

## NOTA VAN TOELICHTING

(1 juli 2019)

### 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 verplicht tot het aanbieden van een telex- en telegraafdienst.

#### 2.2. Aanleiding en noodzaak tot modernisering van de opgedragen diensten

Tot 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) was niet verplicht. Gelet op de inhoud van de concessies, betekende dit 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

Vóór de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit bestonden er drie typen opgedragen 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 besluit 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 past niet meer op 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 en 4 opnieuw vastgesteld. In de opnieuw vastgestelde paragrafen 3 en 4, worden de vaste respectievelijk mobiele telecommunicatiedienst omschreven. Beide opgedragen diensten zien 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 ten minste diensten aan te bieden met betrekking tot het transport van spraak (een abonnement voor vaste telefonie) en 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 ten minste abonnementen aan te bieden voor klassieke mobiele telefonie en voor mobiel internet. In tegenstelling tot de oude opgedragen

telefoon diensten, 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 het internet.

### 2.3.2. Langeafstandstelecommunicatiedienst

In de opnieuw vastgestelde paragraaf 5 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 spraakdiensten binnen een openbaar lichaam (lokale en mobiele telefoondienst) en spraakdiensten tussen openbare lichamen onderling en van en naar Aruba, Sint Maarten en Curaçao. De nieuwe langeafstandstelecommunicatiediensten ziet uitsluitend op de dienst die betrekking heeft op het transport van spraak en andere gegevens buiten het betreffende openbaar lichaam.

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 andere 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, heeft bovendien geleid tot een onnodig groot aantal verschillende concessies, met een versnippering van het toezicht als gevolg. Dit is de reden dat gekozen is om de lokale en mobiele concessies te moderniseren en te versimpelen. Door de nieuwe omschrijvingen van de vaste en mobiele telecommunicatiediensten, die ook het transport van spraak en andere gegevens buiten het openbaar lichaam omvatten, kunnen – na een aanpassing van de huidige lokale en mobiele concessies - de meeste langeafstandsconcessies komen te vervallen. Slechts voor partijen die uitsluitend verbindingen tussen eilanden leveren, en geen andere lokale dienstverlening aan eindgebruikers leveren die onder een concessie vallen, blijven de langeafstandsconcessies in stand.

Concreet wordt deze aanpassing vormgegeven door artikel 4 aan te passen waarin de definitie van de lokale telefoondienst wordt aangepast en nu ziet op het transport van en naar een aansluitpunt op de vaste telecommunicatie-infrastructuur. Aan dit begrip wordt het transport ten behoeve van toegang tot het internet toegevoegd. Het gaat hierbij dus om het bieden van vaste internettoegang aan eindgebruikers. Daarnaast is in artikel 5 de mobiele telefoondienst aangepast en aangevuld met een soortgelijke definitie, maar ziet het op een mobiele gebruiker die via een mobiele telecommunicatie-infrastructuur internettoegang afneemt. Tot slot is ook in artikel 6 voor de lange afstand de transport van digitale gegevens toegevoegd. Het gaat hierbij om het transport van digitale gegevens van het betreffende openbare lichaam af. Gedacht kan worden aan het transport van gegevens via zee kabels of straalverbindingen.

### 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 eiland 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 alle 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 zijn telecommunicatie-infrastructuur andere telecommunicatiediensten aan te bieden, maar hij is niet verplicht en mag zelfs niet zonder aanvullende concessie een mobiele of lange afstand telefoondienst aanbieden. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor – kort gezegd - houders van een concessie ten behoeve van een mobiele of lange afstand telefoondienst.

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 aan houders van een concessie opgedragen diensten, zodat zij verplicht zijn om – naast spraak – ook het transport van andere gegevens aan te bieden. Ook zal het aantal concessies afnemen doordat de lange afstandsconcessie voor het grootste deel zal vervallen.

Deze wijzigingen zullen in de praktijk niet als gevolg hebben dat houders van een concessie diensten moeten gaan aanbieden die zij nog niet aanbieden. Houders van een concessie bieden de nieuwe diensten 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 uit de concessies, 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 – aan zullen blijven bieden. Dit wijzigingsbesluit heeft daarbij uitsluitend directe gevolgen voor concessiehouders. Deze concessiehouders zijn over het algemeen of semioverheden of deel van een groter concern. Er zijn derhalve geen substantiële gevolgen voor MKB-ers. Daarom is er geen MKB-toets 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 besluitaanpassing worden gezien 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. De verwachting is dat deze kosten neerkomen op ongeveer 10 werkuren voor administratief personeel per concessie per jaar wat neerkomt op 170 uur en rond de 3000 euro. Deze lasten zullen bovendien ook afnemen doordat het arbitraire onderscheid met lange afstandsconcessies voor het grootste deel van de concessiehouders vervalt en ze dus een concessie minder hoeven hebben.

#### **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**

PM.

#### **7. Inwerkingtreding**

Dit besluit treedt in werking met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Bij de vaststelling van dit tijdstip zal rekening worden gehouden met het beleid inzake vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn. Dit beleid houdt in dat algemene maatregelen van bestuur, behoudens uitzonderingssituaties, in werking treden met ingang van 1 januari of 1 juli en ten minste twee maanden voordien worden bekendgemaakt.

De Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat,