

Telefonia Bonairiano N.V.

Kaya Simon Bolivar 8

Kralendijk

Bonaire, CN

Consultatie Besluit opgedragen telecommunicatiediensten BES

Reactie op de opgestarte consultatie om het Besluit opgedragen telecommunicatiediensten BES ("Besluit") te wijzigen krachtens het *'Concept Besluit tot wijziging van het Besluit opgedragen telecommunicatiediensten BES'* ("Concept"). (<https://www.internetconsultatie.nl/telecombes>).

Inleiding

Telefonia Bonairiano N.V. ("Telbo") maakt middels deze, als betrokken concessiehouder voor de vaste-, mobiele- en langeafstand telecommunicatiedienst in het verzorgingsgebied Bonaire, haar commentaar kenbaar op het Concept

Ons commentaar is mede gebaseerd op het Concept, de bij het Concept behorende *'Nota van Toelichting'* ("Nota") en de *'Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving'* ("IAK")

(1) Beperkte consultatie

De consultatie voor het Concept is 10 juli 2019 van start gegaan en 17 juli 2019 aan Telbo bekend gemaakt. De laatste datum voor het geven van een reactie op de beoogde wijziging is vastgesteld op 20 augustus 2019. Een periode van zes (6) weken om een inhoudelijke reactie te geven op het Concept is (te) kort gelet op het feit dat:

- a. de consultatie niet is voorafgegaan door enige aankondiging en was ook niet anderszins te voorzien;
- b. de periode van beantwoording midden in onze zogenaamde grote vakantie valt waardoor de reeds beperkte menskracht en kunde - intern en extern - niet direct voor handen is;
- c. het Concept op het oog een eenvoudige wijziging lijkt van het Besluit maar de doorwerking en gevolgen complex en moeilijk te over zien zijn en
- d. het Concept een zeer ingrijpende verandering voor staat welke verregaande consequenties zal hebben voor onze (commerciele) bedrijfsvoering.

Voorts is wens om het Concept binnen zes (6) maanden in te voeren verontrustend.

(2) Aanleiding Concept

Als aanleiding om het transport van data (internet) op Caribisch Nederland ("CN") te reguleren in het Concept Besluit, wordt aangegeven dat het zou gaan om modernisering van de opgedragen diensten. Met het toevoegen van internet, naast spraak, als belangrijk(st)e telecommunicatiedienst, tot de opgedragen diensten wordt de houder van de betrokken concessie ook (ineens) verplicht internet aan te bieden.

Daarnaast zullen er allerhande (concessie)voorwaarden op de internetdienstverlening van toepassing en valt deze dienstverlening onder toezicht.

(3) Verwachting.

Verwacht wordt dat de voorgenomen maatregelen ten goede zullen komen aan eindgebruikers doordat regulering van de datadienstverlening kan zorgen dat concessiehouders meer worden gestuurd op het bieden van goede dienstverlening tegen lagere tarieven [punt 7 IAK]. Lezing van punt 3 van de IAK leert dat het probleem is *"dat de tarieven op de eilanden hoog zijn in vergelijking met Nederland en de concurrentie beperkt is"*

Voor het verzorgingsgebied Bonaire is de aanname dat de **concurrentie** voor internetdienstverlening beperkt is, niet goed te begrijpen. In een klein verzorgingsgebied met een beperkt aantal gebruikers zijn er twee (2) dienstaanbieders van internet op een vaste telecommunicatie-infrastructuur (Telbo en Flamingo TV) en drie (3) dienstaanbieders van internet op een mobiele telecommunicatie-infrastructuur (Digicel, UTS en Telbo). Hierbij wordt opgemerkt wordt dat de mobiele dienstaanbieders ook met draadloze oplossingen de aanbieders van internet op de vaste infrastructuur beconcurreren. Mogelijk is de marktsituatie op de Saba en Sint-Eustatius anders maar van Bonaire kan, zeker gelet op de schaal, moeilijk gezegd worden dat er een gebrek aan concurrentie is en/of deze concurrentie beperkt zou zijn.

Het vergelijken van internettarieven met Nederland om vast te kunnen stellen dat deze **tarieven** te hoog zijn op Bonaire, is misplaatst. Vooreerst omdat er sprake is van onvergelijkbare grootheden als gaat om o.a. geografische en demografisch omvang, de (afhankelijke) ligging, de (beperkte) economie en het regelgevende kader. Daarnaast is het eindgebruikerstarief per MB voor de verschillende internetdiensten niet eens zoveel anders dan in Nederland. Een realistische vergelijking met haar eigen regio leert dat de tarieven en de kwaliteit van de internetdiensten op Bonaire zeer goed zijn.

Indien men erkent dat internet een (essentiële) levensbehoefte is en alleen al om die reden de tarieven naar beneden zouden moeten worden bijgesteld dan is het afschaffen van de algemene bestedingsbelasting (ABB) op deze vorm dienstverlening, zoals ook voor water en elektra geldt, het overwegen waard

De verwachting dat door de invoering van het Concept tarieven voor datadienstverlening op Bonaire lager zullen worden is niet realistisch omdat de aannames die daaraan ten grondslag liggen niet juist zijn en/of onvoldoende zijn onderzocht.

(4) Wettelijke kader en beleid.

Het ontbreekt de telecommunicatiesector op dit moment aan beleid en een passend wettelijk kader. Als er **modernisering** van regelgeving zou moeten worden gerealiseerd dan zou de **Wet telecommunicatievoorzieningen BES** ("Wet") als eerste in aanmerking komen. Het Concept vindt namelijk haar wettelijke grondslag in de Wet en kan daar niet los van gezien worden.

Ondanks de mogelijkheid om de Wet en/of het telecombeleid ingaande 10 oktober 2010 of na evaluatie van de vijfjarige migratieperiode aan te passen aan de moderne heeft zulks nog steeds niet plaatsgevonden waardoor relevante vraagstukken samenhangende met de nadere regulering van datadiensten niet worden behandeld terwijl dit wel noodzakelijk is.

Bonaire heeft in toenemende mate last van verschillende over the topdiensten ("OTT") welke kosteloos de lokale netwerken 'úitwonen' terwijl netwerkaanbieders machteloos moeten toekijken hoe hun investeringen in netwerken en (internationale) capaciteit toenemen zonder dat zij (of de overheid) daar voldoende van terug ziet. Dit fenomeen doet zich vooral voor bij het aanbieden van tv-diensten waar lokale aanbieders tegen forse prijzen TV content inkopen maar door OTT en andere streamingsdiensten oneigenlijk worden beconcurrereerd. Naast een passende benadering van netneutraliteit zouden nummerportabiliteit en experimenteel beleid de concurrentie verder te kunnen bevorderen maar sedert 10 oktober 2010 is er geen actief telecombeleid gevoerd.

Er is dus een omgekeerde volgorde gehanteerd waardoor er **geen goede samenhang** bestaat tussen het Concept en de Wet, over samenhang met beleid maar niet te spreken. Aangezien ook de noodzaak voor deze wijziging ontbreekt kan het Concept moeilijk anders dan als gelegenheidswetgeving worden gekwalificeerd te meer er voldoende gelegenheid was/is om tot gefaseerde invoering te komen voor Bonaire.

Met het Concept wordt een duidelijk onderscheid gecreëerd tussen Bonaire en de haar omringende (ei)landen Curacao en Aruba waar internet geen opgedragen dienst. De gevolgen van deze vorm van **disconcordantie** laten zich moeilijk raden maar voor investeerders in telecommunicatienetwerken zal Bonaire niet aantrekkelijker worden.

(5) Toenemende lasten

Zoals bekend bestaan de drie (3) mobiele netwerken op Bonaire uit geïntegreerde netwerken welke verbonden zijn aan netwerken in respectievelijk Curacao en Aruba. Aangezien, zoals onder 4 aangegeven, in die verzorgingsgebieden data geen opgedragen dienst is, zullen de kosten om een onderscheid in netwerkkosten te maken, als additionele kosten moeten worden opgevoerd. Het gaan voldoen aan concessievoorwaarden voor internetdienstverlening brengt extra (administratieve) kosten met zich.

Voor Telbo speelt dat zij een paar jaar geleden is begonnen met het **investeren in data-netwerken** – Fiber tot he Home ("FtH") en Long Term Evolution ("LTE") zonder rekening te hoeven houden met een omstandigheid dat data een opgedragen dienst zou worden. De return on investment op deze projecten is niet gebaseerd op de omstandigheid dat data tarieven kosten georiënteerd ter beoordeling van een toezichthouder zouden zijn.

De investeerders en partners van Telbo zijn net als Telbo onaangenaam verrast met deze onverwachte koerswijziging.

(6) Sociale tarieven

Voor zover de wetgever met het Concept beoogt de toegang tot internet voor de minderbedeelden op Bonaire te vergroten dan wordt verwezen naar de conclusie onder 3. Dit neemt niet weg dat Telbo herhaalt wat zij in het verleden ook heeft aangeboden namelijk mee te werken aan een oplossing om te komen tot sociale tarieven voor bepaalde groepen in de samenleving. Om dit te realiseren zal ook een beroep op de toezichthouder gedaan moeten worden om te vermijden dat er een vorm van (prijs)discriminatie wordt gerealiseerd.

Kortom, het Concept komt als een verrassing, biedt weinig houvast, kent weinig samenhang en wekt verkeerde verwachtingen. Wij vertrouwen er op dat bovenstaande aandachtspunten zullen worden meegenomen in de verschillende vormen van overleg om bij te dragen aan passende en consistente oplossingen voor het Concept maar ook voor komende veranderingen in de telecommunicatiesector.