



Toezichtstrategie ACM Telecom Caribisch Nederland

19 maart 2025



Inhoudsopgave

Toezichtstrategie ACM Telecom Caribisch Nederland	1
1 Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Consultatie	4
1.3 Scope	4
1.4 Leeswijzer	4
2 Context	5
2.1 Caribisch Nederland	5
2.2 Telecom in Caribisch Nederland	6
2.3 Concessiehouders	6
3 Juridisch Kader	7
3.1 Wet telecommunicatievoorzieningen BES.	7
3.2 Besluit opgedragen telecommunicatiediensten BES	7
3.3 Besluit algemene richtlijnen houders van een concessie Wet telecommunicatievoorzieningen BES	8
3.4 Taken en bevoegdheden ACM	8
4 Toezicht en handhaving	10
4.1 Informatievergaring	10
4.2 Nummers	12
4.3 Handhaving	14
4.4 Geschillen tussen concessiehouders	14
4.5 Consumentengeschillen	14
4.6 Privacy en security	15
4.7 Klachten, tips en aanwijzingen	15
Bijlage 1: Consultatiereacties	16
Bijlage 2: Concessiehouders CN	17
Bijlage 3: Tariefregulering middels ARPU-methodiek	19
Bijlage 4: Voorbeeld sjabloon samenvatting consumentencontract	22

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM) zet zich in voor een goed werkende telecommunicatiemarkt in Caribisch Nederland. Een goed werkende telecommunicatiemarkt is in het belang van consumenten en bedrijven, omdat zij dan hoogwaardige, betrouwbare en betaalbare communicatiediensten kunnen afnemen. Deze voorwaarden zijn belangrijk voor deelname aan het maatschappelijk verkeer en een goed vestigingsklimaat. Dit 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.

In Caribisch Nederland geldt een juridisch kader, waarin voor het aanbieden van telecommunicatiediensten een concessie is vereist. Deze concessies worden verstrekt door de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (hierna: RDI). De concessiehouders zijn verplicht de in het Besluit Opgedragen Diensten (hierna: BOD) aan te bieden onder de voorwaarden die in de concessie zijn opgenomen. De ACM houdt toezicht op de naleving van de verplichtingen uit de Wet Telecommunicatievoorzieningen BES (hierna: WTV BES) en de voorwaarden in de concessies, bijvoorbeeld de voorwaarden die zien op tarieven tariefregulering en geschilbeslechting. De concessies voor de verschillende diensten zijn niet 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 concessiehouders. Een voorbeeld hiervan betrof de verplichting voor het opzetten van een kostentoerekeningssysteem in verband met de eis van kostenoriëntatie. Voor concessiehouders, veelal zeer kleinschalige bedrijven (met enkele tot enkele tientallen werknemers en soms slechts honderden klanten) bleek het onmogelijk om dit tegen aanvaardbare kosten te ontwikkelen. Daarnaast waren internetsdiensten tot een paar jaar geleden ongereguleerd, waardoor deze buiten het toezicht van de ACM vielen.

Gelet op het voorgaande is de ACM de afgelopen jaren terughoudend geweest met het toezicht 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 (hierna: EZ) en de RDI om in kaart te brengen hoe de wet- en regelgeving zou kunnen worden aangepast zodat deze beter aansluit op de huidige telecommunicatiemarkten.

De wet- en regelgeving is in de afgelopen jaren stapsgewijs aangepast. In 2020 is eerst het BOD aangepast zodat internet een opgedragen dienst werd (en telegraafdiensten niet meer). In 2023 heeft EZ een verdere aanpassing van het BOD geconsulteerd, waarmee een *level playing field* zal ontstaan met nieuwe toepassingen (specifiek satellietverbindingen). Daarnaast is op 7 augustus 2023 het Besluit Algemene Richtlijnen Concessiehouders Wet telecommunicatievoorzieningen BES (hierna: BARC) gepubliceerd. Op basis van dit besluit, dat op 1 september 2024 in werking is getreden, worden de voorwaarden voor de concessiehouders gelijk getrokken. De ACM gaat hierop toezicht houden.

In dit document wordt uiteengezet hoe de ACM haar toezicht in de komende jaren gaat uitvoeren.

1.2 Consultatie

Op 12 april 2024 heeft de ACM de concept toezichtstrategie online geconsulteerd.¹ Daarnaast heeft de ACM in oktober 2024 een werkbezoek gebracht aan de CN-eilanden waarbij de toezichtstrategie ook is besproken. In totaal hebben zeven partijen gereageerd op de online consultatie. In bijlage 1 wordt kort ingegaan op de consultatiereacties en de wijze waarop de ACM hiermee in de toezichtstrategie rekening heeft gehouden.

De reacties uit de consultatie en de feedback die de ACM tijdens het werkbezoek heeft gekregen, heeft tot een aantal wijzigingen in de toezichtstrategie geleid. De belangrijkste aanpassing is dat de ACM heeft gekozen voor een andere (*light touch*) invulling van het toezicht op de bepaling ten aanzien van de tariefregulering en de commissie voor consumentengeschillen. Het gevolg hiervan is dat de ACM in eerste instantie een beperkt aantal documenten op hoofdlijnen opvraagt bij de concessiehouders om beter inzicht te krijgen in de naleving van de concessievoorwaarden. Als de ACM op basis van deze eerste stap het vermoeden heeft dat de concessievoorwaarden niet juist worden nageleefd, zal de ACM in een tweede stap uitgebreider onderzoek doen. Op deze wijze worden de toezichtslasten voor de betrokken bedrijven zoveel mogelijk beperkt terwijl de ACM de ontwikkelingen in CN wel goed kan blijven volgen.

1.3 Scope

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

De ACM is in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken in 2024 een onderzoek gestart naar de toekomstige marktordening in CN. Dit onderzoek blijft verder buiten beschouwing.

1.4 Leeswijzer

Deze toezichtstrategie begint met een beschrijving van de context van de telecommarkten in Caribisch Nederland in hoofdstuk 2. 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 de toepassing van de ARPU-methodiek nader wordt toegelicht.

¹ ACM.nl, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/consultatie-toezichtstrategie-acm-telecom-caribisch-nederland>.

2 Context

Om een beeld te vormen van de telecommarkten in Caribisch Nederland, begint dit hoofdstuk met een korte beschrijving van de huidige situatie op de telecommarkten in Caribisch Nederland en de concessiehouders op deze eilanden.

2.1 Caribisch Nederland

Caribisch Nederland is de benaming voor de Nederlandse eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius, die sinds 10 oktober 2010 als drie afzonderlijke 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 Kaart 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 boven de 2 duizend inwoners.

Tabel 1 Aantal inwoners Caribisch Nederland (Bron: CBS)

	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

2.2 Telecom in Caribisch Nederland

De telecommarkten in Caribisch Nederland zijn niet vergelijkbaar met de telecommarkt in Europees Nederland. Zo is de kwaliteit (snelheid) van de afgenomen telecomdiensten over het algemeen lager en zijn de tarieven gemiddeld hoger.

Een mogelijke verklaring hiervoor kan zijn dat telecomaanbieders in Caribisch Nederland te maken hebben met omstandigheden die in vergelijking met Europees Nederland leiden tot aanzienlijk hogere inkoop-, onderhoud- en aanlegkosten voor telecomnetwerken. Voorbeelden van dergelijke omstandigheden zijn de 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 de eilanden binnen Caribisch Nederland 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. Lokale telecomaanbieders hebben daardoor nauwelijks *leverage* bij hun leveranciers. De beperkte bevolkingsomvang maakt het tevens lastig om voldoende omzet te genereren om gemaakte investeringen terug te verdienen.

Hoewel de kwaliteit en betaalbaarheid van telecom in Caribisch Nederland zonder subsidies daardoor mogelijk nooit op het niveau van Europees Nederland zal komen te liggen, wil de ACM met haar toezicht bijdragen aan een goede prijs-kwaliteitverhouding, rekening houdend met de lokale omstandigheden en de schaal van de betrokken partijen.

2.3 Concessiehouders

In Caribisch Nederland is een concessie vereist voor het aanleggen, in stand houden en exploiteren van telecominfrastructuur. Op dit moment is er nog een concessie nodig voor het aanbieden van vaste-, mobiele- en/of langeafstand telecommunicatiediensten. Tabel 2 geeft een overzicht van alle concessiehouders weer. In bijlage 2 worden de concessiehouders, de diensten die zij aanbieden en de telecommunicatie-infrastructuur waarover zij beschikken nader beschreven.

Tabel 2 Concessiehouders van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (bron: RDI)

	Vast	Mobiel	Lange afstand
Bonaire	TELBO Flamingo TV	TELBO Flow (Antelecom) Digicel (Antilliano Por)	TELBO Flamingo TV Flow (Antelecom) Digicel (Antilliano Por)
Sint Eustatius	Eutel	Eutel (TelCell) Flow (WICC)	Eutel Flow (Antelecom) TelEm (Smitcoms)
Saba	Satel	Satel (TelCell) Flow (WICC)	Satel Flow (Antelecom) TelEm (Smitcoms)

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**) is het regelgevend kader voor telecommunicatievoorzieningen op basis van concessies.

Voor zover deze toezichtstrategie van belang is voor het aanbieden van diensten 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 ten minste 10 jaren. Met een concessie krijgt de concessiehouder 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 3.2) omschreven diensten over deze infrastructuur aan te bieden (artikel 3, eerste lid, WTV). Tevens is de concessiehouder voor vaste telecommunicatiediensten bijvoorbeeld verplicht om een ieder tegen vergoeding het gebruik van een vaste aansluiting 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 concessiehouder 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 (Takenbesluit) gebeurd. Op grond van dit besluit houdt de ACM toezicht op onder andere de concessie (artikel 3 WTV) en de naleving van de concessievoorwaarden (artikel 7 WTV).

3.2 Besluit opgedragen telecommunicatiediensten BES

In het Besluit opgedragen (telecommunicatie)diensten BES (hierna: **BOD**) zijn de diensten aangewezen die een concessiehouder moet leveren. Per 1 januari 2020 is het BOD gewijzigd.² 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 2020³, ook de toegang tot het internet en connectiviteit met het internet, ongeacht de gebruikte netwerktechnologie en eindapparatuur. Onder de langeafstandscommunicatiedienst (artikel 6 BOD) vallen met ingang van 1 januari 2020 de transport van gegevens van of naar locaties buiten een openbaar lichaam. De toelichting merkt over de

² Officiële bekendmakingen.nl, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2019-522.html>.

³ Officiële bekendmakingen.nl, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2019-522.html>.

langeafstandstelecommunicatie 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 geconsulteerd⁴ onder betrokken partijen. De belangrijkste wijziging daarbij is dat internettoegang, dat aangeboden wordt 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. Daarmee zal het BARC ook van toepassing worden op satellietinternet en valt dan ook onder het toezicht van de ACM.

3.3 Besluit algemene richtlijnen houders van een concessie Wet telecommunicatievoorzieningen BES

Met de inwerkingtreding van het Besluit algemene richtlijnen concessiehouders Wet telecommunicatievoorzieningen BES (het **BARC**) per 1 september 2024 is er een uniform en non-discriminatoir regime van voorwaarden voor alle concessiehouders.⁵

De voorschriften uit het BARC 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 ACM houdt toezicht op de naleving van het BARC op basis van artikel 7 lid 3 WTV jo. artikel 2 sub b. onder ii. van het Takenbesluit. 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.⁶

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.

⁴ Internetconsultatie.nl, <https://www.internetconsultatie.nl/opgedragentelecommunicatiedienstenbes/b1>.

⁵ Officiële bekendmakingen.nl, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2023-19805.html>.

⁶ Met uitzondering van de bevoegdheid geregeld in artikel 34, vierde lid.

Tabel 3 Overzicht taken en bevoegdheden ACM

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

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).

De ACM kan op basis van artikel 31a WTV onder meer alle voor haar taken nodige gegevens vorderen, alsook inzage in alle boeken, bescheiden en andere informatiedragers, daarvan afschrift nemen of deze daartoe tijdelijk mee nemen.

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 beoogt vorm te geven. Tevens beschrijft dat 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 telecommtoezicht in Caribisch Nederland zijn bij de RDI belegd. Dit betreft onder andere de afgifte van concessie en machtigingen, toezicht op de naleving van (voorwaarden in) machtigingen, en toezicht op en handhaving van het verbod op gebruik van telecommunicatie-infrastructuur zonder de benodigde concessie.

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 beoogt uit te voeren en te handhaven. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk beschreven hoe de ACM te werk gaat bij de uitgifte van telefoonnummers.

Het toezicht van en de handhaving door de ACM is er op gericht te borgen dat de relevante wet- en regelgeving wordt nageleefd zodat consumenten en zakelijke gebruikers van telecomdiensten zich kunnen beroepen op hun rechten en de concessiehouders acteren op een *level playing field*. Dat wil de ACM bereiken door het toezicht zo in te richten dat dit tot de minste toezichtlasten voor de concessiehouders leidt. Dit wil de ACM bereiken door het toezicht vooral te baseren op informatie die al bij de toezichthouders beschikbaar is. Pas bij een vermoeden dat de wet- en regelgeving niet juist wordt nageleefd zal de ACM informatie opvragen die tot kosten kunnen leiden. In dit hoofdstuk wordt uiteen gezet wat dit van de concessiehouders vraagt.

4.1 Informatievergaring

Om effectief toezicht te houden op de naleving van het BARC heeft de ACM concrete informatie nodig over de laatste stand van zaken bij de concessiehouders in Caribisch Nederland. Om deze informatie te verkrijgen heeft de ACM diverse bevoegdheden.⁷ In dit geval wil de ACM informatie over de telecommarkten in Caribisch Nederland verkrijgen door (structureel) contact te hebben met de concessiehouders, door concessiehouders te houden aan het opleveren van de naar het oordeel van de ACM voor toezicht op de naleving van het BARC vereiste documenten en door regelmatig contact te onderhouden met overheden en instanties in Caribisch Nederland.

Contact concessiehouders

De ACM stelt vast dat (structureel) contact met concessiehouders gewenst en noodzakelijk is om effectief toezicht te kunnen houden op de naleving van het BARC en een werkbare relatie in stand te houden c.q. te realiseren.

De ACM voornemens om elke houder van een concessie één à twee keer per jaar (digitaal) te spreken zodat eventuele knelpunten of vragen tijdig besproken kunnen worden. Verder is de ACM op verzoek beschikbaar voor ad hoc overleg met concessiehouders. Daarnaast is de ACM voornemens om maximaal eens per twee jaar een werkbezoek 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.⁸ Daarnaast is de ACM voornemens om elke houder van een concessie één à twee keer per jaar (digitaal) te spreken voor een kort overleg zodat eventuele knelpunten of vragen tijdig besproken kunnen worden. Verder is de ACM op verzoek beschikbaar voor ad hoc overleg met concessiehouders.

Documenten concessiehouders

Op grond van het BARC, in samenhang met artikel 31a van de WTV is de ACM gemachtigd is om de voor uitvoering van haar taken benodigde informatie op te vragen bij concessiehouders. De volgende documenten acht de ACM redelijkerwijs nodig voor de invulling van haar taken in verband met het BARC:

⁷ Zie paragraaf 3.4.

⁸ Het doel van de werkbezoeken is tevens om te voorkomen dat de ACM enkel toezichthouder op afstand is. Voorts is uit de consultatie gebleken dat sommige concessiehouders vragen hebben over de interpretatie van het BARC. Uitleg over de interpretatie van het BARC, kan door middel van gesprekvoering, wat soelaas zal bieden voor de concessiehouders. Eventueel kan de frequentie van bezoeken door de ACM worden aangepast indien dit afdoende lijkt.

- i. Actuele versie van de Algemene voorwaarden (na de eerste oplevering jaarlijks eventuele wijzigingen)⁹;
- ii. Actueel dienstaanbod voor opgedragen diensten;
- iii. Actuele tarieflijsten voor opgedragen diensten;
- iv. Ontwikkeling klantenbestand van opgedragen diensten (aantal klanten per dienst per jaar);
- v. Een rapportage van de wijze waarop consumentengeschillen in het afgelopen jaar zijn afgehandeld.

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 bevatten. Dit geldt zowel voor wholesaleafnemers als consumenten en zakelijke eindgebruikers. Op basis van deze informatie kan de ACM de naleving van artikel 10 van het BARC controleren. Daarbij dient de ACM de in artikel 11 van het BARC genoemde samenvatting van de consumentenovereenkomsten inzake opgedragen diensten te ontvangen om de naleving van die bepaling te kunnen controleren.¹⁰

Ad ii/iii. Het actueel dienstaanbod met bijbehorende tarieflijsten voor opgedragen diensten in combinatie met het aantal klanten per dienst (zie ook hierna onder iv), is voor de ACM van belang om toezicht te houden op de tariefontwikkeling van de opgedragen diensten die worden aangeboden door concessiehouders. Op basis van deze gegevens kan de ACM controleren of de tarieven van de concessiehouders het afgelopen jaar zijn verhoogd, en indien ja, of deze verhoging hoger of lager dan de CPI van het desbetreffende eiland zoals berekend door het CBS was.

Indien blijkt dat de tariefstijgingen ruim boven de CPI uitstijgen, zal door ACM gecontroleerd worden of wordt voldaan aan de maatstaf die het BARC voorschrijft namelijk dat de mutatie van de ARPU van opgedragen diensten van concessiehouders niet met meer dan $1,25 * CPI$ mag bedragen.

Mocht de ACM daar aanleiding toe zien, dan kan de ACM aanvullend een jaarrekening of jaarverslag verlangen. Indien de ACM daar aanleiding toe ziet in verband met de accuraatheid of betrouwbaarheid van deze jaarrekening, kan de ACM hierbij ook eisen dat deze jaarrekening wordt ondersteund door een accountantsverklaring. Als de ACM op basis van de verleende jaarrekening vragen heeft in verband met de toename van de ARPU kan de ACM verder vorderen dat concessiehouders een specificatie van de ARPU opleveren die aan de eisen van het BARC voldoet (zie bijlage 3). Op basis van deze informatie kan de ACM de naleving van artikel 5, 13 en 14 van het BARC controleren.

Ad iv. De ontwikkeling van het klantenbestand) is noodzakelijk voor het vaststellen van de gemiddelde omzet per gebruiker. Het overzicht van een klantenbestand stelt de ACM verder in staat de ontwikkeling in concurrentieverhoudingen op de vaste en mobiele telecommarkten op CN te monitoren.

Ad vi. Bij de consumentengeschillen is van belang dat concessiehouders aangeven op welke wijze zij eventuele klachten en geschillen van eindgebruikers afhandelen. Op basis van deze informatie kan de ACM de naleving van artikel 15 van het BARC controleren.¹¹

Afstemming en oplevering

Bij de praktische invulling van de bovenstaande informatieverplichting streeft de ACM ernaar om de toezichtslasten zo laag mogelijk te houden. De ACM sluit daarom zo veel als mogelijk aan bij bestaande informatie van de concessiehouders. 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

⁹ Wanneer de concessiehouder de Algemene Voorwaarden via een link naar de eigen website openbaar stelt, is dit voldoende.

¹⁰ Een voorbeeld sjabloon van een dergelijke samenvatting van een consumentenovereenkomst is opgenomen in bijlage 4.

¹¹ Concessiehouders kunnen een ontheffing verzoeken in verband met omstandigheden, bijvoorbeeld het feit dat contracten voor consumenten maandelijks opzegbaar zijn waardoor er geen geschillen ontstaan.

Nederlands, maar partijen kunnen eventueel ook in het Engels corresponderen. Bij vragen kan de ACM een accountantsverklaring bij de betreffende rapportage opvragen.

Concessiehouders dienen jaarlijks uiterlijk april van het daaropvolgende jaar de stukken aan te leveren, per ingang van 2026. In 2025 zal er meer tijd worden geboden aan de concessiehouders om de documenten compleet aan te leveren, aangezien de toezichtstrategie in de loop van dat jaar is gepubliceerd en de informatievergaring voor het eerst plaats zal vinden. De ACM is voornemens om de documenten hoogstens zes weken na oplevering te hebben gecontroleerd. Indien de ACM daar aanleiding toe ziet, bijvoorbeeld omdat de verstrekte informatie onvolledig is of omdat een concessiehouder naar mening van de ACM niet voldoet aan één van de wettelijke bepalingen, zal de ACM concessiehouders hier binnen twee weken na afloop van deze controletermijn over informeren. Indien niet voldaan wordt aan de informatieverplichting kan de ACM overeenkomstig artikel 32 van de WTV een aanwijzing geven en bij gebreke van opvolging daarvan een boete opleggen.

Overige informatie

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

- Het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS)
- De Openbare lichamen van Bonaire, Saba en Sint Eustatius
- Het Ministerie van EZ en de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI)
- Het Ministerie van BZK

Bij het CBS zal de ACM jaarlijks de laatste inflatiecijfers ophalen om de ontwikkeling hiervan te monitoren. Indien de ARPU-methode wordt gehanteerd zal de ACM deze gebruiken om te controleren of concessiehouders 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 EZ 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 rondom telecom in CN. Doordat de RDI een lokale afdeling op Bonaire heeft, is de RDI snel op de hoogte van de laatste ontwikkelingen op de telecommarkten in 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 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 concessiehouders gevestigd op Curaçao, Bonaire en Sint Maarten; nummerseries worden in 1.000-tallen uitgegeven aan concessiehouders 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(reeks) beschikbaar is. Het gebruik van de nummers is namelijk nog altijd gedeeld. Er dient voorkomen te 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 beiden toegang toe zouden hebben, zou wenselijk zijn. Overleg met BT&P over individuele nummertoekenningen 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 EZ. Ook voor de hoogte van vergoedingen voor het gebruik van (alle) nummers bestaat geen specifieke regeling van EZ. 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.

4.3 Handhaving

De ACM kan ambtshalve over gaan op de handhaving van hetgeen onder haar toezicht valt¹². In geval van handhaving neemt de ACM een bindend besluit dat wordt toegezonden aan betrokken partijen. Een openbare versie van een handhavingsbesluit wordt gepubliceerd op de website van de ACM.

Als een verplichting of verzoek van de ACM door concessiehouders niet wordt nageleefd, kan de ACM 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 kan de ACM een boete opleggen (artikel 32 lid 2 jo. 44a lid 2 WTB).

4.4 Geschillen tussen concessiehouders

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. Concessiehouders of andere telecomaanbieders kunnen hiertoe een schriftelijk verzoek richten aan de ACM¹³, 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) 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 concessiehouders ten aanzien van toegang en interconnectie.

4.5 Consumentengeschillen

Op basis van artikel 15 van het BARC dienen concessiehouders een mogelijkheid om geschillen te laten beslechten beschikbaar te stellen voor consumenten. Consumenten moeten daarbij terecht kunnen voor geschillen over de toepassing en uitleg van de algemene voorwaarden van hun telecomabonnement. Een duidelijke beschrijving van de geschilmogelijkheid (of klachtenprocedure die gelijkwaardige waarborgen biedt aan consumenten) dient terug te vinden te zijn in het contract of de van toepassing zijnde algemene voorwaarden. De ACM zal binnen een jaar na de inwerkingtreding van het BARC deze vermelding van de betreffende mogelijkheden voor consumenten in het contract of de algemene voorwaarden uitvragen bij alle concessiehouders met een consumentenaanbod om de naleving van deze verplichting te toetsen. Verder zal de ACM, zoals hier boven reeds genoemd, jaarlijks, een rapportage van de afhandeling van geschillen in de voorgaande twaalf maanden uitvragen bij concessiehouders om de doorlopende naleving van artikel 15 te toetsen.¹⁴

¹² Paragraaf 3.1.

¹³ TelecomPostCN@acm.nl.

¹⁴ Indien gewenst kunnen houders van een concessie dit overzicht ook in het Engels verstrekken.

4.6 Privacy en security

Concessiehouders 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 concessiehouders hebben getroffen om de privacy van verbindingen en de beveiliging van het netwerk te waarborgen, en kan bijvoorbeeld verzoeken om een Data Protection Impact Assessment (DPIA). De ACM zal bij het toezicht op de naleving van artikel 9 de samenwerking zoeken met de RDI en het CBP-BES.

4.7 Klachten, tips en aanwijzingen

Eenieder kan (desgewenst anoniem) signalen, meldingen, klachten, tips en aanwijzingen richten aan de ACM over de zaken die onder het toezicht van de ACM vallen, zoals feitelijke niet-naleving van het BARC. De meest directe weg hiervoor is het benaderen van de ACM via TelecomPostCN@acm.nl. Meldingen kunnen tevens per post of telefonisch worden gedaan.¹⁵ Niet alle meldingen kunnen worden onderzocht.

¹⁵ ACM.nl, <https://www.acm.nl/nl/contact>.

Bijlage 1: Consultatiereacties

Op 12 april 2024 heeft de ACM de concept toezichtstrategie ACM telecom CN online geconsulteerd.¹⁶ In totaal hebben zeven partijen gereageerd op deze consultatie.¹⁷ Daarnaast heeft de ACM de concept toezichtstrategie uitgebreid besproken tijdens een werkbezoek in oktober 2024. Hierbij heeft de ACM uitgebreid gesproken met alle concessiehouders (Satel, Eutel, Telbo, FlamingoTV, Flow, Digicel en TelEm), de Openbare Lichamen van Saba en Sint Eustatius, de Bonaire Holding Maatschappij, de Regulatory Authority of Curaçao en Bureau Telecommunications and Post St. Maarten.

In reactie op de consultatie heeft een aantal partijen de ACM verzocht om bepaalde passages te verduidelijken. De ACM heeft deze feedback van partijen verwerkt in de definitieve versie van de toezichtstrategie. Zo heeft de ACM bijvoorbeeld een voorbeeldsjabloon opgenomen voor een consumentencontract in bijlage 4. Daarnaast heeft een aantal partijen in hun zienswijze een aantal specifieke vragen gesteld die zien op hun eigen dienstverlening of de mogelijk beschikbare informatie. De ACM heeft deze specifieke vragen besproken tijdens het werkbezoek. Een aantal reacties ging in op de vermeende toegenomen regeldruk en toezichtskosten naar aanleiding van toezicht op de naleving van het BARC. Zoals opgemerkt in de toelichting zou het BARC echter moeten zorgen voor een lastenverlichting. Verder is het BARC in concept voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR). Het ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft. De ACM heeft tijdens het werkbezoek de zorgen omtrent de toename in regeldruk verder besproken. Ten slotte heeft een aantal partijen vragen gesteld over de wettelijke grondslag van het BARC. De ACM wijst er op dat het Ministerie van Economische Zaken deze feedback van partijen reeds heeft beoordeeld in het kader van de consultatie van het BARC. Dit document dient om te beschrijven hoe de ACM haar toezicht op het BARC zal uitvoeren, niet om de juridische grondslag achter het BARC verder te duiden.

Naast de schriftelijke consultatieronde, heeft de ACM in oktober 2024 een werkbezoek gebracht aan de CN-eilanden. Tijdens deze consultatieronde hebben nagenoeg alle concessiehouders grote zorgen uitgesproken over twee hoofdonderwerpen; (i) het beoogde toezicht van de ACM uit de bepalingen uit het BARC die zien op tariefregulering en (ii) het aanwijzen van een commissie voor de behandeling van consumentengeschillen.

Concessiehouders hebben aangegeven (i) niet te beschikken over de documenten die de ACM wil opvragen in het kader van de tariefregulering en dat het hoge toezichtslasten en kosten met zich mee zou brengen om hier aan te (kunnen) voldoen. In de consultatiegesprekken heeft de ACM namelijk vastgesteld dat nagenoeg geen enkele concessiehouder beschikt over ARPU van opgedragen diensten. Ook beschikken concessiehouders niet over een door een accountantsverklaring ondersteunde jaarrekening. Het laten berekenen van de ARPU voor opgedragen diensten en het laten opstellen van een accountantsverklaring brengt derhalve hoge kosten en lasten met zich mee voor concessiehouders. Om de ARPU voor opgedragen diensten correct te berekenen, zou de ACM ook veel input moeten leveren aan concessiehouders, omdat zij veelal niet over de vereiste kennis beschikken om deze documenten op te stellen. Concessiehouders maken zich grote zorgen over deze uitvoerige exercitie met de bijbehorende lasten, omdat geen enkele concessiehouder de tarieven voor opgedragen diensten de afgelopen jaren heeft verhoogd. Ook is er de afgelopen jaren niet veel veranderd aan de kostenzijde. Wel heeft een aantal concessiehouders de afgelopen jaren de tarieven verlaagd, of hebben zij de kwaliteit van de diensten bij gelijkblijvende tarieven verhoogd, bijvoorbeeld door de maximale up- en downloadsnelheden te verhogen indien de kosten voor de inkoop van data (IP transit) werden verlaagd.

Ten aanzien van de commissie voor consumentengeschillen (ii) hebben concessiehouders aangegeven dat het erg lastig is om een commissie aan te stellen, gegeven de zeer beperkte schaal op de eilanden. Ook vragen zij zich af wie de kosten voor een dergelijke commissie moet dragen.

¹⁶ ACM.nl, <https://www.acm.nl/nl/publicaties/consultatie-toezichtstrategie-acm-telecom-caribisch-nederland>.

¹⁷ Dit betreft Telbo, Digicel, SCS BV, Unkobon, Flow, Eutel en Satel.

Bijlage 2: Concessiehouders CN

Deze bijlage bevat een overzicht van alle huidige concessiehouders 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, 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 telecompartijen 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 langeafstandsconcessie 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 concessiehouders. Ook biedt FLOW sinds kort vast-mobiele diensten aan op St. Eustatius.

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 langeafstandsconcessie 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 langeafstands-, 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 langeafstandsconcessie op Saba en Sint Eustatius.

TelEm biedt geen vaste internetdiensten aan op Saba en Sint Eustatius aan.

Bijlage 3: Tariefregulering middels ARPU-methodiek

Met de inwerkingtreding van het BARC zijn de concessiehouders niet langer verplicht om een kostentorekeningsysteem te hanteren. In plaats daarvan is het nieuwe uitgangspunt dat de ARPU voor opgedragen diensten gerekend door de houder van een concessie niet sterker mogen stijgen dan de consumentenprijsindex (conform artikel 14 van het BARC). 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 consumentenprijsindex (hierna: CPI) zoals vastgesteld door het CBS van het voorgaande jaar van het desbetreffende eiland vanwege tariefsverhoging. 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 concessiehouders wellicht aanbieden.

Invulling ACM

Om effectief toezicht te kunnen houden op deze bepaling heeft de ACM een aantal documenten van concessiehouders nodig, zoals een jaarrekening of jaarverslag. Indien de ACM daar aanleiding toe ziet in verband met de accuraatheid of betrouwbaarheid van deze jaarrekening, kan de ACM hierbij ook eisen dat deze jaarrekening wordt ondersteund door een accountantsverklaring.

Daarnaast moet de ACM invulling geven aan een aantal open normen in het BARC. Hieronder valt het bepalen van de ingangsperiode (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.

Ingangsperiode en ARPU periode

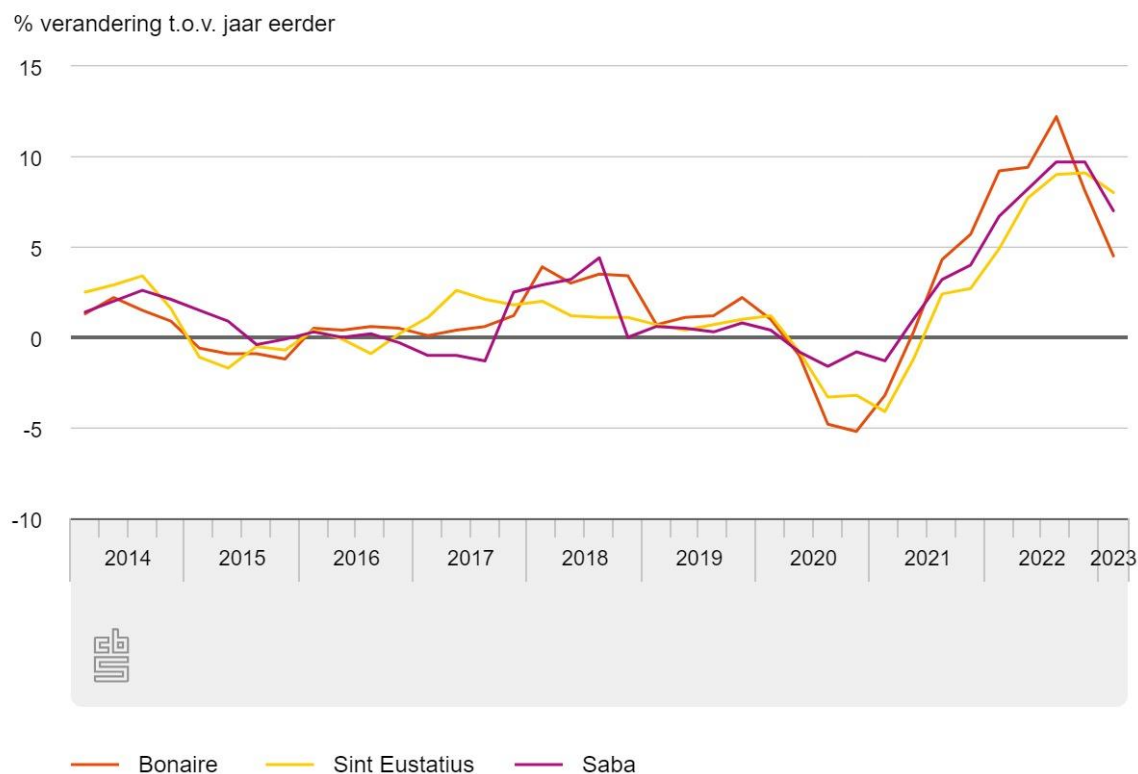
Om te kunnen controleren of concessiehouders met hun ARPU binnen het gestelde tariefplafond blijven, moet allereerst worden bepaald over welke periode de ARPU wordt berekend en wanneer deze het eerste ingaat. Als ARPU periode hanteert de ACM een kalenderjaar zodat kan worden aangesloten bij de jaarlijkse 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 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. Ook blijkt uit dit figuur dat de CPI op de eilanden van 2014 tot en met 2020 fluctueerde tussen de -2 en 5 procent. Vanaf 2020 tot 2022 is de CPI op alle eilanden sterk gestegen tot ongeveer 10 procent. Vanaf eind 2022 is de CPI op alle eilanden weer gedaald.

Figuur 2 Consumentenprijsindices Caribisch Nederland (Bron: CBS)¹⁸



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 concessiehouders in het laatste kwartaal reeds weten wat de maximale verhoging van de ARPU in het volgende jaar zou mogen zijn.¹⁹

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.

Gemiddelde omzet per gebruiker

In het BARC wordt beschreven dat de gemiddelde omzet per gebruiker van concessiehouders niet meer dan de factor van 1,25 keer het 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 concessiehouders 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 retaildiensten van concessiehouders 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.

¹⁸ Opendata.cbs.nl, <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84046NED/table>.

¹⁹ Het is toegestaan voor concessiehouders uit te willen gaan van de jaarmutatie van het tweede kwartaal van het desbetreffende jaar.

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 gemiddelde jaarlijkse klantenbestand, waarbij per kwartaal het gemiddelde aantal klanten wordt bepaald²⁰ 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 concessiehouders buitensporig hoog wordt en anderzijds dat concessiehouders 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. 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.

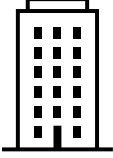


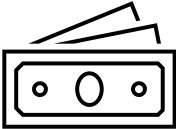
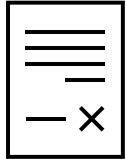


Een ander voorbeeld van een buitengewone omstandigheid zou eventueel een grote door een onvoorziene omstandigheid noodzakelijke netwerkinvestering (bijvoorbeeld het repareren van een telecomnetwerk in het kader van orkaanschade) of de introductie van een nieuwe dienst kunnen zijn. Dit laatste zou bijvoorbeeld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

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.

²⁰ Gemiddelde aantal klanten = [aantal klanten startdatum + aantal klanten einddatum] gedeeld door twee.

Bijlage 4: Voorbeeld sjabloon samenvatting consumentencontract

UW NIEUWE CONTRACT

	Telecomprovider: Adres:
	Type diensten: Voice/data Type netwerk: Vast (DSL, COAX, FTTH), mobiel (4G, 5G) Prijs: per maand Bundel / limiet / onbeperkt: Kosten buiten bundel: Roaming: Overige kenmerken dienst en contract
	Gemiddelde snelheid download: mbps Gemiddelde snelheid upload: mbps Maximale snelheid download: mbps Maximale snelheid upload: mbps
	Activatiekosten: \$ € (Eventuele overige vaste kosten)
	Looptijd contract: Opzegtermijn: Hoe kunt u opzeggen:
	Toegankelijkheid voor klanten met een fysieke beperking
	Klantenservice: Contact klachten: Contact geschillen: