheden ofwel deel van een groter concern. Er zijn derhalve geen substantiële gevolgen voor MKB-ers, wat ook de reden is dat er geen MKB-toets is uitgevoerd. De toenemende kosten kunnen daarbij gezien worden als 'business as usual' kosten (de concessie blijft namelijk qua voorwaarden hetzelfde; wel zal los van deze wijziging van het Besluit worden bezien of en hoe de bestaande concessiesystematiek te moderniseren.)

De enige kosten die toenemen zijn de administratieve lasten die gepaard gaan met het aanvullende toezicht op de datadienstverlening voor de vaste en mobiele concessies. De verwachting is dat deze kosten neerkomen op ongeveer 10 werkuren voor administratief personeel per concessie per jaar wat neerkomt op 110 uur (voor 11 vaste en mobiele concessies) en in totaal ongeveer 2.700 dollar aan gekwantificeerde lasten uitgaande van een uurloon van 24,76 dollar. Deze lasten zullen bovendien op termijn afnemen doordat het onderscheid tussen de lokale en mobiele concessies enerzijds en de



lange afstandsconcessies anderzijds voor het grootste deel van de concessiehouders zal vervallen. Een concept van dit besluit is voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Het ATR heeft besloten geen advies uit te brengen.

5. Uitvoering en handhaving

De wijzigingen ten aanzien van de opgedragen diensten werken rechtstreeks door in de door de minister uitgegeven concessies. Ditzelfde geldt voor toekomstige door de minister uit te geven concessies. Ook werkt het door in het toezicht op en handhaving van de concessie, waarbij zowel Agentschap Telecom (AT), namens de minister, als de ACM (op marktaspecten) een rol spelen. Concreet wordt met het gewijzigde besluit het toezicht van de ACM uitgebreid tot andere diensten dan spraak. Dit betekent dat de ACM toezicht zal houden op, onder andere, het voldoen aan redelijke verzoeken van dienstaanbieders om voorzieningen ter beschikking te stellen aan derden tegen niet-discriminatoire voorwaarden, interconnectie en de te hanteren tarifiering. Hiernaast wordt het toezicht en de uitvoering vergemakkelijkt doordat er minder concessies zullen ontstaan om toezicht op te houden.

6. Advies en consultatie

6.1 Internetconsultatie

Een concept van dit wijzigingsbesluit is van 10 juli 2019 tot en met 21 augustus 2019 geconsulteerd op www.internetconsultatie.nl. In totaal zijn vier reacties ontvangen, waarvan twee openbaar en twee niet-openbaar.

De respondenten zijn allen kritisch over nut en noodzaak van het concept-besluit. Respondenten vragen waarop de conclusie is gebaseerd dat de kosten van internetabonnements hoog zijn en wijzen op hogere onderliggende kosten die hierin een rol spelen, zoals de beperkte schaalgrootte op de eilanden en de kosten voor het internetverkeer via de zee kabels. Respondenten wijzen tevens op de verschillende marktsituaties op Bonaire enerzijds en Saba en Sint Eustatius anderzijds. De respondenten betwijfelen of het onderhavige wijzigingsbesluit zal leiden tot een verlaging van de tarieven voor internet en vrezen dat dit de marktwerking verstoort en zelfs kostenverhogend werkt. Respondenten doen ook suggesties voor alternatieve instrumenten die zouden kunnen worden ingezet, zoals de introductie van sociale tarieven voor bepaalde groepen in de samenleving, het afschaffen van de algemene bestedingsbelasting (ABB) voor internet en het aanwenden van staatssteun. Ook stelt een respondent dat eerst de Wet telecommunicatievoorzieningen BES zou moeten worden herzien en pas daarna het Besluit.

In reactie hierop wordt allereerst opgemerkt dat het gegeven de beperkte schaal van de eilanden een grote uitdaging is en blijft om telecomdiensten aan te bieden op basis van een moderne standaard tegen een aanvaardbaar tarief. De afgelopen jaren is de prijs-kwaliteitverhouding verbeterd voor zowel vast als mobiel internet. Concessiehouders investeren in vernieuwingen, zodat zij via hun netwerken hogere internetsnelheden aanbieden. De verbeterde prijs-kwaliteitverhouding heeft echter beperkt effect op het besteedbare inkomen, omdat de tarieven doorgaans gelijk of marginaal lager zijn geworden. Burgers en bedrijven ervaren de tarieven als (te) hoog, blijkt uit signalen die het Ministerie van EZK ontvangt, hetzij rechtstreeks hetzij via de Vaste Kamercommissie voor Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer. Ook uit eerder onderzoek¹ door SEO Economisch Onderzoek kwamen de hoge tarieven voor internet naar voren. De prijs van vast internet is op Sint Eustatius en op Saba aanzienlijk hoger dan op Bonaire. Op Bonaire is vast internet weliswaar voordelig ten opzichte van Sint Eustatius en Saba, maar duur ten opzichte van Curaçao en Nederland.

De aanpassing van het Besluit moet worden gezien als een eerste stap in de modernisering van de geldende telecomregelgeving in Caribisch Nederland. Naast deze aanpassing van het Besluit wordt de Wet telecommunicatievoorzieningen BES tegen het licht gehouden en – waar mogelijk – in lijn gebracht met de Telecommunicatiewet in Europees Nederland. Aangezien deze herziening een langere doorlooptijd heeft en het wenselijk is op korte termijn stappen te zetten met de modernisering van de regelgeving, wordt nu reeds overgegaan tot een wijziging van het Besluit. Het streven is de bredere herziening in 2020 te consulteren.

Het is nu niet op voorhand in te schatten of en hoeveel de tarieven zullen dalen. Allereerst dient kostenonderzoek door de markttoezichthouder ACM te worden uitgevoerd. Kostenonderzoek door de ACM is niet goed mogelijk als internet niet deel uitmaakt van de aanhouders van een concessie

¹ 'Telecommunicatie in Caribisch Nederland', SEO Economisch Onderzoek, mei 2016. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/02/02/quickscan-onderzoek-telecommunicatie-in-caribisch-nederland>.



opgedragen diensten. Met deze wijziging van het besluit zal de Staatssecretaris van EZK de ACM vragen om de kostengeoriënteerdheid van de tarieven te onderzoeken. In hoeverre dit zal leiden tot lagere tarieven moet uit het onderzoek blijken. Uiteraard zal hierbij ook rekening worden gehouden met de specifieke omstandigheden op Bonaire, Sint Eustatius en Saba en verschillen tussen deze openbare lichamen. Feit is dat door de beperkte schaalgrootte er hogere kosten worden berekend aan eindgebruikers. Op dit moment zijn er geen aanwijzingen dat de aanbieders overwinsten maken. Een belangrijk gegeven hierbij is dat de prijs voor IP-transit over de zeekabels, een belangrijke kostenpost is. De aanbieder van deze zeekabel is in sommige gevallen een deelneming van de overheid, maar in andere gevallen valt deze buiten de invloedssfeer van de Nederlandse overheid als aandeelhouder. Het aanbieden van whosalediensten via de zeekabel valt echter wel onder de aangepaste opgedragen lange afstandtelecommunicatiedienst en zou, als daartoe aanleiding is, derhalve ook kunnen leiden tot regulering van deze tarieven.

6.2 Uitvoeringstoetsen van de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en Agentschap Telecom

Conform artikel 6 van de Regeling gegevensuitwisseling ACM en ministers, is het concept van dit wijzigingsbesluit voorgelegd aan de ACM voor een uitvoeringstoets. De ACM heeft in haar brief van 23 augustus 2019 met kenmerk ACM/UIT/517595 de uitvoeringstoets uitgebracht. De ACM acht de voorgestelde wijziging van het besluit uitvoerbaar en zij kan dan ook toezicht houden op de naleving ervan. De ACM signaleert dat op termijn nog meer stappen kunnen worden gezet door een revisie van het gehele systeem uit te voeren ter uniformering en rationalisatie van het toezicht. Deze opmerking van de ACM wordt door de regering onderschreven. Dit wijzigingsbesluit is een eerste stap in de modernisering van de telecomregelgeving in Caribisch Nederland.

Het concept van dit wijzigingsbesluit is tevens voorgelegd aan Agentschap Telecom voor een uitvoeringstoets. Het Agentschap heeft in haar brief van 22 augustus met kenmerk AT-EZK/7664903 de uitvoeringstoets uitgebracht. Het Agentschap acht het wijzigingsbesluit uitvoerbaar en handhaafbaar en doet enkele suggesties voor verduidelijkingen die de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid verder kunnen vergroten. Deze suggesties zijn overgenomen. Het Agentschap vraagt verder hoe de verplichting om kostengeoriënteerde tarieven te rekenen, wordt ingevoerd in de gevallen dat dit niet geldt op grond van de concessievoorschriften en hoe de uitvoeringsbevoegdheden ten aanzien van marktregulering worden overgedragen van het agentschap aan de ACM. De concessies zullen hierop worden aangepast.

7. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,