

# Marktwerking op Caribisch Nederland

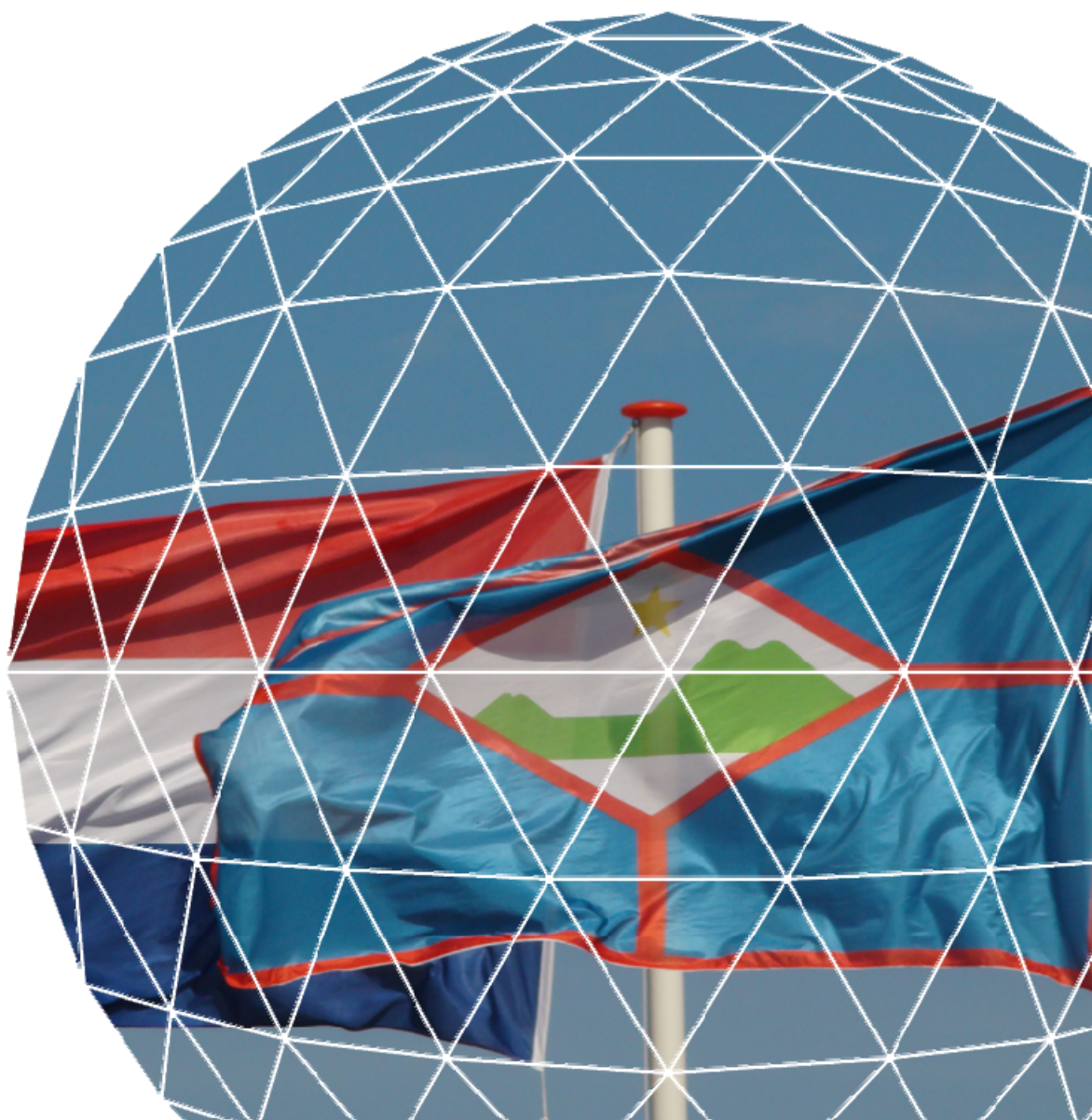
Een quick-scan van issues

## Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie - Directie

Mededinging en Consumenten

Rotterdam, 28 februari 2011





# Marktwerking op Caribisch Nederland

Een quick-scan van issues

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en  
Innovatie - Directie Mededinging en Consumenten

Dr. Bjørn Volkerink  
Mr. drs. Lars Meindert

Rotterdam, 28 februari 2011

## Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profit sectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 80-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys Nederland hecht aan een duurzame bedrijfsvoering. Daarom printen wij standaard op FSC-gecertificeerd papier.

ECORYS Nederland BV  
Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
Nederland

T 010 453 88 00  
F 010 453 07 68  
E [netherlands@ecorys.com](mailto:netherlands@ecorys.com)  
K.v.K. nr. 24316726

**W [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)**

Ecorys Macro- & Sectorbeleid  
T 010 453 87 53  
F 010 452 36 60

# Inhoudsopgave

<b>Management samenvatting en synthese</b>	<b>7</b>
De opdracht	7
Algemene conclusies en observaties	8
Samenvatting en synthese per sector	10
<b>0 Inleiding op het onderzoek</b>	<b>21</b>
0.1 Doelstelling en onderzoeksaanpak	21
0.2 Enkele niet-sectorspecifieke opmerkingen	23
0.3 Leeswijzer	24
<b>1 Telefonie</b>	<b>25</b>
1.1 Enkele algemene opmerkingen over de sector	26
1.2 Bonaire, Saba en Sint Eustatius	27
1.2.1 Aanbodzijde – structuur van de markt en toetredingsbelemmeringen	27
1.2.2 Vraagzijde – beschrijving vraagzijde en overstapbelemmeringen	29
1.2.3 Markten – beprijzing en transparantie	30
1.2.4 Werking van de markt – duiding Ecorys	31
<b>2 Geneesmiddelen</b>	<b>33</b>
2.1 Enkele algemene opmerkingen over de sector	33
2.2 Bonaire, Saba en Sint Eustatius	36
2.2.1 Aanbodzijde – structuur van de markt	36
2.2.2 Vraagzijde – beschrijving vraagzijde en overstapbelemmeringen	38
2.2.3 Markten – beprijzing en transparantie	38
2.2.4 Werking van de markt – duiding Ecorys	38
<b>3 Bancaire producten</b>	<b>41</b>
3.1 Enkele algemene opmerkingen over de sector	41
3.2 Bonaire, Saba en Sint Eustatius	42
3.2.1 Aanbodzijde – structuur van de markt en toetredingsbelemmeringen	42
3.2.2 Vraagzijde – beschrijving vraagzijde en overstapbelemmeringen	44
3.2.3 Markten – beprijzing en transparantie	44
3.2.4 Werking van de markt – duiding Ecorys	45
<b>4 Verzekeraars</b>	<b>47</b>
4.1 Enkele algemene opmerkingen over de sector	47
4.2 Bonaire, Saba en Sint Eustatius	48
4.2.1 Aanbodzijde – structuur van de markt en toetredingsbelemmeringen	48
4.2.2 Vraagzijde – beschrijving vraagzijde en overstapbelemmeringen	50
4.2.3 Markten – beprijzing en transparantie	50
4.2.4 Werking van de markt – duiding Ecorys	51
<b>5 Makelaardij</b>	<b>53</b>
5.1 Enkele algemene opmerkingen over de sector	53
5.2 Bonaire	54
5.2.1 Aanbodzijde – structuur van de markt en toetredingsbelemmeringen	54

5.2.2	Vraagzijde – beschrijving vraagzijde en overstapbelemmeringen	54
5.2.3	Markten – beprijzing en transparantie	54
5.2.4	Werking van de markt –duiding Ecorys	55
5.3	Saba & Sint Eustatius	55
5.3.1	Aanbodzijde – structuur van de markt	55
5.3.2	Vraagzijde – beschrijving vraagzijde en overstapdrempels	57
5.3.3	Markten – beprijzing en transparantie	57
5.3.4	Werking van de markt - duiding Ecorys	58
<b>6</b>	<b>Luchtvaart</b>	<b>59</b>
6.1	Enkele algemene opmerkingen over de sector	59
6.2	Bonaire	61
6.2.1	Aanbodzijde – structuur van de markt en toetredingsbelemmeringen	61
6.2.2	Vraagzijde – beschrijving vraagzijde en overstapbelemmeringen	62
6.2.3	Markten – beprijzing en transparantie	62
6.2.4	Werking van de markt – duiding Ecorys	63
6.3	Saba en Sint Eustatius	63
6.3.1	Aanbodzijde – structuur van de markt en toetredingsbelemmeringen	63
6.3.2	Vraagzijde – beschrijving vraagzijde en overstapbelemmeringen	64
6.3.3	Markten – beprijzing en transparantie	65
6.3.4	Werking van de markt – duiding Ecorys	66
<b>7</b>	<b>Elektriciteit</b>	<b>67</b>
7.1	Enkele algemene opmerkingen over de sector	67
7.2	Bonaire	68
7.2.1	Aanbodzijde – structuur van de markt en toetredingsbelemmeringen	68
7.2.2	Vraagzijde – beschrijving vraagzijde en overstapbelemmeringen	69
7.2.3	Markten – beprijzing en transparantie	69
7.2.4	Werking van de markt – duiding Ecorys	69
7.3	Saba en Sint Eustatius	70
7.3.1	Aanbodzijde – structuur van de markt en toetredingsbelemmeringen	70
7.3.2	Vraagzijde – beschrijving vraagzijde en overstapbelemmeringen	71
7.3.3	Markten – beprijzing en transparantie	71
7.3.4	Werking van de markt – duiding Ecorys	72
<b>8</b>	<b>Levensmiddelen</b>	<b>73</b>
8.1	Enkele algemene opmerkingen over de sector	74
8.2	Bonaire	74
8.2.1	Aanbodzijde – structuur van de markt en toetredingsbelemmeringen	74
8.2.2	Vraagzijde – beschrijving vraagzijde en overstapbelemmeringen	76
8.2.3	Markten – beprijzing en transparantie	76
8.2.4	Werking van de markt – duiding Ecorys	77
8.3	Saba en Sint Eustatius	77
8.3.1	Aanbodzijde – structuur van de markt en toetredingsbelemmeringen	77
8.3.2	Vraagzijde – beschrijving vraagzijde en overstapbelemmeringen	82
8.3.3	Markten – beprijzing en transparantie	83
8.3.4	Werking van de markt – duiding Ecorys	84

Bijlage A: bronnen en gesprekspartners	87
Bijlage B: de opdrachtomschrijving	91





# Management samenvatting en synthese

## De opdracht

### Doelstelling van de opdracht

Ecorys heeft in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de afgelopen maanden een quick scan uitgevoerd naar 'marktwerking op Caribisch Nederland'. De concrete doelstelling van het onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de werking van de markten in bepaalde sectoren op Caribisch Nederland. Hierbij dient in het bijzonder gekeken te worden naar knelpunten en andere omstandigheden die een effectieve marktwerking en concurrerende prijsvorming mogelijk in de weg staan. Het gaat hierbij om de volgende sectoren:

- Vaste & mobiele telefonie;
- Geneesmiddelen;
- Bancaire producten;
- Verzekeringen;
- Makelaardij;
- Luchtvervoer;
- Elektriciteit;
- Levensmiddelen.

Voor deze sectoren dienen structuurkenmerken en de mogelijkheden voor effectieve vraaguitoefening – te interpreteren als mogelijkheden en onmogelijkheden voor effectieve concurrentie – in kaart te worden gebracht. Dit dient een objectieve feitenbasis op te leveren op basis waarvan er op een later moment na verdere analyse oplossingen kunnen worden geformuleerd en geïmplementeerd.

### Context van de opdracht

Concurrentie, prijsvorming, wet- en regelgeving en toezicht op kleine eilanden is niet goed vergelijkbaar met een land als Europees Nederland. Dit geldt misschien nog wel in sterkere mate voor de eilanden die samen Caribisch Nederland vormen. Bonaire, Saba en Sint Eustatius tellen bij elkaar minder dan 20.000 inwoners. Bonaire enerzijds en de bovenwindse eilanden Saba en Sint Eustatius anderzijds liggen daarnaast ongeveer 900 kilometer uiteen. Verder zijn de banden met Curaçao (in het geval van alle eilanden) en Sint Maarten (met name voor de bovenwindse eilanden) sterk. Deze banden hebben zowel betrekking op toezicht als op het niveau van dienstverlening door bedrijven.<sup>1</sup>

Europees Nederland heeft ingezet op de (toekomstige) herziening van veel wetgeving voor Caribisch Nederland. Als voorbeeld: op economisch vlak is de recente herziening van het vestigingsbeleid een belangrijk speerpunt. Hiermee is *de jure* een eind gekomen aan de situatie waarin in veel markten sprake was van een moratorium op vestiging en een intransparante praktijk van (lokale) vergunningverlening. Echter, punt van zorg is momenteel of de lokale eilandbestuurders deze nieuwe regelgeving (*de facto*) ook juist interpreteren. Van diverse kanten komen geluiden dat dit (nog) niet het geval is.

---

<sup>1</sup> Vrijwel alle banken en verzekeraars hebben bijvoorbeeld hun hoofdkantoor op Curaçao, het toezicht daarop ligt primair bij de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCStM, voorheen de Bank van de Nederlandse Antillen). Levensmiddelen worden veelal geleverd door groothandels gevestigd op die eilanden. Het toezicht op de telecomsector wordt sinds oktober 2010 door het Nederlandse Agentschap Telecom verricht, maar het Bureau Telecom en Post (BTP) op Curaçao is gemandateerd om de uitvoering te doen.

De kleine schaal van de eilanden is een belangrijke factor, die ook op termijn voor relatief hoge prijzen kan zorgen. Hier kunnen diverse redenen voor zijn, de meest voor de hand liggende zijn de transportkosten (vrijwel alles wordt per schip of per vliegtuig aangevoerd) en de eventuele minimum efficiënte schaal voor dienstverlening. Daarnaast kan de kleine schaal de mogelijkheden voor onderlinge afspraken (collusie) verhogen en komen 'dubbelfuncties' (bijvoorbeeld ambtenaar en ondernemer) voor die ongewenst gedrag kunnen uitlokken of in ieder geval mogelijk ingrijpen kunnen vertragen.

#### Aanpak

Voor dit onderzoek is informatie verzameld door bestudering van relevante rapporten en andere schriftelijke bronnen zoals wet- en regelgeving. Daarnaast zijn gesprekken gehouden met diverse beleidsambtenaren in Europees Nederland en op de eilanden. Tevens is er veldonderzoek verricht op de eilanden (rond half december 2010) waarbij is gesproken met lokale kenners van de markten, met een selectie van bedrijven die actief zijn op de markten en met toezichthouders. Naast de eilanden van Caribisch Nederland zijn ook Curaçao en Sint Maarten bezocht.

#### Beperkingen van het onderzoek

Nederland is op vele manieren betrokken bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering op de eilanden; hier is veel tijd ingestoken en zal ook nog veel tijd ingestoken worden. Ons onderzoek was beperkt van opzet en omvang en richt zich met name op het in kaart brengen van de structuur van de acht verschillende markten. Onze focus kan dus anders zijn dan die van direct betrokken beleidsambtenaren.

Beleid, zoals dat tot uitdrukking komt in wet- en regelgeving is van belang en is dan ook beschreven voor zover dat relevant is. Nog niet al het beleid is echter volledig ingevoerd, soms staat het zelfs nog ter discussie. Met nadruk dient verder opgemerkt te worden dat er in veel van de sectoren die in het onderzoek zijn bekeken sprake is van een momentopname, in andere gevallen is de blik meer naar de toekomst gericht, in weer andere gevallen liggen de oorzaken van problemen in het verleden en is er al sprake van beleid gericht op het oplossen van geconstateerde problemen.

#### Leeswijzer

Hieronder trekken we de meer algemene conclusies voor alle sectoren, waarna we de belangrijkste bevindingen per sector presenteren. Hierbij wordt allereerst een duiding gegeven van de mate van marktwerking, waarna we (indien van toepassing) ingaan op de belangrijkste belemmeringen voor marktwerking en belangrijke recente ontwikkelingen.

## Algemene conclusies en observaties

#### Niet alle markten werken goed

In algemene zin kan een aantal conclusies worden getrokken. Markten op de eilanden, in ieder geval die markten die in het kader van het onderzoek nader zijn bekeken, werken niet perfect, of zelfs niet altijd goed. Prijzen zijn aan de hoge kant, de innovatiegraad is laag en de kwaliteit van dienstverlening is niet altijd even hoog. Hierbij spelen echter, naast marktwerkingsaspecten, ook de kleine schaal van de economieën en het feit dat ze een eiland zijn een rol. Verder lijken consumenten niet heel erg prijs- en kwaliteitsgericht. In het verleden heeft het beleid ten aanzien van bijvoorbeeld vestiging van bedrijven ook een rol gespeeld in het beperken van de economische dynamiek op de eilanden.

#### Oorzaken zijn, onder andere, schaal en het insulaire karakter

De kleine schaal van de economieën – een gemiddelde gemeente in Nederland is veel groter – betekent dat er al snel sprake is van schaalnadelen (hogere kosten per eenheid dan in het geval van maar een aanbieder) bij meerdere aanbieders in een markt. Anders gezegd, de minimum efficiënte schaal ligt op of boven de productie die nodig is voor het eiland. Door het insulaire karakter van de economieën, speelt transport ook een belangrijke rol in het tot stand komen van

prijzen; veel moet worden geïmporteerd. Dit hoeft geen (marktwerking-)problemen op andere markten, die afhankelijk zijn van transport, te veroorzaken, maar zal het prijsniveau wel kunnen verhogen. Op Bonaire is er op dit moment sprake van een monopolie in de transportmarkt. Meer concurrentie zal belangrijke baten op kunnen leveren voor bedrijven en huishoudens.

Vestigingsbeleid, dat inmiddels is herzien

In het verleden speelde het tamelijk restrictieve, of willekeurige, vestigingsbeleid ook een belangrijke rol in het beperken van concurrentie in veel sectoren. Er kunnen valide argumenten zijn om de concurrentie in bepaalde sectoren te beperken (het biedt zittende partijen bijvoorbeeld meer zekerheid dat investeringen zullen gaan renderen) maar de vraag is of deze voordelen opwegen tegen de nadelen (minder innovatie, verkeerde keuzes leiden tot grote verstoringen, discretionair beleid biedt meer kansen voor corruptie).

Weinig kritische consumenten

Daarnaast zijn consumenten niet heel erg prijs- en kwaliteitsbewust. Klanten van banken, bijvoorbeeld, lijken er geen echt probleem van te maken dat ze lang in de rij staan. Een eerste stap op het gebied van het stimuleren van marktwerking kan dan ook zijn om aan consumenten duidelijk te maken dat keuzes in veel gevallen mogelijk zijn, maar dat het initiatief ook bij de consument zelf ligt.

Veel is echter aan het veranderen

De afgelopen maanden is er veel veranderd op de eilanden dat de werking van de markten kan verbeteren. Zo zijn veel van de formele toetredingsdrempels recent afgeschaft. Het betreft vooral de tamelijk willekeurige toepassing van het oude vestigingsbeleid. Vergunningen werden vaak afgewezen op oneigenlijke gronden of bleven erg lang liggen. Volgens de nieuwe regels kan iedereen in principe een vergunning krijgen behalve bij aperte ongeschiktheid als ondernemer. Overwegingen rondom ruimtelijke ordening en milieu kunnen bepaalde activiteiten nog wel tegenhouden, maar dat zal de meeste bedrijvigheid niet raken. Zaak is wel dat dit beleid ook goed wordt toegepast. In lijn met dit beleid zijn ook alle moratoria afgeschaft. Ook dit zal een positieve impuls geven aan bedrijvigheid en daarmee aan concurrentie.

In een aantal sectoren is het beleid al sterk veranderd of zal dit op korte termijn gebeuren. In andere sectoren staat de beleidsontwikkeling nog in de steigers. De algemene richting is echter vaak al wel redelijk duidelijk. Het beeld dat hier wordt geschetst is dan ook op een aantal aspecten een momentopname.

Complicaties in het ontwikkelen van beleid ontstaan echter door mogelijke stapeling van beleid en toezicht vanuit Europees Nederland (beleidsmatig veelal eindverantwoordelijk), de eilanden (ook eindverantwoordelijk op diverse beleidsterreinen) en Curaçao en Sint Maarten (onder andere het Bureau Telecommunicatie en Post (BTP), de Centrale Bank). In veel gevallen zijn hier al goede afspraken over gemaakt maar die moeten wel helder zijn en worden nageleefd. Beleidsmatige onzekerheid beperkt voorts de dynamiek in sectoren. De issues worden pregnanter naarmate er sprake is van bedrijven die op alle eilanden actief zijn en dus onder meerdere regels en/of toezichthouders vallen (zoals het geval is bij telecom, banken en verzekeraars). Governance issues spelen ook. Dit geldt zeker voor de overheidsbedrijven die op dit moment in financieel opzicht niet heel doorzichtig zijn, zoals de Bonaire Holding Maatschappij (BHM) en de bedrijven die daaronder vallen (onder andere WEB, het energiebedrijf van Bonaire, en Telbo, een telecombedrijf op Bonaire). Ook op dit punt wordt al beleid uitgezet dat binnen afzienbare tijd tot resultaten moet kunnen leiden. Dit kan positief uitwerken op verschillende sectoren.

Binnen de verschillende sectoren spelen daarnaast zaken ten aanzien van marktwerking die vaak een sectorspecifieke achtergrond hebben, of via sectorspecifiek beleid kunnen worden aangepakt omdat er al specifiek beleid (en/of toezicht) is. Problemen in deze sectoren kunnen in het algemeen het beste per sector worden aangepakt.

## Samenvatting en synthese per sector

Marktwerking –  
stand van zaken

### Telecommunicatie (vast, mobiel)

Ondanks de beperkte omvang van de eilanden is er wel sprake van (enige) concurrentie op de markt voor telecommunicatie<sup>2</sup>. Elk eiland heeft een eigen operator voor vaste telefonie. Ook is er een kabelbedrijf op Bonaire dat binnenkort met vaste telefonie zal komen.<sup>3</sup> Daarnaast zijn er per eiland zeker twee mobiele operators actief. Op Bonaire zijn dit er twee, waarschijnlijk binnenkort drie.<sup>4</sup> Mensen hebben dus, mede vanwege de aanwezigheid van de mobiele operators, keuzemogelijkheden ten aanzien van zowel telefonie als internet. Dit geldt voor Bonaire in veel grotere mate dan voor de andere twee eilanden. Concurrentie op het vaste net is niet te verwachten, meer dan twee mobiele operators ook niet.

Expliciet dient opgemerkt te worden dat de situatie qua marktwerking op Caribisch Nederland onvergelijkbaar is met de situatie in Europa en meer specifiek Europees Nederland. De twee belangrijkste factoren daarvoor zijn de beperkte schaalgrootte en het interconnectieregime (zie hierna). Dit heeft ook tot gevolg dat het prijsniveau op Caribisch Nederland hoger ligt dan in Europees Nederland.

Een belangrijke rol op deze markt is in de toekomst weggelegd voor sectorbeleid en -regulering.<sup>5</sup> Binnen de technische mogelijkheden en in dialoog met de spelers op Sint Maarten en Curaçao (voor zover het interconnectie van IP-verkeer betreft), moet dit zorg kunnen dragen voor een meer concurrerende omgeving die lagere prijzen, meer innovatie en betere kwaliteit voor consumenten op zal leveren.

Belangrijkste  
belemmeringen  
voor goede  
marktwerking

Voor alle drie de eilanden is interconnectie van cruciaal belang.<sup>6</sup> Deze factor heeft twee dimensies, namelijk enerzijds de aanwezigheid van verbindende (zee-) kabels naar de 'backbone'<sup>7</sup> en anderzijds de toegang tot de kabels en de backbone:

- **Aanwezigheid verbinding.** Dit probleem speelt met name voor Saba en Sint Eustatius. De backbone ligt op Sint Maarten en er is geen zee-kabel naar Sint Eustatius en Saba. Dit heeft tot gevolg dat de verbindingen via straalverbindingen worden gerealiseerd, die een beperkte capaciteit hebben (tegen een hoge prijs) en ook kwetsbaar zijn bij orkanen. Er wordt momenteel gewerkt aan de aanleg van een zee-kabel (zie verderop) Voor Bonaire speelt dit specifieke probleem niet omdat er twee zee-kabels liggen naar Curaçao;
- **Toegang.** Naast de aanwezigheid van de verbinding naar de backbone is ook de (prijs van de) toegang tot deze verbindingen cruciaal. Hierbij geldt wel een onderscheid tussen de bovenwinden en Bonaire. Op de bovenwinden zijn de marktpartijen nu in grote mate afhankelijk van toegang tot verbindingen die in handen zijn van anderen, terwijl er nauwelijks alternatieven zijn.<sup>8</sup> De onderhandelingspositie van (partijen op) de eilanden is hiermee niet

<sup>2</sup> De nadruk in dit rapport ligt op vaste en mobiele telefonie. Breedband internet via een vaste aansluiting hoort hier uiteraard tot op zekere hoogte ook bij.

<sup>3</sup> Op de bovenwinden is telefonie over het kabelnetwerk (nog) niet te verwachten, door zowel een slecht onderhouden netwerk als lage kwaliteit van diensten over de kabel.

<sup>4</sup> Er loopt een vergunningaanvraag voor een nieuwe operator (Telbo). Naar verwachting is deze in de loop van 2011 actief. Tot voor kort was er sprake van een moratorium en kon er geen nieuwe vergunning worden verstrekt.

<sup>5</sup> Het Agentschap Telecom is eindverantwoordelijk voor het toezicht, zowel het technische als het markttoezicht (normaal OPTA). Het Bureau Telecom en Post (BPT) is gemandateerd om de uitvoering op zich te nemen, maar de eindverantwoordelijkheid ligt in Nederland.

<sup>6</sup> Voor alle vormen van telecommunicatie geldt dat interconnectie (toegang tot het netwerk van anderen) noodzakelijk is om te kunnen bestaan. Deze interconnectie is nodig om netwerken aan elkaar te verbinden.

<sup>7</sup> De backbone betreft de belangrijke dataroute(s) tussen grote, strategische knooppunten en routers in het elektronische dataverkeer. Deze backbones koppelen steden, landen en continenten aan elkaar.

<sup>8</sup> De zee-kabels tussen Bonaire en Curaçao zijn in gedeeld eigendom tussen de vaste operators op Bonaire en Curaçao. Op Sint Maarten is de toegang tot de backbone nu in handen van de individuele bedrijven Telem (incumbent) en Smithcom.

sterk, wat effect heeft op de prijs en het niveau van concurrentie. Op Bonaire is de verbinding met Curaçao in handen van de zittende vaste operator. Gebruikers van de verbinding (bandbreedte), waaronder de toekomstige concurrent op vaste telefonie (nu al wel actief als internetaanbieder), en bijvoorbeeld banken, voelen zich op achterstand gezet. De positie van Saba en Sint Eustatius zal pas verbeteren als de zeekabel is gerealiseerd en er (naast Sint Maarten) sprake is van een tweede toegangspunt. Tarieven zullen dan naar alle waarschijnlijkheid gaan dalen door de verbeterde onderhandelingspositie van (partijen op) de twee eilanden.

Een tweede belangrijke belemmering voor de marktwerking (en dan vooral de toetreding) is de beperkte marktomvang van de eilanden. Met een kleine bevolking zijn er weinig schaalvoordelen te behalen voor aanbieders en zal toetreding (inclusief de benodigde investeringen) niet altijd rendabel zijn. Deze economische toetredingsdrempels zijn het laagst voor Bonaire, met name voor reeds gevestigde aanbieders (op aanpalende markten). Voor de bovenwindse eilanden is voorlopig geen toetreding te verwachten. De juridische en technische toetredingsdrempels<sup>9</sup> zijn overigens niet onoverkomelijk.

De kabelmaatschappij op Bonaire heeft plannen voor de uitrol van vaste telefonie op Bonaire in 2011. Flamingo TV biedt nu naast analoge tv (binnenkort volgt uitrol van digitale tv) al internet aan. Het vaste telefoniebedrijf (Telbo) biedt naast telefonie ook internet en digitale tv aan. Als de licentie voor mobiele telecom wordt toegekend wordt mobiele telecommunicatie aan dit pakket toegevoegd.

In dit kader is ook de markt op Curaçao (en in mindere mate Sint Maarten) relevant. Voor met name de mobiele operators vormen deze twee eilanden de 'springplank' naar de eilanden van Caribisch Nederland (relatief lage additionele investeringen, de eilanden 'liften mee' op de infrastructuur op Curaçao en Sint Maarten. In het verleden was er sprake van een vast aantal licenties, zonder effectieve uitrolverplichting. Hierdoor bleef het aantal aanbieders op, met name, Curaçao beperkt. Meer concurrentie op Curaçao zou het aantal mobiele spelers op met name Bonaire waarschijnlijk toe doen nemen. Hetzelfde geldt voor Sint Maarten en Saba/Sint Eustatius, maar dit is minder waarschijnlijk. Overigens zijn de huidige aanbieders op Bonaire van mening dat met drie à vier mobiele operators (nu zijn er effectief twee) de markt wel verzadigd is.

Een derde belemmering wordt gevormd door het toegangsregime dat onderhandelbare toegang als basis heeft. Ten slotte verdient ook de sectorregulering voortdurende aandacht omdat slechte uitvoering een belemmering kan vormen voor de toekomstige marktwerking. Belangrijke aandachtspunten zijn:

- Marktmacht. De sterke marktpositie van de traditionele incumbents, ook op Curaçao en Sint Maarten. Veel klachten in het verleden betroffen 'monopolistisch gedrag' van de incumbents (interconnectie, terminatietarieven, netwerktoegang, co-locatie);
- Prijsregulering van tarieven. Prijzen van vaste telefonie worden gereguleerd en zullen effect hebben in de markt. Juiste prijszetting is hierin cruciaal. De terminatietarieven zijn niet gereguleerd maar in het verleden vastgesteld door de Antilliaanse overheid. Op termijn kunnen de bestaande terminatietarieven<sup>10</sup> ook effect hebben op prijsstelling van zowel vast als mobiel. Prijzen zijn momenteel aan de hoge kant, dit geldt zowel voor de vaste en variabele kosten van vaste telefonie als voor mobiele tarieven. In het laatste geval kan extra concurrentie (en betere regulering van terminatietarieven) voor een neerwaartse druk op prijzen leiden;

---

<sup>9</sup> Gebrek aan spectrum is op dit moment ook geen belangrijke issue, gezien ook het beperkt aantal spelers.

<sup>10</sup> Dit is de vergoeding die providers elkaar in rekening brengen voor de gespreksopbouw voor een verbinding opgezet tussen de beide providers.

- Interconnectie. De (prijs en voorwaarden van) toegang tot de zeekabels ten behoeve van interconnectie;
- De licentievoorwaarden. Licenties worden om niet verstrekt maar vervolgens wordt er een (tamelijk hoge) prijs per aansluiting betaald aan de toezichthouder (BTP). Deze hebben een opdrijvend effect op de prijzen van de operators.

#### Huidige ontwikkelingen

In 2010 is er, door onder meer het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een studie uitgevoerd naar de haalbaarheid van het leggen van een zeekabel naar Saba en Sint Eustatius. De bedoeling is dat er (uiteindelijk) een 'ringleiding' wordt gevormd, waarbij er zowel een verbinding komt met Sint Maarten als St-Kitts (een ringleiding verlaagt de kans op uitval). Begin 2011 is gestart met de aanleg van deze zeekabels in de richting van Sint Maarten. Echter, wanneer Sint Maarten het enige 'landingspunt' vormt, dan is de onderhandelingsmacht op Sint Maarten ten aanzien van de tarieven nog steeds erg sterk. Een tweede landingspunt op St-Kitts zou de onderhandelingsmacht van Sint Maarten kunnen breken en lage tarieven tot gevolg kunnen hebben.

#### Geneesmiddelen

#### Marktwerking – stand van zaken

De marktwerking voor geneesmiddelen is momenteel vrij beperkt, wat met name veroorzaakt wordt door de beperkte schaalgrootte. Dit resulteert in een beperkt (Bonaire) tot zeer beperkte aanbod van 'apotheken' (Saba en St. Eustatius). In de nabije toekomst zal (de noodzaak van) marktwerking waarschijnlijk geheel verdwijnen als gevolg van beleidskeuzes van het kabinet. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) geeft invulling aan deze beleidskeuzes. De publieke uitgaven voor geneesmiddelen zullen als gevolg hiervan naar verwachting met 60 à 70% dalen.

#### Belangrijkste belemmeringen voor goede marktwerking

De belangrijkste belemmering voor goede marktwerking is de beperkte marktomvang op de eilanden. Zowel Sint Eustatius als Saba heeft maar één apotheek, maar nieuwe toetreding is gezien de marktomvang zeer onwaarschijnlijk. Op Bonaire zijn er thans vier apotheken (recent is de vierde apotheek geopend) en verdeelt ook het ziekenhuis geneesmiddelen. Gezien de omvang van het eiland lijkt dit aanbod wel het maximale te zijn. Voor alle eilanden geldt dat er wel juridische toetredingsbarrières bestaan, maar deze zijn niet onoverkomelijk. Een tweede belangrijke (deels toekomstige) belemmering ligt in het recent ingezette beleid van het Ministerie van VWS. Het ministerie zet, als onderdeel van de bredere hervorming van het zorgstelsel op Caribisch Nederland, sterk in op een verlaging van de zorgkosten. Onderdeel van het nieuwe zorgverzekeringsstelsel is onder meer dat de uitgebreide dekking van geneesmiddelen onder het Antilliaanse zorgstelsel wordt teruggebracht, wat gevolgen heeft voor het volume van de uitgifte van geneesmiddelen en dus de businesscase van apothekers.

#### Huidige ontwikkelingen

In aanvulling op de stelselhervormingen wil het ministerie van VWS in de nabije toekomst (2011) de vergoeding voor apothekers gaan verlagen, wat hun businessmodel nog verder sterk onder druk zal zetten. Het Ministerie van VWS schat in dat het niet waarschijnlijk is dat apothekers dan nog veel langer zelfstandig kunnen voortbestaan. Zij zet mede daarom ook in op het opgaan van de verschillende apotheken in één (semi-publieke) stichting in uiterlijk 2012. De vraag naar de mate van marktwerking in deze sector wordt daarmee overbodig, omdat de marktwerking als gevolg van beleidskeuzes wordt uitgeschakeld.

Op het niveau van de groothandel is de marktwerking sinds oktober 2010 wel sterk verbeterd. Onder het regime van de Nederlandse Antillen was de marktwerking door de wet- en regelgeving (importrestricties, gedwongen winkelnering) sterk verstoord, wat met name voor de lokale (vaak

inefficiënte) groothandels resulteerde in forse marges.<sup>11</sup> Door de opheffing van het importverbod (en de gedwongen winkelnering) zijn apothekers nu, binnen bepaalde grenzen, vrij om hun geneesmiddelen zelf te importeren (vrijwel alles komt nu uit Europees Nederland).<sup>12</sup> De rol van lokale groothandels, vooral gevestigd op Curaçao en Sint Maarten, is daarmee voor Caribisch Nederland vrijwel uitgespeeld.

Overige  
opmerkingen

Op het vlak van *over-the-counter* (OTC-)producten<sup>13</sup> bestaat er wel enige concurrentiedruk op de apotheken vanuit de drogisterijen (Bonaire) en de supermarkten, maar het totale volume hiervan is beperkt. Voor supermarkten komt er door de inkrimping van de zorgverzekeringsdekking wel meer ruimte om OTC-producten te verkopen, maar dit zal zich waarschijnlijk niet veel verder uitstrekken dan standaard OTC-producten zoals pijnstillers. De prijzen van OTC-producten zijn vrij transparant, en er is voldoende keuze, mede door het grote aantal aanbieders.

### *Bancaire producten*

Marktwerking –  
stand van zaken

De markt voor bancaire diensten<sup>14</sup> werkt niet goed en vertoont fundamentele problemen. De verschillende banken realiseren comfortabele winsten, terwijl hun verdienmodel onder druk staat, ze weinig concurrerend zijn in termen van prijzen (duur, zekere mate van prijscoördinatie) en ook weinig innovierend en inefficiënt (zowel traag als slordig).

Ondanks het relatief grote aanbod van banken<sup>15</sup> (zeker zes (bij-)kantoren op Bonaire, twee op zowel Saba als Sint Eustatius<sup>16</sup>) is de onderlinge concurrentie erg laag, zowel qua prijs, aanbod als service. Zo bieden alle banken voornamelijk basale diensten aan (betalen, sparen, hypotheek en leningen), waarbij voor vrijwel alle diensten en (kantoor-) handelingen apart (extra) betaald moet worden. Het verschil tussen tarieven voor het lenen van geld (persoonlijke leningen, hypotheek) en het beheren van geld (rente op spaarrekeningen) is naar internationale maatstaven hoog. De mate van automatisering is ook erg laag en de banken verwerken nog veel handmatig. Vrijwel elke klant maakt gebruik van de loketten, daar zijn dan vaak ook lange rijen te zien. Overboekingen duren vaak erg lang en er worden door de banken relatief veel fouten gemaakt.

Gezien de beperkte dreiging die van potentiële toetreding en overstappen uitgaat (zie hier onder) en gezien het (te) hoge aantal spelers, ligt de weg van betere regelgeving en toezicht voor de hand. Dat moet er voor kunnen zorgen dat de sector efficiënter gaat werken, lagere prijzen gaat rekenen en meer klantgericht gaat werken. Dit vereist bestuurlijke afstemming tussen de verantwoordelijke partijen in Nederland en op Curaçao. De rol van het toezicht (en wetgeving) wordt namelijk bemoeilijkt doordat er sprake is van verschillende landen (Europees/Caribisch Nederland, Curaçao en Sint Maarten), toezichthouders (DNB, AFM, CBCStM), wetgevers en belanghebbenden (waaronder aandeelhouders).

<sup>11</sup> Deze groothandels (of agentschappen) waren verbonden aan één of meerdere buitenlandse geneesmiddelenproducenten. Het was enkel deze agentschappen toegestaan om deze producten te importeren en er was voor apothekers feitelijk sprake van gedwongen winkelnering.

<sup>12</sup> Wel is het zo dat het volume te klein is voor substantiële kortingen en onderhandelingen.

<sup>13</sup> Dit zijn geneesmiddelen in de vrije verkoop ("Over The Counter", of OTC), zoals bepaalde pijnstillers.

<sup>14</sup> Hier dient bedacht te worden dat het bij de banken op Caribisch Nederland vooral gaat om bijkantoren van banken die hun hoofdvestiging hebben op Curaçao (of Sint Maarten).

<sup>15</sup> De twee grootste full-service banken zijn MCB (WIB) en RBTT. Samen hebben zij een marktaandeel van circa 70% op Caribisch Nederland.

<sup>16</sup> Op Sint Eustatius zijn twee banken fysiek aanwezig en zijn er vertegenwoordigers van twee andere banken.

Er zijn drie belangrijke belemmeringen voor goede marktwerking op de markt voor bancaire producten op Caribisch Nederland. Ten eerste is de dreiging van toetreding beperkt. Dit wordt met name veroorzaakt door economische toetredingsbarrières. De schaal van de eilanden van Caribisch Nederland is te klein waardoor een kantoor niet snel loont. De huidige banken op Caribisch Nederland waren onder het regime van de Nederlandse Antillen al actief op Curaçao en Sint Maarten, waarbij het openen van een bijkantoor op Bonaire, Saba of Sint Eustatius relatief eenvoudig was. Er zijn juridische toetredingsdrempels (DNB-vergunning), maar deze zijn niet onoverkomelijk, zeker voor banken die ten tijde van de Nederlandse Antillen (bijvoorbeeld op Curaçao) al actief waren en dus bekend zijn met het systeem en de eisen. Echter, voor banken van buiten de voormalige Nederlandse Antillen (of Europees Nederland) kan toetreding wel lastiger zijn omdat men onbekend is met het systeem, wat toch vooral geënt is op (oude) Nederlandse wet- en regelgeving.

Een tweede belemmering is dat er weinig druk bestaat op de banken vanuit de vraagkant. Klanten nemen tot nu toe genoegen met slechte dienstverlening, hoge prijzen en lange wachtrijen. Fouten komen regelmatig voor en zijn meestal in het voordeel van de bank. Door de beperkte kennis van en ervaring met financiële producten oefenen de consumenten geen sterke 'corrigerende' druk uit op de banken. Vaak zijn consumenten al blij dat ze een lening of krediet kunnen krijgen en bevinden ze zich niet in een sterke onderhandelingspositie.

Ten slotte zijn de prijzen en voorwaarden maar tot op zekere hoogte transparant. Tarieven op kredieten (en hypotheeken) zijn meestal wel bekend, al was het maar omdat alle banken vrijwel identieke tarieven hanteren. In mindere mate geldt dit ook voor spaarrekeningen. Echter, er worden ook 'voorwaarden' gehanteerd (bijvoorbeeld rondom valuterings, meetmoment voor rentedata, etc.) die niet voor iedereen inzichtelijk zijn.

In de markt lijkt momenteel weinig dynamiek te zijn, ondanks het feit dat het businessmodel van de banken momenteel onder druk staat.<sup>17</sup> Op het vlak van wet- en regelgeving staat er wel veel te gebeuren. Vanuit het Nederlandse toezicht (Ministerie van Financiën, AFM en DNB) is rond de transitie in oktober 2010 enkel de Antilliaanse wetgeving overgezet in Nederlandse wetgeving, maar men werkt nu ook aan een meer fundamentele modernisering van de financiële wetgeving. De bedoeling is om begin 2012 nieuwe wetgeving te realiseren die, rekening houdend met de lokale marktomstandigheden, voldoet aan de huidige normen in Nederland en Europa (het 'eindmodel'). De verwachting is dat dit ook (enig) effect zal hebben op de wet- en regelgeving op Curaçao en Sint Maarten.

Opgemerkt dient te worden dat op het vlak van verzekeringen de banken door koppelverkoop (sterk) marktverstoringen werken. Banken fungeren als tussenpersoon voor de verkoop van verzekeringsproducten (bijvoorbeeld in combinatie met het verstrekken van een hypotheek of krediet voor een auto). Dit leidt met enige regelmaat tot koppelverkoop waarbij niet altijd het beste (of goedkoopste) product wordt verkocht en druk op consumenten wordt uitgeoefend.

### Verzekeraars

De markt voor verzekeringsproducten werkt niet in alle gevallen even goed. Verzekeraars concurreren in termen van prijzen niet op alle producten even sterk. Voor eenvoudige producten zijn er weinig problemen, maar met name voor langlopende producten (zoals levensverzekeringen)

---

<sup>17</sup> De afgelopen jaren werd er door de verschillende banken op de Nederlandse Antillen veel geld verdiend aan het wisselen tussen ANG en US Dollar en aan het kopen van obligaties van de eilandbesturen (die minder risicovol waren dan de buitenwereld aannam). Beide mogelijkheden zijn nu inmiddels vervallen.



is er minder concurrentie. Ook zijn verzekeraars verder niet erg innovierend. Het aanbod aan diensten is tamelijk standaard (brand, inboedel, auto, leven en aanvullende zorg). Meer complexe (beleggings-) producten worden niet meer aangeboden (vraag is ook beperkt).

Gezien de beperkte dreiging die van potentiële toetreding en overstappen uitgaat (zie hier onder) ligt de weg van betere regelgeving en toezicht voor de hand. De kwaliteit en intensiteit van toezicht (en wetgeving) zal van cruciaal belang zijn bij het meer klantgericht laten werken van de sector. De rol van het toezicht (en wetgeving) wordt bemoeilijkt doordat er sprake is van verschillende landen (Europees/Caribisch Nederland, Curaçao en Sint Maarten), toezichthouders (DNB, AFM, CBCStM), wetgevers en belanghebbenden (waaronder aandeelhouders).

#### Belangrijkste belemmeringen voor goede marktwerking

Er bestaan verschillende belemmeringen op de markt. Ten eerste wordt de markt gedomineerd door slechts drie tot vier partijen, waarvan twee partijen (Ennia en Fatum) van oorsprong een Nederlandse achtergrond hebben. De derde partij is Nagico (vooral actief op de bovenwinden). Het productaanbod, inclusief voorwaarden komt dan ook overeen met dat in Nederland enige jaren geleden. Er is sprake van verbondenheid tussen banken en verzekeraars, zij het niet direct. Ennia en Fatum wordt vaak incumbent-gedrag verweten (trage uitbetaling, slechte service).

Ten tweede is de concurrentiedruk vanuit dreigende toetreding beperkt. Zo is er een duidelijke economische toetredingsdrempel. De schaal van de eilanden is te klein waardoor toetreding op een enkel eiland niet loont. Dit is zeker het geval voor Saba en Sint Eustatius, maar ook voor Bonaire. Op deelmarkten (op Bonaire) is toetreding wel mogelijk, bijvoorbeeld op markten waar premies op dit moment hoog zijn. Echter, toetreding door partijen die niet actief zijn op de voormalige Antillen (of in Europees Nederland) ligt niet voor de hand. Voor sommige producten is ervaring met op Nederland geënte regelgeving gewenst, of moeten producten er op afgestemd zijn. Deze investering is erg hoog voor 'externe' toetreders. In dit verband bestaan er ook juridische barrières, maar deze zijn niet onoverkomelijk.

Ten derde is ook de concurrentiedruk vanuit de (overstappende) consumenten beperkt, met uitzondering van sommige deelmarkten. Voor consumenten bestaan weliswaar geen formele overstapbelemmeringen tussen verzekeraars, maar ze zijn vaak toch gebonden aan een verzekeraar (verzekeringen gekoppeld aan een bepaalde lening). Tevens kunnen de consumenten door de beperkte kennis van en ervaring met financiële producten niet als sterke 'corrigerende' factor ten opzichte van de verzekeraars worden gezien.

Ten slotte is ook de transparantie op de markt niet altijd even goed. Met name het inzicht in de provisies voor tussenpersonen is vrij beperkt. Dit geldt zowel voor de hoogte van de provisie als voor de eventuele sturing van advisering door provisies. Door het ontbreken van complexe producten ligt een zeer duidelijk foutieve advisering niet direct voor de hand. De prijzen van producten zijn vooral afgestemd op Curaçao en Sint Maarten (ondanks verschillende schadelast) en de verzekeringsvoorwaarden vaak (nog) op verzekeringen vanuit Europees Nederland.

#### Huidige ontwikkelingen

Net als voor de banken geldt dat de toezichthouders in Nederland aan het toewerken zijn naar gemoderniseerde wetgeving in 2012, terwijl nu de 'oude' Antilliaanse wetgeving nog grotendeels van toepassing is. Verder zal directe verkoop van verzekeraars (zonder tussenpersonen) in de toekomst belangrijker worden.

Opnieuw zij opgemerkt dat de koppelverkoop door banken voor problemen kan zorgen op de aanpalende markt voor tussenpersonen. Momenteel worden vrijwel alle verzekeringen verkocht via tussenpersonen (inclusief de banken). Niet alleen maakt de koppelverkoop toetreding lastiger<sup>18</sup>, ook kopen consumenten niet altijd de beste (of goedkoopste) verzekering.

#### *Makelaardij*

Er zijn op deze markt<sup>19</sup> geen fundamentele marktwerkingsproblemen, ondanks de hoogte en de 'vaste' prijs voor dienstverlening. De prijzen zijn onderhandelbaar en er bestaat (met name op Bonaire) concurrentiedruk. De meeste klanten zijn echter niet bijzonder prijsgevoelig en ook bereid meer te betalen voor dienstverlening. Hierbij moet worden aangetekend dat voornamelijk buitenlanders gebruik maken van makelaars. De meeste transacties vinden plaats op Bonaire, terwijl het aantal transacties via de makelaar op Sint Eustatius en Saba zeer beperkt is.

Er zijn geen fundamentele belemmeringen voor de marktwerking geconstateerd. Hoewel er een aantal factoren zijn die 'typisch' zijn voor de markt, hebben zij geen marktbelemmerende invloed.

Ten eerste maakt de lokale bevolking in het algemeen geen gebruik van makelaarsdiensten. Transacties verlopen vooral onderhands (familie, vrienden). De klanten die er zijn (Amerikanen, Europeanen) kampen vaak met een informatieachterstand en zijn vaak ook bereid om te betalen voor de dienstverlening (minder prijsgevoelig). De courtages die gehanteerd worden lijken op het oog 'vast' en relatief hoog op Bonaire (4 à 5%, nu prijsvechter met 3%) en Saba/Sint Eustatius (5%). Toch zijn de courtages in de meeste gevallen onderhandelbaar (zeker bij grote transacties) en staat er met name op Bonaire ook druk op deze courtages vanuit concurrenten.

Op Bonaire is dus ook wel sprake van concurrentie. Er zijn thans vijf tot zes makelaarskantoren actief<sup>20</sup> op een relatief onaantrekkelijke vastgoedmarkt. Een nieuwe toetredster (op Bonaire) uit Curaçao adverteert met 3% en er zijn signalen dat deze prijs nog verder omlaag gaat. Op de bovenwindse eilanden is het aantal makelaars niet precies bekend, wat vooral ligt aan het feit dat vastgoedbemiddeling zeker geen fulltime betrekking is en toe- en uittreding betrekkelijk onzichtbaar is.

De onroerend goed markt op vooral Bonaire staat op dit moment onder druk. Net als in andere landen is de vraag (gegeven het huidige prijsniveau) lager dan het aanbod. Vrijwel geen enkele verkoper is echter thans geneigd om de prijs flink te verlagen. Dit heeft de afgelopen jaren geresulteerd in één faillissement en terugtrekking van zes à zeven vergunninghouders.

#### *Luchtvervoer*

Voor deze markt<sup>21</sup> bestaan er wat betreft marktwerking grote verschillen tussen Bonaire enerzijds en de bovenwinden anderzijds. Op dit moment is er op de route Curaçao-Bonaire voldoende concurrentie en zijn er geen fundamentele marktwerkingsproblemen. De geldende minimumprijs is

<sup>18</sup> Omdat veel verzekeringsproducten door de banken bij de gevestigde verzekeraars (Fatum, Ennia, Nagico) worden weggezet kan het lastig zijn voor een nieuwe verzekeraar (die vooral aangewezen is op de tussenpersonen) om voldoende marktvolume te realiseren.

<sup>19</sup> Makelaars – de titel is niet beschermd – verrichten verschillende diensten. Naast bemiddeling bij aan- en verkoop van onroerend goed (huizen en grond) zijn ze ook actief als intermediairs bij huur en verhuur (zowel voor de lange als korte termijn) en zijn ze in te schakelen bij het beheer van huizen die (tijdelijk) niet bewoond zijn.

<sup>20</sup> Er zijn dertien vergunningen, waarvan een deel inactief is. Deze dertien waren op de toppen van de vastgoedmarkt (2006-2007) ook allemaal actief.

<sup>21</sup> De focus in het rapport ligt op de routes tussen de verschillende eilanden en dus niet op de internationale en intercontinentale vluchten. Rechtstreekse vluchten tussen Bonaire en de bovenwindse eilanden zijn er niet.

wel aan de hoge kant maar zal naar verwachting gaan dalen en sterker op de kostprijzen gebaseerd zijn. Op de route tussen Curaçao en Sint Maarten is er sprake van minder concurrentie, maar daar zorgt de (gereguleerde) bandbreedte van de prijs voor afdoende bescherming van de consument. Op de bovenwindse eilanden is er momenteel geen sprake van enige concurrentie op de vluchten tussen de eilanden. Winair is, vanaf Sint Maarten, al jaren de enige aanbieder van vluchten van en naar Saba en Sint Eustatius.

#### Bonaire- belangrijke markt- omstandigheden

Op de route Bonaire-Curaçao is het aanbod aan vluchten hoog. Er zijn momenteel vier maatschappijen (DAE, Inselair, EZAir en DiviDivi) actief die gezamenlijk 21 tot 29 vluchten per dag aanbieden. DAE en Inselair bieden naast turboprops ook jets aan op de route, terwijl EZAir en DiviDivi enkel met propellervliegtuigen vliegen. Op de route tussen Bonaire en Curaçao zijn de (juridische en strategische) toetredingsdrempels, voor Antilliaanse maatschappijen, in het verleden laag gebleken.

Op het traject Bonaire-Curaçao is thans wel sprake van prijsregulering. De luchtvaartdienst (toen nog van de Nederlandse Antillen, nu van Curaçao) heeft na klachten een voorlopige minimumprijs van ANG 150 ingesteld.<sup>22</sup> Een definitieve minimumprijs wordt op een later moment vastgesteld en zal gebaseerd zijn op kostprijs plus een bepaalde marge. De verwachting is dat de nieuwe minimumprijs uitkomt op 125 ANG. Op dit moment is ook de prijs op de route tussen Sint Maarten en Curaçao gereguleerd. De consumentenprijs dient tussen 350 en 500 ANG liggen. Momenteel vliegen alleen DAE en Inselair op deze route en in de praktijk ligt de gemiddelde prijs rond de 450 ANG. DAE en Inselair kunnen hun winstgevendheid op deze route in stand houden door op deze route ook doorgaande passagiers mee te nemen, waarbij Curaçao en Sint Maarten dan dienen dan als 'hub'.

#### Bovenwinden- belangrijkste belemmeringen voor goede marktwerking

Voor de bovenwinden zijn er twee belangrijke belemmeringen, namelijk economische en juridische toetredingsbarrières. Toetreding tot de markt was onder het Antilliaanse regime zeer lastig, naar verluidt mede door politieke belangen. Vergunningen werden niet (of zeer beperkt) verstrekt. Hoe de luchtvaartautoriteiten momenteel met toetreding omgaan is onduidelijk (recent geen vraag naar vergunningen en de politieke belangen liggen nu weer anders).

Ook de marktomvang van beide eilanden is een belangrijke barrière. Het is twijfelachtig of voldoende omzet kan worden gegenereerd voor een valide businesscase. Winair heeft hier al jaren problemen mee en bij toetreding zou de spoeling mogelijk te dun kunnen zijn. De meningen hierover zijn echter sterk verdeeld. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu lijkt meer op de lijn te zitten van het instellen van een 'openbaredienstverplichting', terwijl er ook diverse lokale partijen zijn die geloven dat er ruimte is voor een nieuwe toetredster (maar dan wel met scherpere kostenbewaking en hogere service). Voor Saba zijn er ook 'technische' beperkingen omdat de landingsbaan daar slechts kleine vliegtuigen toestaat.

#### Huidige ontwikkelingen

Er is een aantal belangrijke ontwikkelingen in deze sector gaande. Ten eerste dient opgemerkt te worden dat het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (als 8% aandeelhouder in Winair; voor Saba en Sint Eustatius) intensief betrokken is bij de toekomst van Winair. Enerzijds wordt door middel van extern onderzoek getracht om meer inzicht te krijgen in de kostenstructuur van de maatschappij. Anderzijds wordt druk uitgeoefend op het huidige management van Winair.

Verder is relevant dat momenteel vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Milieu gewerkt wordt aan een wijziging van de bestaande afspraken over het Caribische deel van het luchtruim van het

---

<sup>22</sup> Dit betroffen klachten van DAE dat Inselair onder de kostprijs vloog op dit traject.

Koninkrijk der Nederlanden. Momenteel bestaan er verschillende juridische beperkingen ten aanzien van toetreding, frequenties en tarieven op de verschillende routes tussen de eilanden van de voormalige Nederlandse Antillen. Thans wil men voor het Caribische deel van het Koninkrijk de bestaande luchtvaartovereenkomsten (LVO) aanpassen en tevens een Open Aviation Area binnen het Koninkrijk opzetten.<sup>23</sup> Een dergelijk model zou vrije(re) concurrentie betekenen tussen de verschillende landen van het Koninkrijk. Men is echter nog in de voorbereiding en onderhandeling van een dergelijk model.

### Elektriciteit

Marktwerking –  
stand van zaken

Op zowel Bonaire, Saba als Sint Eustatius is geen sprake van enige vorm van marktwerking daar WEB en GEBE de enige aanbieders zijn. Deze elektriciteitsbedrijven zijn eigendom van de eilandbesturen. Voor de bovenwindse eilanden ligt dit iets gecompliceerder omdat er op dit moment onderhandeld wordt over een boedelscheiding van GEBE tussen Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius.

Kenmerkend voor alle eilanden is dat de prijs van elektriciteit hoog is en een substantieel deel van de dagelijkse kosten voor levensonderhoud beslaat. Het gemiddelde verbruik is ook hoog door het gebruik van airconditioners en omdat er vaak elektriciteit wordt gebruikt om water op te warmen. Inefficiëntie van de energiebedrijven is mogelijk een belangrijke oorzaak voor deze hoge prijzen.

Belangrijkste  
belemmeringen  
voor goede  
marktwerking

Er zijn verschillende factoren die een goede marktwerking belemmeren. Het belangrijkste argument is dat de elektriciteitssector op Caribisch Nederland veel kenmerken vertoont van een natuurlijk monopolie. Het is in een netwerksector zoals elektriciteit vrijwel altijd economisch onrendabel om twee afzonderlijke netwerken naast elkaar te exploiteren. De Europese oplossing hiervoor om toch een markt te creëren (formele splitsing, netwerktoegang) zijn gezien de zeer beperkte marktomvang disproportionele instrumenten.

Het creëren van marktwerking lijkt dus disproportioneel. Een aantal van de bestaande belemmeringen kan wel worden aangepakt. Dit kan bijdragen aan het versterken van de positie van de consument.

Ten eerste is decentrale opwekking en teruglevering aan het net momenteel op alle drie de eilanden wettelijk niet mogelijk. Koppeling van eigen opwekcapaciteit aan het netwerk is niet toegestaan, terwijl op Bonaire grote afnemers (hotels, resorts, industriële bedrijven) wel al vaak eigen back-up capaciteit hebben.<sup>24</sup> Technisch gezien zou teruglevering op Bonaire in principe wel mogelijk moeten kunnen zijn, omdat daar ook windenergie aan het netwerk wordt geleverd. Als het mogelijk wordt om zelf energie op te wekken, bijvoorbeeld met zonnepanelen, zal dat ook snel op tamelijk grote schaal gebeuren omdat het loont. Dit betreft zowel koppeling van back-up capaciteit als van zonnepanelen bij kleine en middelgrote afnemers. De kwaliteit van de netten is wel een punt van zorg, zeker op de bovenwindse eilanden. Extra investeringen zijn dan zeker wel noodzakelijk. Verder is het noodzakelijk om een prijs per kWh te zetten voor teruglevering aan het net. Zo'n prijs bestaat op dit moment nog niet, de prijs voor elektriciteit is een prijs inclusief transportkosten.

Een tweede punt van zorg is dat de prijs van elektriciteit niet transparant is, met name omdat er sprake is van een enkele rekening en er geen zicht is op tarifiering van de verschillende componenten die tezamen de prijs vormen: kosten voor productie, transport en levering. Het is dus

<sup>23</sup> Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Begroting 2011, sectie 33.03.

<sup>24</sup> Vaak zonder een vergunning, terwijl die wel vereist is.

ook niet duidelijk in hoeverre er sprake is van over- of onderinvesteringen en van inefficiënt presteren van de energiebedrijven. Vanuit het perspectief van de consument is dit niet interessant, voor de beleidsmaker uiteraard wel. Uit individuele gesprekken blijkt verder ook de kosten per maand zeer sterk kunnen fluctueren, terwijl niet altijd direct duidelijk is waarom (geen sterke wijziging energiegebruik).

Het derde punt is hieraan gerelateerd. Rondom WEB en GEBE zijn er enkele andere issues die de efficiëntie van de bedrijven beperkt, of in ieder geval inzicht in de bedrijfsvoering lastig maakt:

- WEB levert naast elektriciteit ook water en is een overheidsbedrijf dat wordt beheerd door BHM, de Bonaire Holding Maatschappij. Hierin zijn ook andere overheidsbedrijven, zoals het telecombedrijf, de afvalverwerking en de luchthaven opgenomen. De wijze waarop besluiten worden genomen en de financiële structuur zijn niet geheel duidelijk waardoor het zicht op de kosten en de onderdelen daarvan ontbreekt. De governance-problemen strekken zich uit tot de financiële verhoudingen tussen de verschillende overheidsbedrijven;
- De boedelscheiding van GEBE is nog niet rond. De kostenstructuur van GEBE is momenteel niet erg inzichtelijk. Voortzetting van de huidige situatie zou tot hogere prijzen van elektriciteit op Saba en Sint Eustatius kunnen leiden. Er zijn echter ook aanwijzingen dat als er kostenefficiënter wordt gewerkt, de boedelscheiding netjes verloopt en het huidige contract voor levering van olie wordt herzien, prijzen op die eilanden mogelijk kunnen dalen.

Zeker in het geval van Bonaire is het wenselijk om te kijken naar de governance van BHM omdat dat een eerste stap is om inzicht te krijgen in de kosten van WEB. Daarna kunnen deze kosten, en dat geldt ook voor GEBE, in regionaal en internationaal perspectief worden geplaatst.

#### Huidige ontwikkelingen

In de sector zelf gebeurt momenteel niet zo heel veel. Een belangrijke ontwikkeling voor de toekomst van elektriciteit op de bovenwinden is dus de discussies rond de boedelscheiding van GEBE. Voor Bonaire lopen momenteel discussies rondom Ecopower. Ecopower is een privaat bedrijf dat stroom levert aan WEB en op dit moment in de verkoop is.

#### Marktwerving – stand van zaken

##### *Levensmiddelen*

Op alle drie de eilanden is de marktwerving op de markt voor levensmiddelen in orde (veel aanbieders, sterke concurrentie, lage toe- en overstapdrempels). De afhankelijkheid van transport is echter groot en op die aanpalende markt spelen met name op Bonaire wel marktproblemen.

Het aantal supermarkten en aanpalende dienstverleners (bakkers, kiosken, informele markten) is tamelijk hoog gezien de kleine schaal van de eilanden. Er is daarbij sprake van (hoge) onderlinge concurrentie en lage overstapdrempels tussen winkels. De toetredingsdrempels zijn vrij laag, zeker nu het vestigingsbeleid is geliberaliseerd (al blijft volume een belangrijke factor). De prijzen zijn relatief hoog<sup>25</sup> maar wel transparant (veel artikelen zijn individueel – en dubbel door de overgang naar de VS dollar) geprijsd.

Op Saba zijn vijf winkels met een gevarieerd aanbod en daarnaast nog wat kleinere verkooppunten met een beperkter assortiment. Op Sint Eustatius is de situatie vergelijkbaar. Er is één grotere winkel, 5 à 6 kleine winkels met een Chinese eigenaar en nog wat winkels die nicheproducten verkopen. Op Bonaire zijn er ongeveer vijf wat grotere supermarkten (binnenkort zal daar nog een Albert Heijn bij komen) en veel kleine (naar schatting zijn dat er ongeveer tien tot vijftien). Verder zijn er nog bakkers die ook (voornamelijk

<sup>25</sup> Het CBS is momenteel bezig met prijsmetingen.

houdbare) levensmiddelen verkopen. Het aanbod aan versproducten is tamelijk beperkt afhankelijk van de tijdigheid van levering. Lokale productie van levensmiddelen is vrijwel afwezig.

Belangrijkste  
belemmeringen  
voor goede  
marktwerking

De belangrijkste belemmering voor de marktwerking op de eilanden is de afhankelijkheid van transport (wat zich ook uit in de prijs). Voor Bonaire bestaan er problemen rondom het monopolistisch gedrag van de transporteur, een reder (Don Andres) die voor de aanvoer van goederen kan worden ingeschakeld. Deze is traag, duur en slordig. Er is enige tijd een concurrent geweest, maar die is de markt uitgedrukt.

Voor Saba en Sint Eustatius zijn er op dit vlak geen fundamentele marktwerkingsproblemen. De bovenwindse eilanden worden vrijwel wekelijks door twee of meerdere vervoerders aangedaan (inclusief de ferry). De keuzemogelijkheden zijn er, al zijn ze, mede door het beperkte marktvolume, wel beperkt. Toetreding van een nieuwe transporteur is mogelijk, maar niet heel waarschijnlijk gezien het volume.

Een tweede bedreiging voor de marktwerking ligt op alle drie de eilanden in de afwezigheid van inkoopmacht van de supermarkten op Caribisch Nederland. Dit is er naar ons idee één van de oorzaken dat de prijzen tamelijk hoog zijn. De afwezigheid van marktmacht aan de inkoopzijde heeft vooral te maken met de kleinschaligheid van de supermarkten, het tamelijk grote aantal winkels op Caribisch Nederland en de grote afhankelijkheid van spelers op Sint Maarten en Curaçao (vrijwel alle inkoop verlopen via deze eilanden). De inkoopmacht van de supermarkten op Caribisch Nederland is ten opzichte van de groothandels (en de transporteurs) op Sint Maarten en Curaçao dus erg zwak, wat de mogelijkheid beperkt om in bulk in te kopen en te transporteren.

Deze afwezigheid van marktmacht kan worden geïllustreerd met diverse signalen (klachten) die we hebben gekregen van de winkels op Caribisch Nederland. De groothandels op Curaçao (en in mindere mate Sint Maarten) zouden de markt afschermen voor rechtstreekse inkoop (bijvoorbeeld bij groothandels in de VS) en daarmee de prijzen opdrijven.

In principe weerhoudt weinig de winkeliers op de verschillende eilanden ervan om samen te werken op het gebied van inkoop om zo een vuist te kunnen maken tegen de groothandels, of eventueel buiten deze groothandels om in te kopen. Als groothandels daar tegen ingaan, is er echter geen autoriteit om tegen te klagen daar de groothandels immers op Curaçao of Sint Maarten zijn gevestigd. Ook is het maar de vraag of de winkels bereid zijn om op dit vlak onderling samen te werken.

# 0 Inleiding op het onderzoek

Met de opheffing van de Nederlandse Antillen per 10 oktober 2010 zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Caribisch Nederland) als 'bijzondere gemeenten' aan Nederland toegevoegd. Het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie wordt daarmee mede verantwoordelijk voor de economische ontwikkelingen op de eilanden. Goed functionerende markten zijn daarbij van belang. Of de verschillende product- en dienstmarkten goed functioneren is echter maar de vraag. Het Ministerie heeft verscheidene signalen gekregen dat er mogelijk 'gebrek aan marktwerking is' en 'gebrek aan concurrentie die de ondernemerskansen beperkt', wat zich kan uiten in hoge prijzen en mogelijk welvaartsverlies.

Het gaat hierbij om bijzondere marktsituaties. Gemeten naar bevolkingsomvang zijn de eilanden bijzonder klein, ook als er rekening wordt gehouden met de omvang van de toeristenindustrie. De economieën zijn ook voor een belangrijk deel geïntegreerd met nabij gelegen eilanden, zowel met de andere Antillen (met name Curaçao en Sint Maarten) als met andere nabij gelegen eilanden.

## 0.1 Doelstelling en onderzoeksaanpak

### *Doelstelling*

De concrete doelstelling van het onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de marktwerking van bepaalde sectoren op Caribisch Nederland. Hierbij dient in het bijzonder gekeken te worden naar knelpunten en andere omstandigheden die een effectieve marktwerking en concurrerende prijsvorming mogelijk in de weg staan. Het gaat hierbij om de volgende sectoren:

- Vaste & mobiele telefonie;
- Geneesmiddelen;
- Bancaire producten;
- Verzekeringen;
- Makelaardij;
- Luchtvervoer;
- Elektriciteit;
- Levensmiddelen.

Voor deze sectoren dienen structuurkenmerken en de mogelijkheden voor effectieve vraaguitoefening – te interpreteren als mogelijkheden en onmogelijkheden voor effectieve concurrentie – in kaart te worden gebracht. Dit dient een objectieve feitenbasis op te leveren op basis waarvan er op een later moment na verdere analyse oplossingen kunnen worden geformuleerd en geïmplementeerd.

### *Onderzoekskader*

Gegeven de opdrachtomschrijving is een conceptueel kader ontwikkeld op basis waarvan de centrale onderzoeksvraag is beantwoord. Als ruwe basis voor dit kader is het SGR-paradigma (Structuur-Gedrag-Resultaat) gehanteerd. Gezien de doelstelling en scope van het onderzoek ligt de nadruk hierbij vooral op het in kaart brengen van de structuurkenmerken van de markt.

In de volgende tabel is het conceptueel kader weergegeven dat wij voor het onderzoek naar de verschillende sectoren hebben gehanteerd. In de volgende hoofdstukken, waarin de bevindingen per sector worden weergegeven, wordt deze structuur ook gevolgd.

Tabel 1 Samenvatting van het conceptueel kader

	Marktindicatoren
Structuur van de aanbodzijde	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoe ziet de waardeketen voor het aanbod er uit? <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Welke schakels zitten er in de waardeketen?</li> <li>○ Hoeveel aanbieders zijn er?</li> <li>○ Welke rol spelen importen en transport?</li> <li>○ Is er sprake van verticale integratie?</li> </ul> </li> <li>• Wat is de dreiging van toetreding? <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Zijn er reële substituten (vanuit de aanbodzijde)?</li> <li>○ Zijn er economische toetredingsdrempels? (w.o. schaalgrootte);</li> <li>○ Zijn er juridische toetredingsdrempels? (w.o. vergunningen, moratoria);</li> <li>○ Zijn er technische toetredingsdrempels?</li> <li>○ Zijn er strategische toetredingsdrempels?<sup>26</sup></li> </ul> </li> </ul>
Structuur van de vraagzijde	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoe ziet de vraagzijde er uit? <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Wat is de marktomvang?</li> <li>○ Zijn consumenten in staat om een vuist te maken tegen aanbieders?</li> <li>○ Zijn er reële substituten (vanuit de vraagzijde)?</li> </ul> </li> <li>• Wat is de dreiging van vraagsubstitutie/overstappen? <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Zijn er overstapbelemmeringen voor vragers?</li> </ul> </li> </ul>
Markten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke prijzen komen tot stand?<sup>27</sup></li> <li>• Is beprijzing (of prijsvorming) en kwaliteit<sup>28</sup> transparant?</li> <li>• Hoe kan de werking van markten worden gekenschetst?</li> </ul>

### Aanpak

Voor dit onderzoek is informatie verzameld door bestudering van relevante rapporten en andere schriftelijke bronnen zoals wet- en regelgeving. Daarnaast zijn gesprekken gehouden met diverse beleidsambtenaren in Europees Nederland en op de eilanden. Tevens is er veldonderzoek op de eilanden verricht (half december 2010) waarbij is gesproken met lokale kenners van de markten, met een selectie van bedrijven die actief zijn op de markten en met toezichthouders. Naast de eilanden van Caribisch Nederland zijn ook Curaçao en Sint Maarten bezocht.

### Beperkingen van het onderzoek

Nederland is op vele manieren betrokken bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering op de eilanden; hier is veel tijd ingestoken en zal ook nog veel tijd ingestoken worden. Ons onderzoek was beperkt van opzet en omvang en richt zich vooral op het in kaart brengen van de structuur van de acht verschillende markten. Onze focus kan dus anders zijn dan die van direct betrokken beleidsambtenaren.

Beleid, zoals dat tot uitdrukking komt in wet- en regelgeving, is van belang en is dan ook beschreven voor zover dat relevant is. Nog niet al het beleid is echter volledig ingevoerd, of staat zelfs nog ter discussie. Met nadruk dient verder opgemerkt te worden dat er voor sommige aspecten van het onderzoek sprake is van een momentopname, in andere gevallen is de blik meer naar de toekomst gericht, in weer andere gevallen liggen de oorzaken van problemen in het verleden en is er al sprake van beleid gericht op het oplossen van geconstateerde problemen.

<sup>26</sup> Deze zijn, in het algemeen, zeer lastig in kaart te brengen.

<sup>27</sup> Afhankelijk van de beschikbaarheid van CBS-data. Dit bleek er nog niet tot nauwelijks te zijn gedurende de onderzoekperiode.

<sup>28</sup> Kwaliteit is in veel gevallen pas tijdens of na consumptie te meten. Goede concurrentie leidt echter vaak tot aanbieders die zelf informatie over kwaliteit bieden. Toegankelijke informatie voor consumenten, via welke kanalen dan ook, zal de mate van marktwerking in het algemeen versterken.



## 0.2 Enkele niet-sectorspecifieke opmerkingen

Alvorens we dieper ingaan op de acht specifieke sectoren is het belangrijk om een aantal relevante marktfactoren in breder perspectief te zetten omdat zij het sectorale niveau ontstijgen.

### *Eilandperspectief*

Allereerst is van belang om marktwerking in het juiste geografische en demografisch perspectief te zetten. Concurrentie, prijsvorming, wet- en regelgeving en toezicht op kleine eilanden is niet goed vergelijkbaar met een land als Nederland. Dit geldt misschien nog wel in sterkere mate voor de eilanden die samen Caribisch Nederland vormen. Bonaire, Saba en Sint Eustatius tellen bij elkaar minder dan 20.000 inwoners. Bonaire en de bovenwindse eilanden Saba en Sint Eustatius liggen daarnaast ongeveer 900 kilometer uiteen. Verder zijn de banden met Curaçao (in het geval van alle eilanden) en Sint Maarten (met name voor de bovenwindse eilanden) sterk. Deze banden hebben zowel betrekking op toezicht als op het niveau van dienstverlening door bedrijven.<sup>29</sup> Ook Curaçao en Sint Maarten zijn echter niet heel groot.

De kleine schaal van de eilanden is een belangrijke factor, welke ook op termijn voor relatief hoge prijzen kan zorgen. Hier kunnen diverse redenen voor zijn, de meest voor de hand liggende zijn de transportkosten (vrijwel alles wordt per schip of per vliegtuig aangevoerd) en de eventuele minimum efficiënte schaal voor dienstverlening. Daarnaast kan de kleine schaal de mogelijkheden voor onderlinge afspraken (collusie) verhogen en komen 'dubbelfuncties' (bijvoorbeeld ambtenaar en ondernemer) voor die ongewenst gedrag kunnen uitlokken of in ieder geval mogelijk ingrijpen kunnen vertragen.

### *Wetgeving op het gebied van vestiging van bedrijven*

Nederland heeft ingezet op de (toekomstige) herziening van veel wetgeving voor Caribisch Nederland. De herziening van het vestigingsbeleid is op economisch vlak een belangrijk speerpunt. Hiermee is *de jure* een eind gekomen aan de situatie waarin in veel markten sprake was van een moratorium op vestiging en een intransparante praktijk van (lokale) vergunningverlening (vaak sprake van politieke belangen en belangenverstrengeling). Echter, punt van zorg is momenteel of de lokale eilandbestuurders deze nieuwe regelgeving (*de facto*) ook juist interpreteren. Van diverse kanten komen geluiden dat dit (nog) niet het geval is.

### *Prijzen*

Voor Caribisch Nederland is er weinig data beschikbaar op het gebied van (consumenten-) prijzen. Onder het regime van de Nederlandse Antillen deed het CBS Nederlandse Antillen wel prijsmetingen, maar dit werd veelal op landsniveau of voor de grootste eilanden, vaak alleen Curaçao, gepubliceerd. Het Nederlandse CBS is momenteel bezig met het opzetten en uitvoeren van prijsmetingen op de eilanden van Caribisch Nederland. Ten tijde van dit onderzoek waren er nog nauwelijks resultaten beschikbaar. We hebben dit gebrek aan data proberen op te vangen middels interviews tijdens ons veldonderzoek.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Vrijwel alle banken en verzekeraars hebben bijvoorbeeld hun hoofdkantoor op Curaçao, het toezicht daarop ligt primair bij de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten. Levensmiddelen worden veelal geleverd door groothandels gevestigd op die eilanden. Het toezicht op de telecomsector wordt sinds oktober 2010 door het Nederlandse Agentschap Telecom verricht, maar het Bureau Telecom en Post is gemandateerd om de uitvoering te doen.

<sup>30</sup> Ook als er meer inzicht is op het niveau van de prijzen dienen deze nog wel te worden geïnterpreteerd. Een vergelijking tussen de eilanden (Caribisch Nederland, andere Antillen) is nuttig, maar een vergelijking met andere eilanden (buiten de Antillen) biedt pas meer zicht.

### 0.3 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken wordt de situatie ten aanzien van de werking van markten in de acht sectoren beschreven. Bijlage A geeft een overzicht van de voor het onderzoek gebruikte bronnen. Bijlage B presenteert de opdrachtomschrijving.

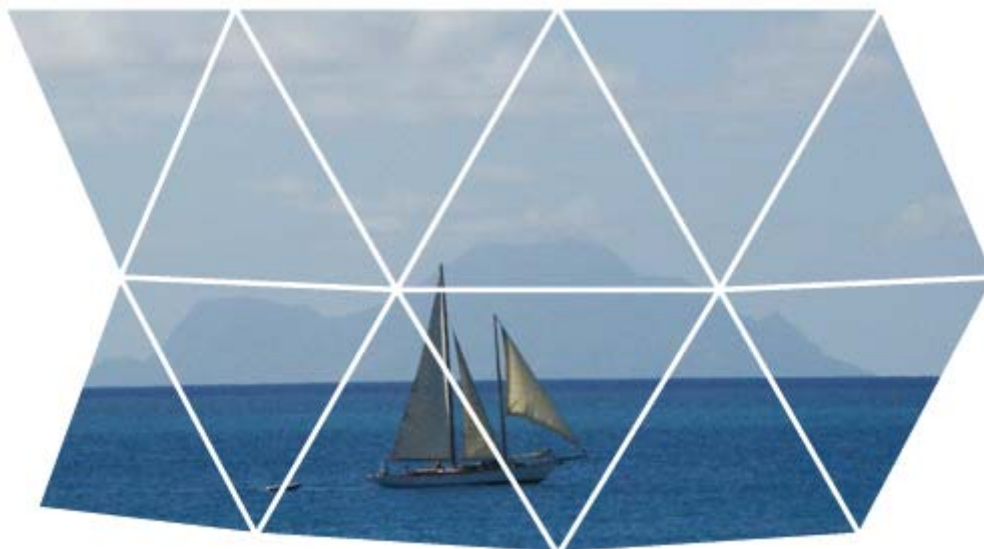


Foto 1: Het silhouet van Saba, wat de geografische omstandigheden op het eiland illustreert.

# 1 Telefonie

Marktindicatoren	Samenvatting
Werking van de markt- duiding Ecorys	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ondanks de beperkte omvang van de eilanden is er wel sprake van (enige) concurrentie. Er is mede vanwege de aanwezigheid van de mobiele operators, keuze ten aanzien van zowel telefonie als internet.</li> <li>Er zijn wel verschillende (potentiële) belemmeringen die een goede werking van de markt kunnen beperken. Herzien sector- en reguleringbeleid zullen ook in de toekomst een belangrijke rol spelen.</li> <li>De situatie op Bonaire verschilt van die op de bovenwindse eilanden omdat op Bonaire een situatie met twee vaste aanbieders reëel is. Het aantal mobiele spelers is daar (binnenkort) ook hoger.</li> </ul>
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Een belangrijke marktbelemmering is de interconnectie, wat voor alle drie de eilanden van cruciaal belang is. Dit betreft zowel de aanwezigheid van verbindende (zee-) kabels naar de 'backbone' als de toegang tot de kabels en de backbone. De afwezigheid van zeekabels speelt vooral voor de bovenwinden een belangrijke rol. Wat betreft de toegang zijn alle drie de eilanden nu in grote mate afhankelijk van toegang tot verbindingen die in handen zijn van anderen (waaronder incumbents op Curaçao en Sint Maarten). De onderhandelingspositie van (partijen op) de eilanden is hiermee niet sterk, wat effect heeft op de prijs en het niveau van concurrentie.</li> </ul>
Aanbodzijde van de markt & toetredingsdrempels	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elk eiland heeft een eigen operator voor vaste telefonie. Daarnaast zijn er per eiland twee mobiele operators actief. Op Bonaire wil het kabelbedrijf binnenkort met vaste telefonie komen en hoopt een derde mobiele operator in 2011 actief te worden.</li> <li>Het beperkte marktvolume vormt een belangrijke barrière voor nieuwe toetreding. Desondanks is toetreding niet onmogelijk, bijvoorbeeld op Bonaire door de kabelmaatschappij. Voor mobiele aanbieders is belangrijk of ze een infrastructuur hebben op Curaçao en/of Sint Maarten (lagere initiële kosten). Op de bovenwindse eilanden ligt toetreding minder voor de hand, voornamelijk vanwege de schaal.</li> <li>Regulering (prijzen, toegang) is dan ook relevant voor markt- en toetredingsomstandigheden.</li> </ul>
Vraagzijde van de markt & overstapdrempels	<ul style="list-style-type: none"> <li>Weinig data beschikbaar. Veel bewoners hebben een vaste aansluiting (ook voor internet). Daarnaast is mobiele telefonie heel populair (met prepaid abonnementen).</li> <li>Voor vaste telefonie is overstappen (nog) niet mogelijk. Als de kabelaar op Bonaire dat wel gaat aanbieden worden (afwezigheid van) nummerportabiliteit en de contractduur potentiële overstapdrempels. Wat betreft mobiele telefonie is contractduur minder relevant omdat veel mensen twee aparte prepaid abonnementen hebben. Nummerportabiliteit wordt niet aangeboden.</li> </ul>
Beprijzing en transparantie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prijzen zijn relatief hoog, kwaliteitsstandaarden relatief laag, mede door de specifieke context (interconnectie). Goede prijsvergelijkingen zijn (nog) niet beschikbaar. De transparantie van de prijzen is relatief hoog, ook al door het ontbreken van een groot aanbod aan verschillende abonnementsvormen.</li> </ul>

## 1.1 Enkele algemene opmerkingen over de sector

### *Afbakening van de sector: vaste en mobiele telecommunicatie*

- De nadruk in dit hoofdstuk ligt op vaste en mobiele telefonie. Internet via een vaste aansluiting hoort hier tot op zekere hoogte ook bij, al was het maar omdat in de nabije toekomst vaste telefonie (in ieder geval op Bonaire) via VOIP zal gaan verlopen.<sup>31</sup> Op diverse punten in dit hoofdstuk gaan we dan ook in op internet en daarmee op de interconnectie tussen de eilanden en de internet 'backbone'. Interconnectie tussen eilanden speelt uiteraard ook een rol bij de afhandeling van internationaal telefonieverkeer.

### *Interconnectie als belangrijke factor voor Caribisch Nederland*

- Voor alle vormen van telecommunicatie geldt dat interconnectie (toegang tot het netwerk van anderen) noodzakelijk is om te kunnen bestaan. Deze interconnectie is nodig om van het ene mobiele netwerk naar het andere te kunnen bellen, maar ook om via een vaste lijn naar een mobiel netwerk of een ander land te bellen. Ook voor het internetverkeer (IP) is het van belang. Voor het bellen van het ene naar het andere netwerk geldt dat het ontvangende netwerk een monopoliepositie inneemt. De tarieven die hiervoor worden gehanteerd moeten in het algemeen worden gereguleerd. Dit zijn terminatietarieven.
- **Saba en Sint Eustatius.** Een belangrijk probleem voor zowel Saba en Sint Eustatius is gelegen in de aansluiting met Sint Maarten, waar de 'backbone' voor elektronische communicatie is gelegen. Vanaf Sint Maarten lopen er dan via, ondermeer Puerto Rico, kabels naar Miami waar de 'echte' toegang tot bijvoorbeeld het internet is gelegen. Het gebrek aan een zeekabel tussen Sint Eustatius en Saba richting Sint Maarten heeft tot gevolg dat de verbindingen via straalverbindingen worden gerealiseerd. Deze straalverbindingen hebben een beperkte capaciteit (tegen een hoge prijs) en zijn ook kwetsbaar bij orkanen.<sup>32</sup>
- Opgemerkt dient te worden dat de aansluiting (toegang) op Sint Maarten een groter 'probleem' is dan de technische beperkingen van de straalverbinding. De toegang tot de 'backbone' is nu in handen van individuele bedrijven (Telem, Smithcom) die een sterke onderhandelingspositie hebben. In 2010 is er, door onder meer het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een studie uitgevoerd naar de haalbaarheid van het leggen van een zeekabel naar Saba en Sint Eustatius. De bedoeling is dat er (uiteindelijk) een 'ringleiding' wordt gevormd, waarbij er zowel een verbinding komt met Sint Maarten als St-Kitts (een ringleiding verlaagt de kans op uitval). Begin 2011 is gestart met de aanleg van deze zeekabels in de richting van Sint Maarten. TNO wijst er op dat de aanleg van deze zeekabels geen



Foto 2: Eén van de masten naast het hoofdkantoor van Eutel.

<sup>31</sup> Voor bellen via de kabel is VoIP noodzakelijk, Telbo geeft aan over te stappen op VoIP.

<sup>32</sup> Zie ook: TNO, 'Bes-Eilanden in transitie: Risico's en remedies voor Telecommunicatie', Juli 2010 (niet openbaar).

garantie is dat er binnen afzienbare tijd een betaalbaar breedbandaanbod komt. Wanneer Sint Maarten het enige 'landingspunt' vormt, dan is de onderhandelingsmacht van bedrijven die op Sint Maarten de toegang tot de backbone beheren nog steeds erg sterk, wat zich zal uiten in de prijs. Een tweede landingspunt op St-Kitts zou de sterke onderhandelingsmacht van Sint Maarten kunnen breken en lagere tarieven tot gevolg kunnen hebben.<sup>33</sup> Satel heeft momenteel plannen om via een straalverbinding een tweede landingspunt te creëren, maar schrikt voorlopig terug voor de kosten van de frequentievergunning via BTP.<sup>34</sup>

- **Bonaire.** Een belangrijke bottleneck voor Bonaire wordt gevormd door de zeekabels tussen Curaçao en Bonaire. Er zijn twee kabels. Eén is in eigendom van Telbo, de andere is in gedeeld eigendom tussen UTS – de vaste telefonie incumbent op Curaçao, tevens belangrijke mobiele speler op alle eilanden – en Telbo. Vanuit verschillende kanten wordt aangegeven dat toegang hiertoe duur is en soms wordt geweigerd. Het vigerende reguleringsregime is dat van onderhandelde toegang. Verkeer dat Curaçao verlaat en verder gaat is meer concurrerend, al is het maar omdat daar in mindere mate sprake is van verticale integratie tussen infrastructuur en de levering van diensten.

## 1.2 Bonaire, Saba en Sint Eustatius

### 1.2.1 Aanbodzijde – structuur van de markt en toetredingsbelemmeringen

- **Bonaire.** De aanbieder van vaste telefonie op Bonaire is Telbo. Telbo is een overheidsbedrijf dat onder beheer staat van de Bonaire Holding Maatschappij (BHM). In het hoofdstuk over elektriciteit gaan we nader in op BHM. Telbo biedt naast vaste telefonie ook internet en digitale TV aan. Verder heeft Telbo recent een vergunning aangevraagd om mobiele telefonie aan te gaan bieden. In het verleden was Telbo ook actief op die markt, maar vier jaar geleden heeft Telbo de vergunning daarvoor verkocht. Telbo zal het geheel aan diensten ook als quadruple play pakket aan gaan bieden.
- De aanbieder van (analoge) televisie via de kabel is Flamingo TV, een privaat bedrijf. Flamingo TV heeft concrete plannen om op korte termijn ook vaste telefonie aan te gaan bieden. Parallel daaraan zal Flamingo TV ook overstappen op digitale TV. Het bedrijf biedt ook internet aan. Ongeveer de helft van de huishoudens heeft een kabelaansluiting. Dit is dan ook op korte termijn de potentiële markt voor vaste telefoniediensten van Flamingo TV.
- Bonaire kent nu twee mobiele operators, namelijk i) UTS (de vaste telefonie incumbent op Curaçao, handelend onder de naam Chippie)<sup>35</sup>, en (ii) Digicell (die de vergunning van Telbo in het verleden heeft overgenomen). Met de recente vergunningaanvraag van Telbo zouden zij de derde speler kunnen worden.

---

<sup>33</sup> TNO, 'Bes-Eilanden in transitie: Risico's en remedies voor Telecommunicatie', Juli 2010, p. 26 (niet openbaar).

<sup>34</sup> Satel zou graag via een straalverbinding met St. Kitts een tweede landingspunt creëren en zo minder afhankelijk te zijn van de backbone op Sint Maarten. BTP rekent, aldus Satel, circa \$ 3.000 per maand voor de noodzakelijke frequentievergunning ('one-way'). Van St. Kitts terug naar Saba (ook 'one-way') zou de toezichthouder op St. Kitts slechts \$ 740 per maand in rekening brengen.

<sup>35</sup> UTS maakt gebruik van de frequenties van PSC-MIO.

- Saba en Sint Eustatius.** Satel is de enige aanbieder van vaste telefonie op Saba. Het eigendom van Satel ligt bij het lokale eilandbestuur. Het netwerk van Satel bestaat deels uit glasvezel en deels uit koper.<sup>36</sup> Over dit netwerk biedt Satel zowel telefonie als breedbandinternet aan. Het netwerk ligt grotendeels onder de grond. Satel wil graag de komende jaren ook omroepdiensten (IP-TV) over hun netwerk aan gaan bieden. Op Sint Eustatius is Eutel de enige aanbieder van vaste telefonie (en breedbandinternet). Eutel is net als Satel in handen van het eilandbestuur. Ook hier ligt op een gedeelte van het eiland glasvezel (tussen de belangrijkste 'headends'), waarna koper de afzonderlijke huizen verbindt. Eutel heeft interesse om in de toekomst de concurrentie met het lokale kabelbedrijf aan te gaan en ook TV-signalen door te geven.



#### Analyse toetredingsdrempels

- Onder het regime van de Nederlandse Antillen was toetreding lastig. Naast de landelijke concessie per eiland (BTP) had men een lokale vestigingsvergunning nodig. De landelijke concessie werd restrictief verstrekt – er was sprake van een moratorium<sup>37</sup> voor mobiele licenties dat ondertussen is opgeheven – terwijl lokale overheden via de vestigingsvergunning ook nog invloed en zeggenschap hadden. TNO rapporteert ook over de traditioneel sterke positie van de incumbents en de sterke betrokkenheid van de overheid daarbij. Veel klachten betroffen 'monopolistisch gedrag' van de incumbent, onder meer over de interconnectie, terminatietarieven, toegang tot of medegebruik van nieuwe infrastructuur en co-locatie.<sup>38</sup>
- Regulering op de eilanden heeft diverse dimensies. Er is sprake van onderhandelbare toegang, wat relatief eenvoudig is en daarmee 'goedkoop'. Het heeft echter ook mogelijke negatieve aspecten omdat hoge prijzen voor toegang toetreding en daarmee concurrentie kunnen beperken, wat in het nadeel van de consument kan werken. In het geval van conflicten over hoge toegangstarieven nam de beleidsbevoegde Minister een beslissing na advies van het Bureau Telecom en Post (BTP)<sup>39</sup>. Deze adviezen werden niet altijd gevolgd. Verder waren in het verleden de mobiele (eind-)tarieven gereguleerd. Tegenwoordig is dit niet meer het geval, terminatietarieven<sup>40</sup> zijn nog wel vastgelegd. Andere issues die spelen hebben betrekking op de kosten die BTP rekent voor de licenties. Zowel voor vaste als mobiele licenties wordt er per aansluiting een tamelijk hoog bedrag gerekend.

<sup>36</sup> Glasvezel verbindt de drie plaatsen Windwardside, The Bottom en St. John's (de 'headends') met elkaar. Vandaar uit liggen er koperverbindingen. De langste 'local loop' bedraagt zo'n 3km.

<sup>37</sup> TNO, 'Bes-Eilanden in transitie: Risico's en remedies voor Telecommunicatie', Juli 2010, p. 19 (niet openbaar).

<sup>38</sup> TNO, 'Bes-Eilanden in transitie: Risico's en remedies voor Telecommunicatie', Juli 2010, p. 20-21 (niet openbaar).

<sup>39</sup> BTP heeft een economisch model om deze kostprijzen te berekenen.

<sup>40</sup> Tarief dat gehanteerd wordt voor het maken van de verbinding tussen twee (bijvoorbeeld mobiele) netwerken.

- **Bonaire.** Toetreding tot de vaste markt is mogelijk en ook reëel zoals hierboven al besproken. Flamingo TV heeft plannen voor uitrol van vaste telefonie in 2011. Fundamentele juridische, technische en economische drempels zijn er niet (meer). Een strategische drempel kan zijn dat toegang tot de zeekabel niet tegen reële tarieven geleverd zou kunnen worden. Nieuwe toetreding (van buiten de sector) ligt niet voor de hand vanwege de hoge investeringen in infrastructuur. Toetreding als carrier (pre) select is mogelijk maar gezien het regime van onderhandelbare toegang ligt dit niet voor de hand. Het mobiele netwerk is uiteraard ook een concurrent voor telefoniediensten. Voor internet geldt dat in veel beperktere mate.
- Toetreding tot de mobiele markt is ook mogelijk. Economisch en juridische toetredingsdrempels zijn niet onoverkomelijk. Gebrek aan spectrum is op dit moment ook geen belangrijk issue, gezien het beperkt aantal spelers. De vraag is of een business case kan worden gebouwd met alleen Bonaire als markt. Curaçao is een belangrijkere markt – in termen van marktomvang – en daar is toegang tot nu toe niet echt mogelijk geweest.<sup>41</sup> In het verleden was er sprake van een vast aantal licenties, zonder effectieve uitrolverplichting. Hierdoor bleef het aantal aanbieders op, met name, Curaçao beperkt. De vaste telefonieaanbieder op Curaçao is de belangrijkste mobiele speler op Caribisch Nederland, dus meer concurrentie op Curaçao zou het aantal mobiele spelers, die naast Curaçao ook Bonaire kunnen bedienen, waarschijnlijk toe doen nemen. Of meer dan drie of vier spelers voor Bonaire niet te veel is, is een vraag die de markt zelf moet bepalen. De huidige aanbieders denken dat dit wel het maximum is.
- **Saba en Sint Eustatius.** Toetreding op de markt van vaste telefonie kent met name economische barrières (hoge investeringskosten en de beperkte marktomvang)<sup>42</sup> en in mindere mate ook technische barrières (afwezigheid van zeeverbinding). Op beperkte schaal worden er door bedrijven wel ‘unbundled local loops’ gehuurd om hun eigen (beveiligde) verbinding met Sint Maarten op te zetten.<sup>43</sup> Fundamentele juridische barrières zijn er niet.
- Toetredingsdreiging is er van de lokale kabelmaatschappijen, maar dit is (nog) geen reële dreiging. Zij hebben beide een coax-netwerk dat bijna alle huizen op de eilanden aansluit. Echter, zowel op Saba als Sint Eustatius lijkt de huidige kwaliteit van de kabelnetwerken niet voldoende te zijn om te gaan concurreren op het vlak van telefonie en breedbandinternet (achterstallig onderhoud, onvoldoende investeringen).
- De grootste concurrent voor vaste telefoniediensten zijn natuurlijk de mobiele operators Telcell en Chippie. Op het vlak van mobiele telefonie zou toetreding mogelijk zijn (geen fundamentele juridische en technische barrières), maar ook hier speelt het ‘probleem’ van de beperkte marktomvang. Met Chippie en Telcell operend vanaf Sint Maarten lijkt er weinig ruimte voor extra toetreding, maar het hoeft niet onmogelijk te zijn. Ook ten aanzien van breedbandinternet vormen de mobiele operators een sterke toekomstige concurrerende factor voor vast breedbandinternet.

### 1.2.2 Vraagzijde – beschrijving vraagzijde en overstapbelemmeringen

- Er is vrijwel geen gedetailleerde informatie beschikbaar over de vraagzijde van de sector. In het algemeen geldt dat mobiele telefonie zeer populair is op de drie eilanden van Caribisch Nederland. Zoals eerder is opgemerkt gebruiken veel bewoners de aangeboden pre-paid

<sup>41</sup> De slapende licenties zijn niet op de markt.

<sup>42</sup> TNO, ‘Bes-Eilanden in transitie: Risico’s en remedies voor Telecommunicatie’, Juli 2010, p. 20 (niet openbaar).

<sup>43</sup> Bedrijven kopen zelf de ‘verbinding’ met Sint Maarten in (bijvoorbeeld via UTS), en maken er vervolgens gebruik van.

diensten (opwaarderen via een kaart of via sms).<sup>44</sup> Veel bewoners hebben een pre-paid abonnement van twee operators. Afhankelijk van degene die ze willen bellen kiest men de provider.

Op Saba verzorgt Satel circa 700 vaste aansluitingen, waarvan 400 à 500 ook een internetabonnement hebben.<sup>45</sup> Eutel heeft circa 800 abonnees, waarvan er circa 500 ook internet afnemen.<sup>46</sup> Mobiele telefonie is zeer populair op beide eilanden. Veel bewoners hebben zowel een Chippie als een Telcell abonnement. Voor lokaal bellen lijkt Telcell de populairste provider te zijn (naar verluidt ook betere dekking), voor lange afstand (internationaal) is Chippie populairder. De inschatting van Eutel is wel dat het aantal minuten via vaste telefonie nog steeds groter is dan het aantal mobiele belminuten. Het aantal uitgegeven mobiele nummers is echter wel sterk aan het stijgen.

- De belangrijkste (algemene) overstapbelemmeringen bij telefonie zijn de contractduur van de abonnementen en het wel of niet kunnen meenemen van je huidige telefoonnummer naar een andere aanbieder. Op alle drie de eilanden is nu (nog) maar één aanbieder van vaste telefonie, dus de bewoners hebben weinig overstapmogelijkheden. De kabel biedt deze dienst (nog) niet aan, hoewel Flamingo TV dit binnenkort op Bonaire wel wil gaan aanbieden. Dan zal ook nummerportabiliteit en de contractduur een rol gaan spelen.
- Bellen via internet (Skype, Magic Jack) gaat op alle eilanden meestal wel goed, hoewel een soepele videoverbinding op Saba en Sint Eustatius niet altijd mogelijk zal zijn.
- Voor mobiele telefonie geldt dat veel bewoners twee aparte abonnementen hebben. De mobiele aanbieders bieden momenteel geen nummerportabiliteit aan. Verschillende geïnterviewden gaven aan dat hier wel behoefte aan is. De contractduur van abonnementen is hier minder relevant omdat heel veel mensen een pre-paid abonnement hebben.

### 1.2.3 Markten – beprijzing en transparantie

- Hoewel een meer gedetailleerde vergelijking<sup>47</sup> noodzakelijk is om gefundeerde uitspraken te doen, lijkt voor alle drie de eilanden wel gesteld te kunnen worden dat de prijzen aan de hoge kant zitten. Dit geldt zowel voor de vaste en variabele kosten van vaste telefonie als voor mobiele tarieven. TNO heeft een overzicht gegeven van de tarieven van verschillende diensten en komt (in vergelijking met Europees Nederland) tot enkele voorzichtige constatering: <sup>48</sup>
  - Vaste telefonie: tarieven zijn (in vergelijking met KPN) vergelijkbaar of soms duurder;
  - Mobiele telefonie: packages (met bundels) zijn duurder dan Europees Nederlandse aanbieders. Kosten per minuut zijn vergelijkbaar of iets duurder;
  - Internet: prijsverschillen zijn extreem te noemen (prijsniveau varieert tussen de € 30 en € 250 per Mbit/sec, terwijl dit in Nederland € 5 per Mbit/sec is).

<sup>44</sup> De reden voor deze populariteit lijkt vooral te liggen in het budgetteren. Met pre-paid bestaat niet het risico dat mensen achteraf met hoge rekeningen geconfronteerd worden. Aanbieders lijken post-paid ook niet erg te stimuleren, mogelijk vanwege het risico op wanbetaling.

<sup>45</sup> Naar schatting zijn er op Saba circa 800 huishoudens. De meeste internetgebruikers hebben het standaardpakket van 256 à 384 kb/s.

<sup>46</sup> Meer dan 80% van de huizen op Sint Eustatius is aangesloten op het Eutel-netwerk, wat naar schatting neerkomt op circa 95% van de bevolking.

<sup>47</sup> Een dergelijke vergelijking zou moeten kijken naar markten met vergelijkbare omstandigheden, met name op het vlak van interconnectie en marktvolume. Een vergelijking met Nederland of Europa heeft weinig zin.

<sup>48</sup> TNO, 'Bes-Eilanden in transitie: Risico's en remedies voor Telecommunicatie', Juli 2010, p. 97-101 (niet openbaar).



- De verschillende aanbieders publiceren hun tarieven op hun websites. Daarnaast zijn in de lokale kantoren van de meeste aanbieders ook prijslijsten te verkrijgen. Een vergelijkingsite tussen aanbieders bestaat voor zover ons bekend niet. Opgemerkt dient te worden dat heel veel consumenten met pre-paid abonnementen bellen, de prijzen hiervan kennen een hoge mate van transparantie.
- Wat betreft de kwaliteit dient opgemerkt te worden dat de kwaliteitsstandaard voor telecommunicatiediensten niet vergelijkbaar is met Europa. De oorzaak ligt grotendeels in de marktkarakteristieken (interconnectie, marktvolume) die eerder besproken zijn.<sup>49</sup> Ook is er bijvoorbeeld nog geen 3G-netwerk (snel mobiel internet) operationeel.

#### 1.2.4 Werking van de markt – duiding Ecorys

- Elk eiland heeft een eigen operator voor vaste telefonie. Ook is er een kabelbedrijf, dat in ieder geval op Bonaire, met vaste telefonie zal komen. Daarnaast zijn er per eiland twee mobiele operators actief.<sup>50</sup> Gebruikers hebben, mede vanwege de aanwezigheid van de mobiele operators, keuze ten aanzien van telefonie als internet. Daarmee is, ondanks de beperkte omvang van de eilanden, toch wel sprake van (enige) concurrentie op de markt. Deze concurrentie verschilt wel duidelijk tussen Bonaire en de andere twee eilanden. Op Bonaire ligt concurrentie op het vaste netwerk in het verschiets, en op de mobiele markt zullen waarschijnlijk drie bedrijven actief zijn met een eigen netwerk. Op de bovenwindse eilanden zal er naar alle waarschijnlijkheid een vaste speler blijven en daarnaast twee mobiele operators.
- Desondanks zijn de prijzen voor deze diensten hoog, zeker in vergelijking met Europese tarieven en kwaliteitsstandaarden. Hier is de context van de eilanden echter van groot belang, met name op het vlak van interconnectie. De drie eilanden zijn nu in grote mate afhankelijk van (toegang tot) verbindingen die in handen zijn van anderen, terwijl er nauwelijks alternatieven zijn. De onderhandelingspositie van de eilanden is hiermee niet sterk, wat effect heeft op de prijs. De positie van Saba en Sint Eustatius verbetert pas als de zeekabel is gerealiseerd, er (naast Sint Maarten) sprake is van een tweede landingspunt en er marktconforme tarieven voor verkeer over de kabel tot stand kunnen komen. Verder speelt hier natuurlijk de beperkte marktomvang van de eilanden een rol, waardoor er weinig schaalvoordelen te behalen zijn.
- Belangrijke beperkingen aan de intensiteit van concurrentie zijn verbonden aan de wijze van regulering, met name het regime van onderhandelbare toegang en meer nog aan de invulling die daar concreet aan wordt gegeven door de politiek, die adviezen van BTP niet automatisch volgde. Verder is er bijvoorbeeld formeel wel een uitrolverplichting maar wordt deze niet altijd gehandhaafd.
- Het Agentschap Telecom (AT) is eindverantwoordelijk voor het toezicht, zowel het technische als het markttoezicht.<sup>51</sup> BPT is gemandateerd om de uitvoering hiervan op zich te nemen, maar de eindverantwoordelijkheid ligt in Europees Nederland. Binnen de technische mogelijkheden, waaronder beschikbaarheid van spectrum en in dialoog met de spelers op Sint Maarten en Curaçao, voor zover het interconnectie van IP-verkeer betreft, moet nieuw beleid zorg kunnen dragen voor een meer concurrerende omgeving die lagere prijzen voor consumenten op zal leveren.

<sup>49</sup> TNO, 'Bes-Eilanden in transitie: Risico's en remedies voor Telecommunicatie', Juli 2010, p. 3 (niet openbaar).

<sup>50</sup> Er loopt een vergunningaanvraag voor een nieuwe mobiele operator op Bonaire (Telbo).

<sup>51</sup> De taken van OPTA worden dus ook door het AT vervuld.



## 2 Geneesmiddelen

Marktindicatoren	Samenvatting
Werking van de marktduiding Ecorys	<ul style="list-style-type: none"> <li>De marktproblemen die er waren worden aangepakt door recent ingezet beleid van het Ministerie van VWS. Resultaat van deze aanpak is waarschijnlijk wel dat apothekers niet langer zelfstandig kunnen voortbestaan en de 'markt' feitelijk wordt opgeheven. Per saldo is dit in het voordeel van de consument.</li> </ul>
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Onder het regime van de Nederlandse Antillen bestond een aantal problemen (hoog medicijngebruik, gedwongen winkelnering voor apothekers met daarbuiten een importverbod) die hebben geleid tot direct ingrijpen door het ministerie van VWS, waaronder de introductie van een nieuw zorgverzekeringsstelsel (met in de toekomst een beperktere dekking) en de opheffing van het importverbod voor medicijnen.</li> <li>Naast deze maatregelen wil het ministerie van VWS ook de vergoedingsregeling voor apothekers wijzigen, wat het businessmodel verder onder druk zal zetten. Het ministerie van VWS zet in op het opgaan van de verschillende apotheken in één (semi-publieke) stichting.</li> </ul>
Aanbodzijde van de markt & toetredingsdrempels	<ul style="list-style-type: none"> <li>Groothandels zijn met name te vinden op Curaçao en Sint Maarten (30 à 40), maar hun belang is sterk afgenomen nu het importverbod is opgeheven.</li> <li>Het aantal apotheken is zeer beperkt op Bonaire (vier), Saba en Sint Eustatius (beide één). OTC-producten en drogisterijartikelen worden verkocht door de apothekers en de supermarkten.</li> </ul>
Vraagzijde van de markt & overstapdrempels	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het medicijngebruik ligt vrij hoog, maar exacte data ontbreekt. Vraag zal naar verwachting afnemen door de beperktere verzekeringsdekking.</li> <li>Overstapdrempels bestaan vrijwel niet, alhoewel er wel een beperkte keuze tussen apothekers is.</li> </ul>
Beprijzing en transparantie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prijzen van geneesmiddelen zijn onderdeel van onderhandelingen tussen zorgkantoor en apothekers. Eindgebruikers zijn zich door de zorgverzekering niet bewust van de prijzen. Voor OTC-producten is de prijs vrij transparant.</li> </ul>

### 2.1 Enkele algemene opmerkingen over de sector

- Vergeleken bij de overige sectoren die we in deze quickscan behandelen zijn de geneesmiddelen<sup>52</sup> een vreemde eend in de bijt. De afgelopen maanden heeft het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) een beleid ingezet dat waarschijnlijk het einde zal betekenen van 'marktwerking' rondom geneesmiddelen. Mede hierom zal er in dit hoofdstuk relatief veel aandacht worden besteed aan de beleidscontext en minder aandacht aan eilandspecifieke zaken.

<sup>52</sup> In dit hoofdstuk onderscheiden we drie type geneesmiddelen: (i) medicijnen die enkel te verkrijgen zijn bij de apotheek na het verkrijgen van een recept bij de huisarts of de dokter ('uitsluitend recept'), (ii) medicijnen die enkel te verkrijgen zijn bij de apotheek, maar zonder recept van de huisarts ('enkel apotheek'), en (iii) geneesmiddelen in de vrije verkoop ("over-the-counter", of OTC).

### Vraag en aanbod op de Nederlandse Antillen

- Onder het regime van de Nederlandse Antillen was er (net als in Europees Nederland) een lijst met geregistreerde geneesmiddelen die toegestaan waren op de Antilliaanse markt.<sup>53</sup> Er waren op de eilanden (met name op Sint Maarten en Curaçao) zeer veel agentschappen (of 'groothandels') actief die verbonden waren aan één of meerdere geneesmiddelenproducenten (MSD, Pfizer, Bayer, etc.). Deze agentschappen verzorgden de import van de geneesmiddelen van deze merken. De apotheken (of botica's) en ziekenhuizen konden de benodigde geneesmiddelen dan afnemen van deze agentschappen. Overigens was het enkel deze agentschappen toegestaan om deze producten te importeren en was er voor apothekers feitelijk sprake van gedwongen winkelnering. Het vermoeden was dat deze agentschappen een forse winstmarge op de geneesmiddelen konden hanteren. Voor apothekers was deze structuur ook erg belastend omdat zij te maken hadden met zeer veel verschillende agentschappen. Zo onderhield de apotheek op Sint Eustatius contacten met circa 30 à 40 afzonderlijke agentschappen om alle benodigde medicijnen te verkrijgen.
- Op Caribisch Nederland is het medicijngebruik erg hoog.<sup>54</sup> Dat hoge medicijngebruik heeft verschillende oorzaken. Zo komen op de eilanden bijvoorbeeld veel chronische ziekten voor, ondermeer diabetes, hypertensie (hoge bloeddruk) en depressie.<sup>55</sup> Daarnaast zijn de bewoners gewend om veelvuldig naar de huisarts te gaan (en om daar dus ook een recept voor geneesmiddelen te krijgen). Het algemene gevoel is dat men beter te vaak dan te weinig kan gaan ("better safe than sorry").<sup>56</sup> Dit werd mogelijk in de hand gewerkt door de zeer uitgebreide dekking van de zorgverzekering. Heel veel geneesmiddelen werden volledig vergoed.<sup>57</sup>

### Ingezette veranderingen door het Ministerie van VWS: fundamentele stelselwijzigingen

- Het Ministerie van VWS heeft de afgelopen maanden ingezet op een aantal fundamentele wijzigingen in het zorgstelsel. Zo is per 1 januari 2011 een nieuw zorgverzekeringsstelsel van kracht gegaan en wordt er op meerdere vlakken gewerkt aan het verbeteren van het zorgaanbod.<sup>58</sup> Onderdeel van het nieuwe zorgverzekeringsstelsel is ondermeer dat op termijn de uitgebreide dekking van geneesmiddelen onder het Antilliaanse zorgstelsel wordt teruggebracht, zodat patiënten vaker zelf moeten (bij-) betalen en ook meer producten vrij verkrijgbaar zijn. Momenteel geldt een overgangsregime en mogen, naast de geneesmiddelen die in Nederland geregistreerd zijn, ook de op de Nederlandse Antillen geregistreerde medicijnen nog op de markt gebracht worden (dit loopt binnen vijf jaar af).
- Voor wat betreft de geneesmiddelenvoorziening hebben per 1 januari 2011 ook een aantal belangrijke wijzigingen plaatsgevonden.<sup>59</sup> Eén van de belangrijkste wijzigingen is dat apothekers nu ook direct mogen inkopen bij groothandels in Nederland en dat er dus geen sprake meer is van gedwongen winkelnering bij lokale agentschappen. Het idee hier achter is

<sup>53</sup> De belangrijkste Antilliaanse regelgeving betrof: de Landsverordening op de geneesmiddelenvoorziening, het Landsbesluit vergoeding kosten geneesmiddelen en het Landsbesluit verpakte geneesmiddelen.

<sup>54</sup> Gedetailleerde data ontbreekt hier, waardoor ook geen vergelijking gemaakt kan worden. Dat het medicijngebruik erg hoog is wordt echter bevestigd door verschillende bronnen, zowel in Europees Nederland (Ministerie van VWS) als op de eilanden zelf (GGD, apothekers).

<sup>55</sup> Uit een onderzoek uit 2002 zou blijken dat van de vrouwen boven de 45, circa 55% diabetes heeft. Bron: GGD Sint Eustatius. Een verklaring hiervoor zou vooral de levensstijl kunnen zijn (weinig beweging; men eet ook veel koolhydraten en weinig groente en fruit; 'vet' (gefrитуurd) eten is ook relatief goedkoop). Deels is er ook sprake van genetische aanleg voor deze ziekten. Bron: GGD Sint Eustatius.

<sup>56</sup> Gedetailleerde data ontbreekt hier. Dit beeld wordt echter bevestigd door verschillende bronnen, zowel in Europees Nederland (Ministerie van VWS) als op de eilanden zelf (GGD, apothekers).

<sup>57</sup> Ter indicatie: ook producten zoals Paracetamol vielen onder deze dekking.

<sup>58</sup> Zie voor een overzicht van het voorgenomen beleid ondermeer de voortgangsrapportage 'Nog tien weken' van Henk Kamp (toenmalig commissaris Caribisch Nederland) van augustus 2010.

<sup>59</sup> De belangrijkste regelgeving betreft: De Wet op de geneesmiddelenvoorziening BES, het Besluit vergoeding geneesmiddelen BES en het Besluit verpakte geneesmiddelen BES.

dat hierdoor de (in de ogen van het Ministerie van VWS: te hoge) inkooprijzen van medicijnen sterk gereduceerd kunnen worden. Een belangrijke rol hierbij speelt het Zorgkantoor dat namens de overheid alle benodigde zorg zal inkopen, ook bij de apothekers. Ten einde 'doelmatig' in te kopen zal het beleid erop gericht zijn om tegen veel lagere prijzen in te kopen. De Europees Nederlandse groothandelsprijs zal hierbij leidend zijn.

#### *De toekomstvisie van het Ministerie van VWS: geen zelfstandige voortzetting van apotheken*

- In de visie van het Ministerie van VWS is het huidige zelfstandige apothekersmodel door de kleinschaligheid op de eilanden voor de langere termijn niet haalbaar. Men ziet drie beleidsopties voor de nabije toekomst, waarbij optie 2a en 2b feitelijk voortvloeien uit optie 1.<sup>60</sup>
- **Optie 1.** In aanvulling op het reeds ingezette beleid zal ook de vergoedingsregeling voor de apothekers worden gewijzigd. In de nabije toekomst (voor Bonaire in principe 2011) zal de vergoeding voor apothekers worden gebaseerd op (i) de inkooprijzen van geneesmiddelen bij de groothandel in Europees Nederland, en (ii) een vergoeding voor de farmaceutische diensten.<sup>61</sup> Met deze regeling is het niet waarschijnlijk dat apothekers nog gebruik zullen maken van lokale agentschappen voor hun inkoop omdat deze te hoge groothandelsrijzen hanteren (in vergelijking met de te vergoeden Europees Nederlandse inkooprijzen). Met deze vergoedingsregeling komt het business model van de verschillende apotheken onder druk te staan. Op de import vanuit Europees Nederland zit geen marge en de receptregelvergoeding moet dan dekkend zijn voor de onkosten van de apotheker.
- **Optie 2a en 2b.** Deze twee opties gaan beide uit van clustering van de verschillende apotheken in één organisatie en vloeien mede voort uit de implementatie van optie 1. In optie 2a zouden de apotheken kunnen opgaan in een gezamenlijke not-for-profit stichting (inclusief overdracht van activa en personeel) die onder het ziekenhuis valt. Na verloop van tijd (na afbetaling) zullen de huidige eigenaren de stichting verlaten. In scenario 2b koopt een nieuwe, vanuit de overheid op te richten rechtspersoon alle apotheken op en verzorgt in de toekomst alle apothekersdiensten op de eilanden. Het Ministerie zet vooralsnog in op snelle realisatie van optie 1 (2011) en geeft daarbij tevens de voorkeur aan optie 2b. Op Bonaire zou dit nog in 2011 gerealiseerd kunnen worden, op Saba en Sint Eustatius in 2012.



Foto 3: De apotheek in The Bottom (Saba).

- De reacties van de apothekers op de eilanden op de plannen van het Ministerie zijn niet onverdeeld positief. Men zou graag zelfstandig verder willen, maar met de voorgestelde vergoedingsregeling komt de business case inderdaad sterk onder druk te staan en is een

<sup>60</sup> Presentatie Dido Kalma (Zorgkantoor), 'Farmaceutische zorg onder de nieuwe zorgverzekering', november 2010.

<sup>61</sup> Deze vergoeding (receptregelvergoeding) wordt betaald vanuit de zorgverzekering en dient ter compensatie van de kosten die een apotheek maakt voor zijn diensten (huisvesting, personeel, advisering, bijhouden van dossiers, etc.). De vergoeding per receptregel (uitgeschreven recept) zal voor Caribisch Nederland \$8 bedragen, inclusief \$1 voor de transportkosten. Deze vergoeding is gebaseerd op de regio en betreft een factor 0,6 in vergelijking met Europees Nederland (de woonlandfactor).

zelfstandig voortbestaan niet waarschijnlijk.<sup>62</sup> Met het huidige aantal receptregels (2010) zou dat mogelijk nog te doen zijn, maar de verwachting is dat het aantal receptregels sterk zal dalen.<sup>63</sup> Ook twijfelt men sterk aan de juistheid van de door het ministerie gehanteerde woonlandfactor.

## 2.2 Bonaire, Saba en Sint Eustatius

### 2.2.1 Aanbodzijde – structuur van de markt

- Zoals blijkt uit de bovenstaande beschrijving zijn er veel verschillende actoren actief in de waardeketen. Hierna volgt per actor een kort overzicht.
- **Groothandels en transport.** Met name op Sint Maarten en Curaçao zijn veel (circa 30 à 40) verschillende agentschappen/groothandels actief die geneesmiddelen inkopen. Deze agentschappen zijn gelieerd aan bepaalde farmaceutische bedrijven. Met de mogelijkheid om geneesmiddelen nu bij groothandels in Europees Nederland (Brocacef, OPG) in te kopen, zullen deze lokale agentschappen in de toekomst weinig relevant meer zijn. Bestellingen vanuit Europees Nederland worden per schip naar Caribisch Nederland vervoerd.<sup>64</sup> Transport per vliegtuig is te duur en in de keten wordt ook Winair als een hele zwakke schakel gezien (slechte service, terwijl geneesmiddelen veel aandacht en zorg vragen).
- **Apotheken (botica's).** Het aantal aanbieders is zeer beperkt. Zowel op Saba als Sint Eustatius is er maar één apotheek. Op Bonaire zijn er wel meerdere apotheken. Dit is weergegeven in het onderstaande overzicht.

Apothekers	Opmerkingen
<b>Bonaire:</b> Botica Bonaire Botica Korona Botica Rincon Botica Sabana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apothekers zijn over het algemeen geen eigenaar van de apotheek, maar in dienst van de eigenaar. De botica's hebben ook een assortiment van OTC-producten (Advil, Tylenol) en drogisterijproducten.</li> <li>• In het ziekenhuis worden ook geneesmiddelen verstrekt.</li> </ul>
<b>Saba:</b> De Saba Dispensary (The Bottom)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deze apotheek is eigendom van een bedrijf op Sint Maarten (Friendly Island and Simpson Bay Pharmacy) en is sinds twee jaar open.<sup>65</sup> Geneesmiddelen komen via het moederbedrijf op Sint Maarten. Het grootste deel komt uit Europees Nederland, een klein deel uit de VS.</li> <li>• In het winkelgedeelte is ook een assortiment van OTC-producten (Advil, Tylenol) en drogisterijproducten te krijgen (vitaminen, verzorgingsproducten, babyspullen, etc.).</li> </ul>
<b>Sint Eustatius:</b> Golden Rock Pharmacy NV (Oranjestad)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De apotheek is privaat eigendom van een familie (sinds 3,5 jaar). Het bedrijf heeft naast de bedrijfsvergunning ook een apothekersvergunning.<sup>66</sup> Geneesmiddelen komen vrijwel geheel uit Europees Nederland (elke twee weken een bestelling, leverduur is vijf weken).</li> <li>• In de apotheek zijn ook OTC-producten te verkrijgen, maar deze zijn niet direct toegankelijk voor klanten.</li> </ul>

<sup>62</sup> In Europees Nederland heeft een apotheek zeker 6 à 7.000 klanten nodig om uit de kosten te komen. Gemiddeld heeft een Europees Nederlandse apotheek circa 10.000 klanten.

<sup>63</sup> Onder meer door de mogelijkheid recepten voortaan voor drie maanden voor te schrijven in plaats van één. Met veel medicijngebruik voor chronische ziekten (diabetes, etc.) scheelt dat veel receptregels voor een apotheek.

<sup>64</sup> De apotheek op Sint Eustatius bijvoorbeeld doet twee keer per maand een bestelling in Europees Nederland. De minimale leverduur is circa vijf weken.

<sup>65</sup> Dr. Koot is de apothekhoudende huisarts (met apothekersvergunning).

<sup>66</sup> In het verleden lag de apothekersvergunning bij de lokale huisartsen en werd de bedrijfsvoering gedaan door bedrijven van Sint Maarten (Visser en de Central Drugstore). De apotheek zit in het lokale ziekenhuis, maar staat daar zakelijk geheel los van.

- **Zorgkantoor.** Het Zorgkantoor Caribisch Nederland is gevestigd op Bonaire en zal namens de (publieke) zorgverzekeraar de zorginkoop regelen die valt onder de nieuwe zorgverzekeringswet BES. Ook de levering (en tarifiering) van geneesmiddelen door de verschillende apothekers valt onder hun verantwoordelijkheid.<sup>67</sup>
- **Supermarkten.** In vrijwel alle supermarkten op de eilanden zijn in meer of mindere mate OTC-producten te vinden. Het betreft vooral pijnstillers (Advil, Tylenol, Cepacol) en daarnaast vitaminen en hoestdranken.<sup>68</sup> De opinies over de omvang van de afzetkanalen zijn verdeeld. Volgens de apothekers kopen de bewoners OTC-producten vooral bij hen omdat ze met hen vertrouwd zijn (goede service en kwaliteitsbewaking), terwijl enkele supermarkten aangaven dat mensen OTC-producten vooral bij hen kopen omdat ze goedkoper zijn, dichterbij zitten en ruimere openingstijden hebben. Overigens overwegen op Saba ook enkele partijen om hun OTC-assortiment te verkleinen nu er weer een apotheek is (tot twee jaar geleden was die er niet en werd als service een wat breder assortiment gevoerd). Op Bonaire is ook een DA drogist en binnenkort ook een AH-winkel die ook een OTC-assortiment gaat verkopen.

#### *Analyse toetredingsdrempels*

- Voordat een eventuele nieuwe apotheek zijn deuren kan openen zijn er verschillende vergunningen en registraties noodzakelijk. Zo dient een apotheker geregistreerd te zijn in het apothekersregister. Daarnaast is het verboden om zonder vergunning geneesmiddelen te bereiden of geneesmiddelen in te voeren.<sup>69</sup> De wet- en regelgeving geeft voorwaarden waaraan voldaan dient te zijn en ook de eventuele afwijzingsgronden voor een vergunningsverzoek. De regelgeving bepaalt dat bij Algemene Maatregel van Bestuur (aanvullende) voorschriften en beperkingen kunnen worden verbonden aan deze vergunningen. Verder is ook een vestigingsvergunning noodzakelijk.
- De juridische drempels om een apotheek te starten zijn relatief hoog, mede in verband met de volksgezondheid. Echter, gezien de recente vestiging van een nieuwe apotheek op Bonaire zijn de toetredingsdrempels niet onoverkomelijk. Op Saba en Sint Eustatius lijkt eventuele toetreding zeer onwaarschijnlijk gezien het zeer beperkte marktvolume. Ook de eerder toegelichte toekomstvisie van het Ministerie van VWS maakt eventuele toetreding zeer onwaarschijnlijk.
- Voor supermarkten daarentegen komt er door de inkrimping van de verzekeringsdekking wel meer ruimte om OTC-producten te verkopen. Echter, dit zal zich waarschijnlijk niet veel verder uitstrekken dan standaard OTC-producten zoals pijnstillers.

<sup>67</sup> Belangrijkste grondslag hiervoor is artikel 8 van de Algemene Maatregel van Bestuur Zorgverzekering BES dat stelt dat het Zorgkantoor contracten kan afsluiten met daarvoor in aanmerking komende zorgaanbieders. Hierbij bestaat overigens geen contracteerplicht.

<sup>68</sup> In beginsel vallen vitaminen en hoestdranken niet onder de definitie 'OTC'. Die (EU) definitie zegt dat ten minste één dosis of vorm van de ingrediënten de juridische status van een 'non-prescription medical product' moet hebben (bron: AESGP, 'legal classification status of selected ingredients in the European Union of 15', 2008). Voor het gemak hebben we in deze rapportage ook vitaminen en hoestdranken onder de term OTC laten vallen.

<sup>69</sup> Zie artikel 3 - 7 e.v. van de Wet op de Geneesmiddelenvoorziening BES, alsmede artikel 6 e.v. van het Besluit gepakte geneesmiddelen BES.

### 2.2.2 Vraagzijde – beschrijving vraagzijde en overstapbelemmeringen

- Exacte data over het totale medicijngebruik ontbreken, maar over de omvang van de drie marktsegmenten is wel iets te zeggen. De inschatting is dat circa 97% van de uitgifte via de apotheek 'uitsluitend recept' is. De overige 3% is 'uitsluitend apotheek' en/of OTC.<sup>70</sup> Dit hoge percentage staat ook in verband met de brede dekking onder de (oude) Antilliaanse zorgverzekering. Overigens is de verwachting wel dat als de dekking van de verzekering kleiner wordt en mensen meer zelf moeten betalen, een deel van de vraag wegvalt.
- Op Saba en Sint Eustatius bestaan geen overstapbelemmeringen omdat de bevolking maar één keuze voor een apotheek heeft. Voor OTC-producten kunnen ze bij verschillende supermarkten terecht. Op Bonaire kunnen de bewoners kiezen tussen de verschillende apotheken en lijken er geen overstapbelemmeringen te bestaan. Op Bonaire is er ruime keuze voor de koop van OTC-producten. Alle apotheken zijn ook drogist. Er is een DA drogist en diverse supermarkten verkopen ook OTC-producten.



Foto 4: Tot januari 2011 was de apotheek op Sint Eustatius gevestigd in het ziekenhuis.

### 2.2.3 Markten – beprijzing en transparantie

- Veel van de gebruikte geneesmiddelen vallen thans onder de dekking van de nieuwe zorgverzekeringswet. Eindgebruikers zullen zich dus (net als in Europees Nederland) nauwelijks bewust zijn van de prijzen, waardoor prijsprikkels op de markt niet bestaan. De prijzen voor geneesmiddelen zijn onderdeel van de onderhandelingen tussen het Zorgkantoor en de verschillende apothekers/zorgaanbieders. De verwachting is dat door de nieuwe systematiek de prijzen, ten opzichte van het regime onder de Nederlandse Antillen, zullen dalen met 60-70%.<sup>71</sup> Wat betreft de kwaliteit van de producten is op te merken dat de producten geregistreerd dienen te zijn voor ze op de markt worden toegelaten. Ook dient de verpakking aan diverse eisen te voldoen.
- Voor OTC-producten geldt dat de prijzen in de supermarkt transparant zijn en in de meeste gevallen op de plank of op het product staan aangegeven. De kwaliteit (en informatie op de verpakking) dient aan bepaalde wettelijke eisen te voldoen.

### 2.2.4 Werking van de markt – duiding Ecorys

- De marktwerking op het vlak van geneesmiddelen is momenteel beperkt (Bonaire) tot zeer beperkt (Saba en Sint Eustatius). De reden voor het gebrek aan concurrentie ligt vooral aan de marktomvang zelf. Ondanks het relatief hoge medicijngebruik is het marktvolume te laag voor veel verschillende apotheken, wat duidelijk zichtbaar is op Saba en Sint Eustatius (beide één aanbieder, terwijl er op Saba jarenlang geen apotheek is geweest). Op het vlak van OTC-

<sup>70</sup> Deze inschatting is gemaakt door Menno Bakker (Golden Rock Pharmacy) en betreft vooral op Sint Eustatius. We hebben geen aanwijzingen dat deze inschatting op de andere eilanden sterk zou afwijken. In Europees Nederland ligt het percentage 'uitsluitend apotheek' tussen de 90-95%.

<sup>71</sup> Onder het regime van werden de groothandels- en kleingebruikersprijzen bij Eilandbesluit gereguleerd.



producten bestaat er wel enige concurrentiedruk vanuit de supermarkten, maar het volume hiervan is beperkt.

- Op het niveau van de groothandels was onder het regime van de Nederlandse Antillen de marktwerking door de wet- en regelgeving (importrestricties, gedwongen winkelnering) sterk verstoord, wat met name voor de (vaak inefficiënte) agentschappen resulteerde in forse marges. De marktwerking is door de opheffing van het importverbod sterk verbeterd. Apothekers zijn nu, binnen bepaalde grenzen, vrij om hun geneesmiddelen zelf te importeren (vrijwel alles komt nu uit Nederland). Wel is het zo dat het volume te klein is voor substantiële kortingen en onderhandelingen.
- Het is nu de vraag in hoeverre de (zeer) beperkte concurrentie in de toekomst kan blijven bestaan. In de beleidsrichting die het Ministerie van VWS nu heeft ingestoken komt de business case van de apothekers sterk onder druk te staan.<sup>72</sup> In de toekomstvisie van het ministerie is er, mede door deze beleidsinitiatieven, geen bestaansrecht voor onafhankelijke apotheken en gaan de verschillende apothekers de komende jaren op in een (semi-overheids) organisatie. Van marktwerking zal dan geen sprake meer zijn.

---

<sup>72</sup> Namelijk: vergoeding van Nederlandse groothandelstarieven en een receptregelvergoeding van \$ 8. Het aantal receptregels zal komende tijd waarschijnlijk sterk dalen (beperking verzekeringsdekking, herhalingsrecepten voor 3 maanden in plaats van 1).



### 3 Bancaire producten

Marktindicatoren	Samenvatting
Werking van de markt – duiding Ecorys	<ul style="list-style-type: none"> <li>De marktwerking is beperkt en er zijn fundamentele problemen. De onderlinge concurrentie is laag, wat zich uit in dure producten, hoge marges, inefficiëntie en weinig innovatie.</li> <li>De concurrentiedruk vanuit dreigende toetreding en klanten die overstappen is heel beperkt. De kwaliteit en intensiteit van toezicht (en wetgeving) zal van cruciaal belang zijn bij het meer klantgericht laten werken van de sector. Complicerende factor hierbij is dat er sprake is van verschillende landen en toezichthouders.</li> </ul>
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Banken opereren vooral vanaf Curaçao, met bijkantoren elders.</li> <li>Er spelen verschillende problemen op deze markt, wat blijkt uit het feit dat de sector weinig innovatief, inefficiënt en duur is en hoge winsten boekt. Wat Caribisch Nederland betreft werken toezichthouders thans aan een modernisering van de wetgeving.</li> </ul>
Aanbodzijde van de markt & toetredingsdrempels	<ul style="list-style-type: none"> <li>Op Bonaire zijn zes banken actief (bijkantoren) en op Saba en Sint Eustatius beide twee. De belangrijkste full-service banken zijn MCB (WIB) en RBTT met een marktaandeel van ca. 70%.</li> <li>Banken bieden vooral basale diensten en producten aan. Complexere producten zijn er vrijwel niet. Internetbankieren speelt geen rol.</li> <li>De juridische toetredingsdrempels zijn niet onoverkomelijk. De beperkte marktomvang is wel een belangrijke economische barrière voor toetreding.</li> </ul>
Vraagzijde van de markt & overstapdrempels	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consumenten hebben relatief veel consumptief krediet, terwijl spaartegoeden beperkt zijn. De meeste consumenten zijn klant bij MCB en/of RBTT.</li> <li>Er zijn weinig formele overstapdrempels, maar andere diensten (hypotheek, krediet) kunnen wel een overstapdrempel vormen. Er gaat weinig druk van consumenten op banken uit omdat de financiële kennis vaak beperkt is.</li> </ul>
Beprijzing en transparantie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tarieven zijn relatief hoog en veel diensten hebben een aparte prijs. Slechte dienstverlening en wachtrijen vormen een extra, impliciete, prijs.</li> <li>Prijzen zijn tot op zekere hoogte transparant, vooral de meest eenvoudige diensten. Een deel van prijzen is niet transparant.</li> <li>Koppelverkoop van verzekeringen werkt marktverstorend en is intransparant voor klanten (standaardcontracten, druk op klanten).</li> </ul>

#### 3.1 Enkele algemene opmerkingen over de sector

- Het business-model van de banken staat momenteel onder druk. De afgelopen jaren werd er door de verschillende banken op de Nederlandse Antillen veel geld verdiend aan het wisselen tussen ANG en US Dollar en aan het kopen van obligaties van de eilandbesturen (die minder risicovol waren dan de buitenwereld aannam). Beide mogelijkheden zijn voor Caribisch Nederland inmiddels vervallen.<sup>73</sup> Dit verlaagt de marge aan de inkomstenkant. Tegelijkertijd moet er, mede door de wijzigingen in het systeem van het financiële toezicht, worden

<sup>73</sup> De dollar is ingevoerd als wettig betaalmiddel en de schuldfinanciering vindt plaats via Europees Nederland.

geïnvesteed in compliance (DNB en de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten) en in transparantie (AFM). Enerzijds nemen dus de inkomsten af, terwijl anderzijds de (toezichts-)kosten hoger worden.

- Ondanks het feit dat de sector gekenschetst kan worden als weinig innovatief, inefficiënt en duur, is het afgelopen jaar (2010) voor de banken op Curaçao (waar de hoofdkantoren staan) zeer goed geweest. Dit wijst op verschillende problemen in de sector, waaronder een slechte werking van de markt. Tegelijkertijd is er echter sprake van een sector waarin regulering en toezicht een belangrijke rol spelen en waarschijnlijk alleen maar in belang toenemen.
- Vanuit het Nederlandse toezicht (Ministerie van Financiën, AFM en DNB) is rond de transitie in oktober 2010 enkel de Antilliaanse wetgeving overgezet in Nederlandse wetgeving, maar men werkt nu ook aan een meer fundamentele modernisering van de financiële wetgeving. De bedoeling is om begin 2012 een nieuwe wetgeving te realiseren die, rekening houdend met de lokale marktomstandigheden, voldoet aan de huidige normen in Nederland en Europa (het 'eindmodel'). Dit betreft zowel prudentieel toezicht als toezicht op het gedrag van marktspelers.

## 3.2 Bonaire, Saba en Sint Eustatius

### 3.2.1 Aanbodzijde – structuur van de markt en toetredingsbelemmeringen

- Op de markt voor bancaire producten zijn diverse partijen actief, maar MCB en RBTT zijn daarvan wel de grootste spelers. Hun geschatte gezamenlijke marktaandeel is ongeveer 70% (voor Caribisch Nederland, maar ook op Sint Maarten en Curaçao zijn ze sterk aanwezig).
- **Bonaire.** Met zes marktspelers is het aantal banken op Bonaire vrij groot voor een dergelijk klein eiland. Er zijn twee grote algemene banken, namelijk MCB (deels in Canadese handen) en RBTT (ook deels in Canadese handen). Daarnaast zijn er diverse banken die zich op specifieke segmenten richten, namelijk: Orco (richt zich op beter gesitueerden, biedt geen kasfunctie aan), Girobank, Banco di Caribe, Postspaarbank en ACU (vooral sparen). Verder richten verzekeraars en kredietaanbieders zich ook op bepaalde vormen van dienstverlening.<sup>74</sup>
- De op Bonaire actieve banken zijn bijna allemaal bijkantoren (*branches*) van banken die op Curaçao hun hoofdvestiging hebben. Enkel MCB is hierin een uitzondering omdat zij formeel een op Bonaire gevestigde NV is. De banken op Bonaire hebben relatief weinig beleidsvrijheid omdat de hoofdkantoren (op Curaçao) hierin leidend zijn. MCB heeft wel wat meer beleidsvrijheid, maar belangrijke beslissingen over tarieven en producten worden toch ook in het geval van MCB op Curaçao genomen.
- **Saba en Sint Eustatius.** Op Saba zijn twee bijkantoren te vinden, namelijk RBTT en de Windward Island Bank (WIB, onderdeel van MCB). Op Sint Eustatius zijn bijkantoren gevestigd van RBTT en de First Caribbean International Bank (grotendeels in Canadees eigendom). Deze kantoren vallen primair onder de kantoren op Sint Maarten en hebben zeer weinig beleidsvrijheid. Ook is er op beide eilanden vertegenwoordiging (agent) aanwezig van de Post Spaarbank en op Sint Eustatius ook van de Giro Bank.

---

<sup>74</sup> Island Finance bijvoorbeeld is een kredietaanbieder die zich vooral richt op mensen die elders lastig(er) een krediet krijgen. Tegen deze hogere risico's staat ook een hogere interest.

### Aanbod van diensten

- Op alle drie de eilanden bieden banken voornamelijk tamelijk basale diensten aan. Naast betaal- en spaarrekeningen verstrekken ze vooral leningen en hypotheekleningen. Ook verkopen de banken diverse verzekeringen (zie verderop). Voor vrijwel alle diensten en (kantoor-) handelingen moet apart betaald worden. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor gastgebruik van pinautomaten.<sup>75</sup> Betalen in winkels is in vrijwel alle gevallen gratis.
- Ondanks een flinke internetpenetratie (op Bonaire heeft meer dan 50% van de huishoudens een internetaansluiting en ook op Saba en Sint Eustatius ligt dit percentage vrij hoog) is het gebruik van internetbankieren beperkt. Banken bieden het wel aan, maar de back-office is er niet op ingesteld (veel handmatige verwerking). Vrijwel elke klant maakt gebruik van de loketten, daar zijn dan vaak ook lange rijen te zien.
- Complexere producten (zoals actief vermogensbeheer) worden nauwelijks aangeboden. Vanuit de bevolking is daar ook geen vraag naar. Als de vraag zich voordoet, kan dit via het hoofdkantoor op Curaçao (of Sint Maarten) worden verricht. Buitenlanders hebben in hun thuisland vaak nog een bank die ze voor dit soort diensten inschakelen.



### Analyse toetredingsdrempels

- Er bestaan zowel juridische als economische drempels om een bank te beginnen op Caribisch Nederland. Een juridische drempel is thans de vereiste bankvergunning bij DNB.<sup>76</sup> Banken die onder het regime van de Nederlandse Antillen reeds actief waren op de eilanden van Caribisch Nederland hebben op basis van overgangsrecht deze DNB-vergunning verkregen.<sup>77</sup> Ook voor nieuwe toetreders is verkrijging van de vergunning niet onoverkomelijk, zeker voor banken die ten tijde van de Nederlandse Antillen (bijvoorbeeld op Curaçao) al actief waren en dus bekend zijn met het systeem en de eisen. Voor banken van buiten de voormalige Nederlandse Antillen (of Europees Nederland) kan toetreding wel lastiger zijn omdat men onbekend is met het systeem, wat toch vooral geënt is op (oude) Nederlandse wet- en regelgeving.
- Er is ook een duidelijke economische toetredingsdrempel. De schaal van de eilanden van Caribisch Nederland is klein waardoor een kantoor niet snel loont (op Bonaire ook niet gezien het huidige hoge aantal spelers – het marktaandeel van een nieuwe toetreders moet wel erg hoog worden om voldoende schaal te krijgen). Hoewel de internetpenetratie relatief hoog is (zie ook het hoofdstuk telefonie) is het gebruik van internet beperkt. De toetreding door een internetbank ligt dus niet direct voor de hand, zeker niet omdat de actieve gebruikers van internet (lees: buitenlanders) vaak al rekeningen buiten Bonaire, Saba of Sint Eustatius hebben voor de meer complexe producten. Toetreding puur op het segment van betaaldiensten loont slechts bij voldoende schaalgrootte.

<sup>75</sup> Er zijn (tamelijk veel) pinautomaten aanwezig, zowel aan de weg als in winkels.

<sup>76</sup> Dit is geregeld in de Wet toezicht bank- en kredietwezen 1994 BES (artikel 2 en 3).

<sup>77</sup> Zie de Overgangs- en vrijstellingsregeling financiële markten BES (artikel 2).

- Op marktsegmenten (kredietverlening, hypotheek) is toetreding wel eenvoudiger dan als full-service bank. Toch is deze toetreding tamelijk beperkt (bijvoorbeeld vanuit de verzekeraars). In sommige gevallen kan dit het gevolg zijn van het gedrag van de banken die al aanwezig zijn op de markt. Banken zijn een belangrijk verkoopkanaal voor verzekeringsproducten en sterkere concurrentie op het hypotheeksegment kan dan ook tot 'vergelding' leiden.

### 3.2.2 Vraagzijde – beschrijving vraagzijde en overstapbelemmeringen

- Er is kwantitatief weinig bekend over de vraagkant van de markt. In het algemeen geldt dat de bevolking vaak en makkelijk consumptief leent, bijvoorbeeld voor nieuwe auto's.<sup>78</sup> Er staat dan ook relatief veel consumptief krediet uit (meer dan hypothecaire leningen).
- Er is sprake van een bepaalde marktsegmentering. MCB (inclusief WIB) en RBTT zijn met afstand de grootste banken, waarbij MCB de grootste lijkt. Zij richten zich op alle typen klanten. Vrijwel iedereen heeft bij één van beide banken een betaal en/of spaarrekening. Echter, opgemerkt dient te worden dat de meeste mensen weinig spaargeld hebben (zeker op Saba en Sint Eustatius) en er ook mensen zijn zonder bankrekening (veel transacties gaan in cash). Veel bedrijven hebben bij beide banken een rekening omdat overboekingen traag verlopen en het hun klanten tegemoetkomt.
- Voor consumenten bestaan er geen formele overstapbelemmeringen en door het lage aantal vaste bij- en afschrijvingen is ook een overstapservice zoals in Nederland niet echt noodzakelijk. Echter, naast betaal- en spaardiensten hebben veel mensen ook kredieten (of hypotheek) lopen en via de bank afgesloten verzekeringen. De hierbij gestelde voorwaarden kunnen een belemmering vormen om een bank te verlaten.
- Door de beperkte kennis van en ervaring met financiële producten oefenen de consumenten geen sterke 'corrigerende' druk uit op de banken. Vaak zijn consumenten al blij dat ze een lening of krediet krijgen en zijn ze niet in een sterke onderhandelingspositie.



Foto 5: Het bijkantoor van RBTT in Windwardside (Saba).

### 3.2.3 Markten – beprijzing en transparantie

- Zoals eerder aangegeven is vrijwel elke bankdienst beprijsd. Daarnaast vormen de lange wachtrijen ook een impliciete prijs. Ondanks sterk gedaalde hypotheekrentetarieven (op Bonaire van 13-14% ongeveer 10 jaar geleden tot rond 7% nu) wordt er nog in ruime mate verdiend aan de klanten, zowel door vrijwel alles te beprijsen (wat op zich geen probleem is, kruissubsidiëring is minder transparant) als door relatief hoge tarieven te hanteren voor lenen (met name

<sup>78</sup> Ter illustratie: op Saba en (met name op) Sint Eustatius zijn in de laatste maanden van 2010 zeer veel leningen voor auto's verstrekt in verband met de naderende invoerheffing (25% per januari 2011) voor nieuwe auto's. Er zijn eind 2010 tientallen nieuwe auto's de eilanden opgekomen. De banken adverteerden met speciale auto-shows en leningen.

consumptief krediet is prijzig) en lage rentes te bieden op spaartegoeden. Het afgelopen jaar zijn de tarieven op hypothekeken gedaald, maar de vergoeding op spaartegoeden is nog harder gedaald.

- De prijzen van bankdiensten zijn maar tot op zekere hoogte transparant. Tarieven op kredieten (en hypothekeken) zijn meestal wel bekend, al was het maar omdat alle banken vrijwel identieke tarieven hanteren. In mindere mate geldt dit ook voor spaarrekeningen. Daarnaast worden er bepaalde voorwaarden gehanteerd die niet allemaal transparant zijn. Zo moet er bijvoorbeeld rente betaald worden als het saldo op de rekening daalt tot minder dan 1.000 ANG, wordt er forse valuterings toegepast (overboekingen duren soms weken) en telt voor de bepaling van de rente het laagste saldo in een bepaalde maand.
- Banken verdienen ook aan het verkopen van verzekeringen (innen van de provisies). In veel gevallen is er sprake van koppelverkoop. In contracten (voor leningen, hypothekeken) wordt vaak standaard een clause opgenomen dat er een verzekering via de bank moet worden afgesloten en klanten lijken ook onder druk gezet te worden om dure koppelverkoop te accepteren.<sup>79</sup> Deze praktijk verstoort de markt. Niet alleen bedreigt de koppelverkoop de positie van andere tussenpersonen, het kan zorgen voor (onnodige) dubbele dekking en is in het algemeen ook niet direct in het belang van de consument omdat lang niet altijd de beste verzekering wordt aangeboden. Overigens bestaat vaak wel de mogelijkheid om van dit contract af te wijken, maar veel klanten zijn hiermee onbekend.

#### 3.2.4 Werking van de markt – duiding Ecorys

- De markt voor bancaire diensten werkt niet goed en vertoont fundamentele problemen. De verschillende banken op Caribisch Nederland zijn weinig concurrerend in termen van prijzen (duur, zekere mate van prijscoördinatie) en ook weinig innoverend en inefficiënt (zowel traag als slordig). Op het vlak van verzekeringen lijken de banken door koppelverkoop ook (sterk) marktverstoring te werken. Bij alles dient dit wel bedacht te worden dat het bij de banken op Caribisch Nederland vooral gaat om bijkantoren en dat de echte beslissingen op Curaçao (of Sint Maarten) genomen worden.
- In deze sector is verder opvallend dat de winstmarges nog steeds comfortabel zijn, ondanks de dalende tarieven en de veranderingen in het verdienmodel. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat op Bonaire naar schatting 10% van de beroepsbevolking (350-400 mensen) werkzaam is bij de banken. De druk op de marges vanuit dreigende toetreding is beperkt. Toetreding is formeel wel mogelijk maar praktisch voor bedrijven met een niet-Antiliaanse achtergrond niet waarschijnlijk (onvoldoende kennis van de wet- en regelgeving). Ook de druk vanuit de klanten is beperkt (weinig financiële middelen, weinig kennis en ervaring).
- De kwaliteit en intensiteit van toezicht (en wetgeving) zal van cruciaal belang zijn bij het meer klantgericht laten werken van de sector. De rol van het toezicht (en wetgeving) wordt bemoeilijkt doordat er sprake is van verschillende landen (Sint Maarten, Curaçao, Nederland), toezichthouders (DNB, AFM, Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten), wetgevers en belanghebbenden (waaronder aandeelhouders).

---

<sup>79</sup> Volgens de SIBA, de St. Maarten Brokers Association, zetten banken hun klanten ook onder druk om deze verzekeringen via hen af te sluiten. Zo wordt er bijvoorbeeld gesuggereerd dat een lening dan veel lastiger te realiseren wordt, aldus SIBA. Veel klanten zijn op dit vlak onwetend. Ook wordt, aldus SIBA, kennis en informatie uit het bankbedrijf gebruikt om deze verzekeringen via de eigen bank te verkopen.





## 4 Verzekeraars

Marktindicatoren	Samenvatting
Werking van de markt – duiding Ecorys	<ul style="list-style-type: none"> <li>De markt voor verzekeringsproducten werkt niet goed in alle gevallen. Verzekeraars concurreren in termen van prijzen niet op alle producten even sterk (met name voor langlopende producten zoals levensverzekeringen en aanvullende pensioenen is er minder concurrentie) en zijn niet erg innovierend. De koppelverkoop van verzekeringen door banken creëert op de aanpalende markt voor tussenpersonen problemen en kan ook toetreding belemmeren.</li> <li>De concurrentiedruk vanuit dreigende toetreding en klanten die overstappen is heel beperkt. De kwaliteit en intensiteit van toezicht (en wetgeving) zal van cruciaal belang zijn bij het meer klantgericht laten werken van de sector. Complicerende factor hierbij is dat er sprake is van verschillende landen en toezichthouders.</li> </ul>
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wat Caribisch Nederland betreft werken toezichthouders thans aan een modernisering van de wetgeving (verzekeraars en tussenpersonen).</li> </ul>
Aanbodzijde van de markt & toetredingsdrempels	<ul style="list-style-type: none"> <li>De drie grootste verzekeraars zijn Ennia, Fatum en Nagico. Fatum en Ennia zijn vanouds de incumbents en op alle drie de eilanden actief. Nagico is vooral actief op de bovenwinden (en op sommige terreinen de grootste).</li> <li>Het productaanbod is vrij standaard (brand, inboedel, auto, leven, aanvullende zorg) en weinig complex. De verzekeraars werken vooral met lokale tussenpersonen om hun producten te verkopen.</li> <li>De juridische toetredingsdrempels zijn niet onoverkomelijk. De beperkte marktomvang is wel een belangrijke economische barrière voor toetreding. Ook de koppelverkoop van banken kan toetreding hinderen.</li> </ul>
Vraagzijde van de markt & overstapdrempels	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consumenten zijn vrij conservatief (veel via tussenpersonen en weinig vraag naar nieuwe producten). Autoverzekeringen zijn verplicht, net als opstalverzekeringen (combinatie met hypotheek).</li> <li>Weinig overstapdrempels (men wisselt wel), maar toch gaat er relatief weinig druk van consumenten op verzekeraars uit omdat de financiële kennis vaak beperkt is.</li> </ul>
Beprijzing en transparantie	<ul style="list-style-type: none"> <li>De prijzen van producten zijn vooral afgestemd op Curaçao en Sint Maarten (ondanks verschillende schadelast). Provisie voor tussenpersonen ligt op 20-25% op Bonaire en 15-17,5% op de bovenwinden.</li> <li>Verzekeringsvoorwaarden zijn vaak (nog) gebaseerd op verzekeringen vanuit Europees Nederland. Inzicht in de provisies voor tussenpersonen is vrij beperkt (zowel hoogte als sturing van advisering).</li> </ul>

### 4.1 Enkele algemene opmerkingen over de sector

- Drie partijen domineren de verzekeringsmarkt op Caribisch Nederland, waarvan twee partijen (Ennia en Fatum) van oorsprong een Nederlandse achtergrond hebben. De derde partij is Nagico. De fysieke aanwezigheid van deze verzekeraars op de eilanden van Caribisch Nederland is zeer beperkt (met name op Saba en Sint Eustatius). Er zijn wel kantoren, maar de meeste zaken worden gedaan via tussenpersonen (meer dan 70% van de omzet). Dit zijn zowel echte tussenpersonen (*brokers*) als banken.

- Net als voor de banken geldt dat de toezichthouders in Nederland aan het toewerken zijn naar gemoderniseerde wetgeving in 2012, terwijl nu de 'oude' Antilliaanse wetgeving nog grotendeels van toepassing is (zie ook het hoofdstuk banken).

## 4.2 Bonaire, Saba en Sint Eustatius

### 4.2.1 Aanbodzijde – structuur van de markt en toetredingsbelemmeringen

#### Aanwezigheid van verzekeraars

- **Bonaire.** De twee grootste verzekeraars actief op Bonaire zijn Ennia en Fatum. Ennia heeft een groter marktaandeel dan Fatum. Daarnaast zijn er kleinere spelers aanwezig. De grootste daaronder is Royal and Sun Alliance (RSA). De fysieke aanwezigheid op het eiland is zeer beperkt, beide verzekeraars (Fatum en Ennia) hebben een kantoor, maar de belangrijkste afzet vindt plaats via tussenpersonen, zowel brokers als banken.
- Ennia was voorheen onderdeel van Delta Lloyd en is nu onderdeel van een holding waar ook Banco di Caribe onder valt. Fatum was voorheen onderdeel van Nationale Nederlanden (ING) en nu onderdeel van een groep waarin ook RBTT bank onder valt. Hier vallen meer verzekeraars onder die actief zijn op andere Caribische eilanden. Deze werken echter vrijwel niet samen met Fatum. R&S Alliance valt onder dezelfde groep als MCB, de grootste bank op de benedenwindse eilanden.
- **Saba en Sint Eustatius.** De grootste verzekeraar op deze eilanden is Nagico, een bedrijf dat opereert vanaf Sint Maarten. Nagico werkt op Sint Eustatius enkel met (drie) tussenpersonen, terwijl ze op Saba bezig zijn om een eigen (klein) kantoor te openen. Ook Fatum en Ennia hebben op beide eilanden agenten die hun producten verkopen. Daarnaast verkopen ook de lokale banken producten van deze drie aanbieders (zie ook het hoofdstuk bancaire producten).
- Nagico is op de bovenwinden een vrij populaire verzekeraar. Ennia en Fatum wordt slechte service en *incumbent*-gedrag verweten. Dit uit zich ondermeer in de autoverzekeringen (70% marktaandeel Nagico op Saba en Sint Eustatius) en de opstalverzekeringen (50% marktaandeel Nagico). Op het vlak van levensverzekeringen zijn Fatum en Ennia van ouds dominant (> 90% marktaandeel).<sup>80</sup>



Foto 6: Op Bonaire zijn alle verzekeraars vlak bij elkaar gevestigd.

#### Aanbod van diensten

- Het aanbod aan diensten op de eilanden is tamelijk standaard: brand, inboedel, auto, leven (vaak gekoppeld aan een hypotheek of aanvullende pensioenen) en aanvullende zorg (klassenzorg). Losse WA verzekeringen (niet gekoppeld aan autoverzekeringen) zijn op Bonaire in opkomst. Op Saba en Sint Eustatius zijn de verzekeringen voor auto's, opstal (in verband met de orkanen) en leven het meest verkocht.

<sup>80</sup> Sagicor is de derde partij, met een marktaandeel van circa 10%. Nagico biedt levensverzekeringen pas recent aan en heeft een marktaandeel van minder dan 1%.

- Er is nauwelijks aanbod aan reisverzekeringen en rechtsbijstand. Dit komt met name door het ontbreken van voldoende schaal om deze producten aan te bieden. Beleggingsproducten worden thans niet meer aangeboden. Voor de overnames van Ennia en Fatum door buitenlandse partijen was het productaanbod vergelijkbaar met dat in Nederland in de jaren tachtig, met af en toe een nieuw product. Ennia is veroordeeld tot gedeeltelijke schadevergoeding voor een beleggingsproduct en Fatum heeft in het verleden woekerpolissen verkocht.
- Rond 70% van de producten wordt op Bonaire via tussenpersonen verkocht, waarbij banken een steeds groter deel van de verkoop vertegenwoordigen. Provisies lopen op Bonaire, mede door de hoge concurrentiedruk, tot 20 à 25%. Op Saba en Sint Eustatius loopt vrijwel alles via tussenpersonen (inclusief banken), waarbij de provisie rond de 15-17,5% ligt. Een deel van de tussenpersonen werkt op basis van vaste contracten met verzekeraars terwijl anderen producten van alle verzekeraars aanbieden.
- Ennia heeft een bewuste strategie om zelf meer direct te gaan verkopen, Fatum (nog) niet. Naarmate er op de eilanden meer gebruik zal worden gemaakt van internet, zal er naar verwachting ook meer direct door de verzekeraars worden verkocht. Nagico laat op Saba en Sint Eustatius vrijwel alles (> 90%) aan de tussenpersonen en banken over, maar gaat nu op Saba zelf wel een kantoor openen.



Foto 7: Eén van de lokale tussenpersonen van Nagico in The Bottom (Saba).

#### Analyse toetredingsdrempels

- Er bestaan juridische drempels om als verzekeraar of als tussenpersoon actief te worden. Verzekeraars die de markt willen betreden dienen een DNB-vergunning te hebben, terwijl tussenpersonen geregistreerd dienen te zijn bij de AFM.<sup>81</sup> Net als bij de banken geldt dat verzekeraars die onder het regime van de Nederlandse Antillen reeds actief waren op de eilanden van Caribisch Nederland op basis van overgangsrecht deze DNB-vergunning verkrijgen.<sup>82</sup> Wet- en regelgeving geven de eisen waaraan voor de vergunning en registratie voldaan dient te zijn. Deze zijn niet onoverkomelijk, maar toch ligt toetreding door partijen die niet actief zijn op de voormalige Antillen (of in Nederland) niet voor de hand. Voor sommige producten is ervaring met op Nederland geënte regelgeving gewenst, of moeten producten er op afgestemd zijn. Deze investering is hoog voor eerder genoemde partijen.<sup>83</sup>
- Er is ook een duidelijke economische toetredingsdrempel. De schaal van de eilanden is klein waardoor toetreding op een enkel eiland niet loont. Dit is zeker het geval voor Saba en Sint Eustatius, maar ook voor Bonaire. Op deelmarkten (op Bonaire) is toetreding wel mogelijk, bijvoorbeeld op markten waar premies op dit moment hoog zijn. Zo is de prijsstelling op Bonaire

<sup>81</sup> Zie respectievelijk de Wet toezicht verzekeringsbedrijf BES (artikel 9 e.v.) en de Wet assurantiebemiddelingsbedrijf BES (artikel 4 e.v.).

<sup>82</sup> Zie de Overgangs- en vrijstellingsregeling financiële markten BES (artikel 2).

<sup>83</sup> Het gebrek aan integratie van verzekeringsactiviteiten binnen de groep waar ook Fatum onder valt is illustratief. De verzekeraars die actief zijn op 'Britse' eilanden werken samen, ook in de back-office. Fatum neemt een aparte positie in.

in vrijwel alle gevallen gelijk aan die op Curaçao, terwijl de schadelast voor bijvoorbeeld autoverzekeringen op Bonaire veel lager is.

- Aandachtspunt bij de toetreding van nieuwe aanbieders is de koppelverkoop van verzekeringen door banken. Omdat veel verzekeringsproducten door de banken bij de gevestigde verzekeraars (Fatum, Ennia, Nagico) worden weggezet kan het lastig zijn voor een nieuwe verzekeraar (die vooral aangewezen is op de tussenpersonen) om voldoende marktvolume te realiseren.

#### 4.2.2 *Vraagzijde – beschrijving vraagzijde en overstapbelemmeringen*

- Er is kwantitatief weinig bekend over de vraagzijde. De klanten van de verzekeraars zijn in het algemeen wel vrij conservatief, wat zich uit in twee aspecten. Ten eerste wordt traditioneel veel geregeld via tussenpersonen die optreden namens één of meerdere verzekeraars. Daarnaast is er weinig tot geen vraag naar nieuwe (en complexe) verzekeringsproducten.<sup>84</sup> De vraag richt zich (net als het aanbod) op standaardverzekeringen zoals brand, inboedel, auto en leven.
- Relevant is verder dat op Saba en Sint Eustatius in verband met de orkanen voor een hypotheek een opstalverzekering vrijwel altijd verplicht is. Dit speelt niet voor Bonaire (ligt buiten de normale orkaanroutes). Verder komt onderverzekering relatief vaak voor. Dit geldt met name voor opstalverzekeringen (zeker als een huis in eigen beheer is gebouwd) en inboedelverzekeringen.
- Voor consumenten bestaan er geen formele overstapbelemmeringen tussen verzekeraars. Verzekeringen met een looptijd van een jaar worden dan ook vaak gewisseld als elders de premie lager is.<sup>85</sup> Voor levensverzekeringen en producten gekoppeld aan andere producten geldt dit in mindere mate. Sommige banken bieden bijvoorbeeld autoleningen aan (soms met een auto erbij) mits er ook een verzekering bij wordt afgenomen (koppelverkoop). Desondanks kan de consument door de beperkte kennis van en ervaring met financiële producten niet als sterke 'corrigerende' factor ten opzichte van de verzekeraars worden gezien.

#### 4.2.3 *Markten – beprijzing en transparantie*

- De prijzen op Curaçao en Bonaire zijn in principe gelijk, ook al verschilt de schadelast. De schadelast voor autoverzekeringen op Bonaire is bijvoorbeeld lager, terwijl de schadelast voor aanvullende zorgverzekeringen op Bonaire weer hoger is dan op Curaçao. De invoering van het nieuwe zorgverzekering op Bonaire kan aan deze praktijk een einde maken. Voor tussenpersonen ligt de commissie vaak rond de 20 à 25%. Op de bovenwinden zijn de prijzen vooral afgestemd op Sint Maarten. Voor WA-autoverzekeringen ligt de premie vast (\$ 200), terwijl voor all-risk de premies wisselen. De premies voor huisverzekeringen liggen rond de 1-1,5% van de verzekerde waarde. De commissie op de bovenwinden ligt voor tussenpersonen rond de 15-17,5%.

---

<sup>84</sup> Alhoewel ook geldt dat elk aanbod vraag uitlokt, zie de eerdere opmerkingen over de meer complexe verzekeringsproducten. Tussenpersonen en provisies spelen hierin een rol, naast uiteraard het aanbod vanuit Europees Nederland.

<sup>85</sup> Nagico gaf wel aan dat Fatum en Ennia meestal een opzegtermijn van twee maanden hanteren en daarna het contract voor een jaar verlengen. Bij hen zou een contract na een jaar altijd opzegbaar zijn. We hebben dit niet goed kunnen nagaan.

- Voor de verzekeringen geldt dat de voorwaarden voor de verzekeringen vaak nog steeds zijn gebaseerd op vergelijkbare verzekeringsproducten vanuit Europees Nederland. Wat betreft de wet- en regelgeving op het gebied van transparantie zijn de toezichthouders thans in de voorbereiding om een moderniseringsslag te maken (bijvoorbeeld op het vlak van bijsluiters etc.).
- Het inzicht in de provisies voor tussenpersonen is vrij beperkt. Dit geldt zowel voor de hoogte van de provisie als voor de eventuele sturing van advisering door provisies. Door het ontbreken van complexe producten ligt een zeer duidelijk foutieve advisering niet direct voor de hand. Opgemerkt dient te worden dat er wel koppelverkoop van bank- en verzekeringproducten plaatsvindt, wat voor intransparantie zorgt. Deze koppelverkoop gebeurt veelal buiten de verzekeraars om (alhoewel bij de drie verzekeraars op Bonaire wel sprake is van bank- en verzekeringsactiviteiten binnen een concern). Zie de opmerkingen hierover in het vorige hoofdstuk.

#### 4.2.4 Werking van de markt – duiding Ecorys

- De markt voor verzekeringsproducten werkt in alle gevallen niet even goed. Verzekeraars concurreren in termen van prijzen op alle producten niet even sterk. Voor eenvoudige producten zijn er weinig problemen, maar met name voor langlopende producten (zoals levensverzekeringen) is er minder concurrentie. Ook zijn verzekeraars verder niet erg innoverend. De koppelverkoop van verzekeringen door banken creëert op de aanpalende markt voor tussenpersonen problemen. Dit kan ook problemen geven voor nieuwe toetreding van een nieuwe verzekeraar omdat veel producten bij de gevestigde verzekeraars worden weggezet.
- Door de transitie staat het verdienmodel van verzekeraars op de eilanden onder druk. Zo is de noodzaak voor een aanvullende zorgverzekering minder geworden. Verder is het pensioenfonds voor ambtenaren op de eilanden uitbesteed aan een Nederlandse partij. Dit zal naar alle waarschijnlijkheid zorgen voor meer concurrentie op de markt voor aanvullende pensioenen.
- Toekomstige regelgeving en toezicht gericht op transparantie (AFM neemt deze rol op zich) zal invloed kunnen hebben op de hoogte van provisies en daarmee ook op de business case van tussenpersonen (waaronder ook banken).
- Net als bij de banken is toetreding formeel wel mogelijk maar praktisch voor bedrijven met een niet-Antiliaanse (of Europees Nederlandse) achtergrond niet waarschijnlijk (onvoldoende kennis van de wet- en regelgeving). Ook de concurrentiedruk vanuit de klanten is beperkt (weinig kennis en ervaring). De kwaliteit en intensiteit van toezicht (en wetgeving) is net als bij banken van belang bij het meer klantgericht laten werken van de sector. De situatie is wel veel minder ernstig dan in het geval van de banken. Ook hier geldt dat er sprake is van meerdere toezichthouders die een dialoog aan moeten gaan.



## 5 Makelaardij

Marktindicatoren	Samenvatting
Werking van de markt – duiding Ecorys	<ul style="list-style-type: none"> <li>Er zijn geen fundamentele marktwerkingsproblemen, ondanks de hoogte en de 'vaste' prijs voor dienstverlening. De prijzen zijn onderhandelbaar en er bestaat (met name op Bonaire) concurrentiedruk. De meeste klanten zijn echter weinig prijsgevoelig en bereid te betalen voor dienstverlening.</li> </ul>
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Makelaars bieden veel verschillende diensten aan, met name voor Amerikanen en Europeanen. De lokale bevolking maakt nauwelijks gebruik van makelaarsdiensten en doet vrijwel alles onderhands.</li> <li>De markt voor koopwoningen is momenteel niet erg gunstig, terwijl de huurmarkt, vooral op Bonaire, enigszins onder druk staat.</li> </ul>
Aanbodzijde van de markt & toetredingsdrempels	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Bonaire:</b> momenteel zijn er vijf makelaars actief, naast een aantal inactieve bedrijven. Momenteel zijn er geen fundamentele toetredingsdrempels meer, maar toetreding in de huidige markt is niet erg waarschijnlijk.</li> <li><b>Saba &amp; Sint Eustatius:</b> op beide eilanden zijn enkele personen actief die 'iets' doen met bemiddeling (vaak naast andere werkzaamheden). Er zijn geen fundamentele toetredingsdrempels, maar toetreding is door het zeer lage aantal transacties niet erg waarschijnlijk.</li> </ul>
Vraagzijde van de markt & overstapdrempels	<ul style="list-style-type: none"> <li>Makelaars worden voornamelijk door niet-lokale mensen ingehuurd (Europeanen, Amerikanen) die veelal minder prijsgevoelig zijn. Exacte data over het aantal transacties zijn onbekend. Op Saba &amp; Sint Eustatius is het aantal transacties al jaren zeer beperkt, terwijl op Bonaire de vraag de laatste jaren sterk is ingezakt. Er zijn geen fundamentele overstapdrempels.</li> </ul>
Beprijzing en transparantie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Courtages die gehanteerd worden lijken 'vast' en relatief hoog op Bonaire (4 à 5%, nu prijsvechter met 3%) en Saba/Sint Eustatius (5%). Toch zijn de courtages te onderhandelen en staat er (met name op Bonaire) druk op de prijzen. De mate van transparantie is geen fundamenteel probleem.</li> </ul>

### 5.1 Enkele algemene opmerkingen over de sector

- Makelaars – de titel is niet beschermd – verrichten op Caribisch Nederland veel verschillende diensten. Naast bemiddeling bij de aan- en verkoop van onroerend goed (huizen en grond) zijn ze ook actief als intermediairs bij huur en verhuur (zowel voor de lange als de korte termijn) en zijn ze ook in te schakelen bij het beheer van huizen die (tijdelijk) niet bewoond zijn. Van belang om op te merken is dat het merendeel van de lokale bevolking geen gebruik maakt van makelaars bij aan- en verkoop omdat transacties vooral onderhands verlopen (of huizen worden zelf gebouwd). De klanten voor de makelaars komen veelal van buiten de eilanden (VS, Europa) en zijn dus enerzijds beperkt geïnformeerd en anderzijds minder prijsgevoelig.
- Het aanbod voor de kopers varieert van reguliere verhuizingen tot nieuw gebouwde woningen die met het oogpunt van speculatie zijn gebouwd. Verder geldt dat de woningmarkt op dit moment niet heel aantrekkelijk is (vooral op Bonaire). Het aantal transacties is momenteel vrij laag en de prijzen dalen ook nog te langzaam om de markt weer op gang te brengen. Tegelijkertijd is de huurmarkt, zeker op Bonaire, de afgelopen jaren onder spanning komen te staan. Dit is waarschijnlijk mede het gevolg geweest van de vele Nederlanders die de afgelopen jaren naar de eilanden (en Bonaire in het bijzonder) zijn gekomen.

## 5.2 Bonaire

### 5.2.1 Aanbodzijde – structuur van de markt en toetredingsbelemmeringen

- Op Bonaire zijn op dit moment vijf (tot zes – een kantoor heeft nog een etalage maar heeft al geruime tijd geen transacties meer verricht) makelaarskantoren actief. Voorheen was een vergunning vereist, waarvan er in het verleden dertien zijn vergeven. Na het bereiken van het aantal van dertien is op Bonaire een moratorium van kracht geworden. De vergunningen konden wel worden verhandeld, wat in de praktijk ook gebeurde. Op de toppen van de markt in 2006/2007 waren alle dertien spelers actief (ter vergelijking: tien jaar geleden waren er twee makelaars op Bonaire). Inmiddels is er één failliet gegaan, terwijl zes tot zeven andere vergunninghouders inactief zijn geworden. Er is momenteel slechts één beëdigd makelaar (een Nederlandse). Het aantal werknemers bij de makelaarskantoren is beperkt.
- Er is sprake van een zekere marktsegmentering. Eén van de makelaars richt zich voornamelijk op het beheer van woningen die ook (voor korte tijd) verhuurd worden, terwijl een ander onderdeel van een Amerikaanse keten is en zich vooral op de Amerikaanse markt richt. De andere drie makelaars zijn full-service providers maar laten het segment 'beheer' over het algemeen liggen.
- De toetreding tot het beroep is momenteel vrij. In het verleden was er een vergunning vereist om als makelaar actief te worden en was er tevens sprake van een moratorium. Dat moratorium is ineffectief geworden nadat de onroerend goedmarkt minder is geworden (vanaf 2007). De vergunningplicht voor het beroep geldt thans niet meer. Eenieder kan actief worden als makelaar, mits er aan de eisen voor een vestigingsvergunning is voldaan. Deze vergunning vormt geen fundamentele drempel meer. Gezien het aantal inactieve partijen, de kleine markt en de wereldwijde vastgoedcrisis ligt toetreding momenteel echter niet heel erg voor de hand. Recent is er wel sprake van mogelijke toetreding vanaf Curaçao van een 'prijsvechter'.

### 5.2.2 Vraagzijde – beschrijving vraagzijde en overstapbelemmeringen

- Zoals eerder aangegeven worden makelaars voornamelijk door niet-lokale mensen ingehuurd (Europeanen, Amerikanen). Het exacte aantal transacties de laatste jaren is onbekend. De groep die wel van de makelaars gebruik maken zijn, mede door de door hoge zoekkosten, veelal minder prijsgevoelig. Zij zullen minder snel een vuist maken tegenover de makelaars. Toch is het mogelijk om te onderhandelen met makelaars om de courtage te verlagen. De kans op succes is op dit moment reëel, zeker omdat momenteel het aantal transacties vrij laag is. Fundamentele overstapbelemmeringen lijken er niet te zijn.

### 5.2.3 Markten – beprijzing en transparantie

- De courtage die door makelaars in rekening wordt gebracht bedraagt op Bonaire 4% (voor onbebouwde grond geldt een tarief van 5%). Zoals hierboven al is gemeld is hierover te onderhandelen, zeker bij grotere transacties. Dit geldt ook voor bemiddeling bij verhuur voor langere tijd (de standaardprijs is een maand huur). Ook hier geldt dat vrijwel elke makelaar deze prijs hanteert. Echter, een nieuwe toetreders uit Curaçao adverteert momenteel met een courtage van 3% en er zijn signalen dat de prijs nog verder onder druk staat, mede omdat er op dit moment sprake is van een tamelijk sterke concurrentie (en een laag aantal transacties).
- Er bestaat transparantie over de prijs en de dienstverlening. De makelaars hebben allemaal een website en grote etalages waar het aanbod wordt gepresenteerd. Het is niet bekend of er klachten zijn over het niveau van dienstverlening en over prijzen.



#### 5.2.4 Werking van de markt –duiding Ecorys

- De onroerendgoedmarkt op Bonaire staat op dit moment onder druk. Net als in andere landen is de vraag (gegeven het huidige prijsniveau) lager dan het aanbod. Vrijwel geen enkele verkoper is echter thans geneigd om de prijs flink te verlagen. Verhuur van deze huizen is mogelijk, maar wordt ook niet serieus overwogen, zeker niet door mensen die een huis hebben gebouwd (laten bouwen) met het oogpunt om geld te verdienen met de doorverkoop.
- Naast deze vraag en aanbodsproblematiek hebben we geen fundamentele marktwerkingsproblemen geconstateerd. De hoogte en de 'vaste' prijs voor dienstverlening kan suggereren dat er sprake is van afspraken, maar dat lijkt toch niet het geval te zijn. De prijzen voor de dienstverlening zijn onderhandelbaar en anders zit de concurrent (letterlijk) om de hoek. Wel is het zo dat de meeste klanten niet heel prijsgevoelig zijn. De lokale bevolking maakt in het algemeen geen gebruik van makelaars. De klanten die er zijn (Amerikanen, Europeanen) kampen vaak met een informatieachterstand en zijn vaak ook bereid om te betalen voor de dienstverlening.

### 5.3 Saba & Sint Eustatius

#### 5.3.1 Aanbodzijde – structuur van de markt

- Op beide eilanden is er feitelijk nauwelijks een markt voor makelaars. Naast het feit dat er geen gediplomeerde makelaars actief zijn, is er ook nauwelijks behoefte aan een dergelijke tussenpersoon. Zowel op Saba als Sint Eustatius gaat vrijwel alles 'via-via' met behulp van familie, vrienden en kennissen, wat gegeven de omvang van de bevolking op beide eilanden ook logisch is. Een tussenpersoon hebben zowel de (lokale) koper als de verkoper nauwelijks nodig.

#### Marktstructuur Saba

- Op Saba zijn geen gediplomeerde makelaars, wel enkele personen (circa 3-5) die 'iets' met vastgoed en bemiddeling doen (vaak naast andere banen). Een overzicht is gegeven in de onderstaande tabel.

Makelaars/ tussenpersonen	Opmerkingen
Century 21 Island Realty <sup>86</sup> (Alida Heilbron)	Gevestigd in Windwardside. Biedt op website zowel onroerend goed te koop aan (huizen, bedrijfspanden, grond) als (langdurige) verhuur van vakantiewoningen.
Saba Island Realty <sup>87</sup> (Marlena McGrath)	Op de website biedt dit bedrijf zowel onroerend goed te koop aan (huizen, bedrijfspanden, grond) als verhuur van vakantiewoningen.
Anderen	Er zijn nog enkele anderen die één en ander met onroerend goed en bemiddeling doen, bijvoorbeeld Katie Caldwell <sup>88</sup> en El Momo Real Estate.

- Het aantal transacties van deze makelaars op Saba is vrij klein. Geschat wordt dat deze 3 à 4 makelaars gezamenlijk circa vijf transacties van huizen hebben afgehandeld in de afgelopen twee jaar. Het grootste deel van de transacties wordt direct geregeld tussen de koper en verkoper.

<sup>86</sup> <http://www.century21-saba.com/>.

<sup>87</sup> <http://www.sabaislandrealty.com/>.

<sup>88</sup> [http://ncbarrierislands.com/\\_wsn/page6.html](http://ncbarrierislands.com/_wsn/page6.html).

- Kenmerkend voor de huizenmarkt op Saba is de aanwezigheid van circa 400-500 studenten van de *Medical School* in The Bottom, naast de circa lokale 800 huishoudens. Deze studenten mogen het eerste semester van hun studie op de campus in The Bottom wonen, maar moeten daarna zelf opzoek naar woonruimte. Dit gaat grotendeels via een 'housing list' die de *Medical School* bijhoudt en op basis waarvan studenten nieuwe woonruimte zoeken. Verhuurders van woonruimte kunnen zich voor deze lijst opgeven.
- Naast de aan- en verkoop van onroerend goed is er dus ook een markt voor verhuur van appartementen en huizen, met name aan studenten (en in mindere mate toeristen). Veel lokale bewoners hebben de afgelopen jaren dan ook geïnvesteerd in extra appartementen of een tweede huis. Echter aan dit proces van verhuur aan studenten komt geen makelaar of tussenpersoon te pas. Voor de (langdurige) verhuur van huizen aan derden wordt wel eens gebruik gemaakt van deze makelaars, maar de omvang hiervan is beperkt.



#### Marktstructuur Sint Eustatius

- Op Sint Eustatius zie je wat betreft de huizenmarkt hetzelfde patroon als op Saba: het zoeken naar een huis of een stukje grond gaat via familie en vrienden en de meeste transacties gaan direct tussen koper en verkoper, zonder tussenkomst van een makelaar. De volgende tabel geeft een overzicht van de twee marktpartijen. Het aantal transacties via de makelaars is ook hier erg laag.

Makelaars/ tussenpersonen	Opmerkingen
Norako NV (Koos Sneek)	Norako is een agent van RE/MAX Island Properties. <sup>89</sup> Norako biedt op haar website zowel onroerend goed te koop aan (via RE/MAX; huizen, bedrijfspanden, grond) als (langdurige) verhuur van vakantiewoningen. Norako is naast onroerend goed ook actief in de financiële dienstverlening (agent van verzekeraar Fatum).
Island Estate NV <sup>90</sup>	Dit bedrijf is eigenaar van een groot stuk grond ten noord-westen en westen van de Quill. <sup>91</sup> Zij verkoopt deze grond in afzonderlijke kavels. Een groot deel van deze kavels zijn al verkocht <sup>92</sup> , de overigen staan voor circa \$35-40 per m <sup>2</sup> te koop.

- Een probleem op Sint Eustatius (en dan met name in Oranjestad) is dat veel kavels deel uit maken van onverdeelde boedels. De kavel (en het huis) was in het verleden eigendom van de familie en is via vererving eigendom geworden van soms wel 20 à 30 verschillende eigenaren, waarvan een deel vaak weer in het buitenland woont. Hierdoor is het soms vrijwel onmogelijk om kavels (met oude, vervallen huizen) in het centrum van Oranjestad te kopen en weer op te knappen. Effect hiervan is dat mensen (vooral jongeren) steeds verder van het oude centrum gaan wonen. In aansluiting hierop kan worden opgemerkt dat er in het algemeen wel een gebrek aan woonruimte is, met name in het lage segment. In Nederland voorzien woningbouwcorporaties in deze behoefte, op Sint Eustatius is dat er niet.

<sup>89</sup> <http://www.remaxislandproperties.com/aboutus.php>.

<sup>90</sup> <http://statiarealtor.webs.com/islandestateslocation.htm>.

<sup>91</sup> Deze grond is circa 45-50 geleden over gedaan aan Island Estate in ruil voor de grond waar nu het vliegveld ligt.

<sup>92</sup> Met veel van de stukken grond die Island Estate de afgelopen decennia heeft verkocht gebeurt niets. Veel van deze stukken grond zijn verkocht aan Europeanen en Amerikanen, mogelijk in de hoop dat hun investering later (veel) meer zou opbrengen.

- Naast het onroerend goed is er ook een markt voor (langdurige) verhuur van woningen en appartementen. Dit gaat vooral onderhands en niet via makelaars of tussenpersonen. Ook op Sint Eustatius is een *Medical School*, maar deze is met 100 studenten veel kleiner dan die op Saba. Ook hier werkt de school met een (internet-) lijst van beschikbare woonruimte. Verhuurders kunnen hier hun advertenties op kwijt. Hier worden geen tussenpersonen voor gebruikt. Overigens is het aantal studenten de laatste jaren wel wat afgenomen. De indruk bestaat dat er nu wel het één en ander leeg staat aan huurappartementen, maar dat tot voor kort was alles vrij vol, onder meer door een omvangrijk onderhoudsproject op de olieterminal.<sup>93</sup>

#### *Analyse toetredingsdrempels*

- Er bestaan op beide eilanden geen fundamentele toetredingsdrempels voor het starten van een makelaardij of bemiddelingsbureau. Vraag blijft wel of er veel behoefte aan dergelijke diensten bestaat. Potentiële klanten zijn vooral Amerikanen en Europeanen en niet de lokale bevolking. Geïnterviewde partijen schatten de kans van toetreding van nieuwe partijen niet erg hoog.

#### *5.3.2 Vraagzijde – beschrijving vraagzijde en overstapdrempels*

- De vraagzijde is feitelijk in het voorgaande al grotendeels aan bod gekomen. De vraag naar makelaarsdiensten is erg beperkt. De lokale bevolking neemt deze diensten niet af omdat vrijwel alles via het informele circuit loopt. Het aantal transacties van grond en huizen via de makelaar is zowel op Saba als Sint Eustatius vrij beperkt (meer grond dan huizen). Klanten zijn vooral Amerikanen en Europeanen die een extra (vakantie-) huis zoeken of een investering in onroerend goed willen doen. Er is, mede door de aanwezigheid van de Amerikaanse studenten en de olieterminal, wel meer vraag naar (langdurige) verhuur van appartementen. Echter, dit is vooral een private aangelegenheid die weinig via de bemiddeling van de makelaars loopt. Overstapdrempels zijn in deze context niet relevant.

#### *5.3.3 Markten – beprijzing en transparantie*

- Gezien het zeer beperkt aantal transacties via de 'makelaars' is er niet zo heel veel te zeggen over de hoogte van de commissie. De commissie zal vaak in onderhandeling bepaald worden tussen de makelaar en de klant. Eén indicatie die we hebben gekregen is een recente commissie van 5% voor de verkoop van een huis, waarvan ook de franchise-gever en een Nederlandse makelaar (contacten liepen via hem) van dienden te worden betaald.
- Netto zou er dan circa 2-2,5% commissie overblijven. Ook voor de verkoop van grond zou een commissie van 5% gangbaar zijn. Naar verluidt worden op Sint Maarten commissies van 5-8% gehanteerd. De transparantie over de hoogte van de commissie is dus laag, maar hier gezien het zeer lage aantal transacties ook nauwelijks relevant. Het is vooral een kwestie van onderhandeling tussen de partijen.
- We hebben ook wat indicaties gekregen van de huidige huurprijzen van appartementen op beide eilanden (met name voor studenten). Op Saba liggen de prijzen voor een studio (één kamer) op circa \$500 per maand (een drie kamer appartement is circa \$1.500- 1.800). Op Sint Eustatius is dit circa \$475 voor een studio (en circa \$800 voor een één kamer appartement). Op Saba lijkt vraag en aanbod nu redelijk gelijk te liggen, terwijl op Sint Eustatius er het laatste jaar een klein overschot lijkt te zijn.

<sup>93</sup> In verband met een omvangrijk onderhoudsproject waren er tijdelijk circa 140 technici extra gestationeerd op de Statia Oil Terminal.

#### 5.3.4 Werking van de markt - duiding Ecorys

- Opvallend op deze markt is de scheiding tussen de lokale bevolking enerzijds en 'buitenlanders' anderzijds. De lokale bevolking maakt niet of nauwelijks gebruik van de bemiddelingsdiensten van een makelaar. Als men een stukje grond of een huis zoekt of wil verkopen dan gaat dat vooral via het informele circuit van familie en vrienden. Makelaarsdiensten worden daarom vrijwel alleen gebruikt door (rijkere) Amerikanen en Europeanen die een kavel grond of een (extra) huis willen kopen. Ook de bemiddeling voor (langdurige) huur is beperkt. Verhuur aan studenten gaat vooral via de twee *Medical Schools* zelf.
- Hoewel een commissie van 5% voor Nederlandse begrippen hoog is, spelen er niet direct marktwerkingsproblemen rond de makelaars. Er zijn weliswaar slechts enkele makelaars actief, maar onze inschatting is dat daar een behoorlijke kopersmacht tegen over staat.<sup>94</sup> Wel is het zo dat, mede door het lage volume van transacties, de dreiging van eventuele toetreding niet heel hoog is. Echter, fundamentele barrières om de markt te betreden zijn er niet.

---

<sup>94</sup> Het gaat vaak om gefortuneerde Amerikanen en Europeanen die grond of een extra huis zoeken in de Cariben. Verondersteld mag worden dat het hier vaak gaat om hoogopgeleide mensen die vaak ook toegang hebben tot juridische bijstand. Daar komt nog bij dat ze vaak keuze hebben uit meerdere Caribische eilanden en niet per definitie vast zitten aan Saba of Sint Eustatius.

## 6 Luchtvaart

Marktindicatoren	Samenvatting
Werking van de markt – duiding Ecorys	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Bonaire:</b> voldoende concurrentie en naast prijsregulering geen fundamentele marktwerkingsproblemen. De toetredingsdrempels lijken laag te zijn.</li> <li>• <b>Saba en Sint Eustatius:</b> geen sprake van enige concurrentie. Vergunning verkrijgen was altijd heel lastig, terwijl ook economische barrières belangrijke belemmering vormen.</li> </ul>
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vanuit bestaande luchtvaartverdragen zijn er verschillende marktbeperkingen. Er lopen onderhandelingen over een verdrag met meer ruimte voor concurrentie.</li> <li>• Winair (de enige aanbieder op bovenwinden) verkeert al jaren in grote financiële problemen. Saba en Sint Eustatius zijn voor 8% eigenaar.</li> </ul>
Aanbodzijde van de markt & toetredingsdrempels	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vier maatschappijen vliegen dagelijks tussen Curaçao en Bonaire, terwijl er geen directe vluchten zijn naar de bovenwinden. De toetredingsdrempels lijken laag te zijn, maar er is wel sprake van (minimum) prijsregulering.</li> <li>• Winair vliegt als enige dagelijks naar Saba (4x) en Sint Eustatius (5x). Nieuwe vergunningen werden onder het Antilliaanse regime niet verstrekt, mogelijk vanwege politieke belangen. Het zeer beperkte marktvolume is een belangrijke toetredingsdrempel. Het is twijfelachtig of zonder overheidssteun een rendabele business case mogelijk is.</li> </ul>
Vraagzijde van de markt & overstapdrempels	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Bonaire:</b> veel passagiers van en naar Bonaire. Sprake van vraagsegmentering tussen straal- en propellervliegtuigen. Geen overstapdrempels.</li> <li>• <b>Saba en Sint Eustatius:</b> verbinding naar Sint Maarten is essentieel voor lokale bevolking (familie, zaken, ziekenhuis). De ferry is slechts een beperkt alternatief (voor Saba).</li> </ul>
Beprijzing en transparantie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Bonaire:</b> sprake van minimumtarieven (150 ANG), die waarschijnlijk lager gezet zal gaan worden. Aanbieders hanteren momenteel vrijwel dezelfde prijzen. Transparantie van de prijzen is hoog.</li> <li>• <b>Saba en Sint Eustatius:</b> prijzen zijn transparant en variëren. Veel klachten over de hoogte van de prijzen, maar deze weken in 2008 niet sterk af van vergelijkbare routes in Europa.</li> </ul>

### 6.1 Enkele algemene opmerkingen over de sector

#### *Afbakening van de markt: verbindingen tussen de eilanden*

- De eilanden van Caribisch Nederland zijn alleen per boot of vliegtuig te bereiken. Een boot is voor het vervoer van personen vaak geen echt alternatief voor het vliegtuig (het is traag, oncomfortabel en waarschijnlijk ook niet structureel kostendekkend te verrichten). Goede verbindingen door de lucht zijn dan ook cruciaal voor de eilanden. De nadruk in het rapport ligt op de luchtroutes tussen de eilanden. Alleen vanuit Bonaire worden intercontinentale vluchten uitgevoerd (en internationale voor zover die over langere afstanden binnen de regio gaan). Een grote markt voor intercontinentale vluchten op Bonaire is er echter niet. Deze vluchten worden

met lage frequentie<sup>95</sup> aangeboden, of het zijn vluchten met een tussenstop op Bonaire waar maar weinig mensen in- en uitstappen. Complicerende factor op Saba is dat de landingsbaan daar slechts kleine vliegtuigen toestaat.

#### *Beperking van de vrije marktwerking: de luchtvaartovereenkomsten binnen het Koninkrijk*

- Voor het Caribische deel van het luchtruim van het Koninkrijk der Nederlanden bestaan afzonderlijke afspraken. Momenteel is hierin, naast andere wet- en regelgeving, het Protocol uit 2000 nog leidend.<sup>96</sup> Ook bestaan er verschillende juridische beperkingen ten aanzien van toetreding, frequenties en tarieven op de verschillende routes tussen de eilanden van de voormalige Nederlandse Antillen. Momenteel wordt er vanuit het Ministerie van Infrastructuur en Milieu gewerkt aan een wijziging van de bestaande afspraken. Men wil voor het Caribische deel van het Koninkrijk de bestaande luchtvaartovereenkomsten (LVO) aanpassen en tevens een Open Aviation Area binnen het Koninkrijk opzetten.<sup>97</sup> Een dergelijk model zou vrije(re) concurrentie betekenen tussen de verschillende landen van het Koninkrijk. Men is echter nog in de voorbereiding en onderhandeling van een dergelijk model.

#### *Een specifieke marktspeeler : Winair (Saba en Sint Eustatius)*

- Al lange tijd is Windward Island Airways International NV (Winair) de enige maatschappij die een reguliere luchtverbinding onderhoudt tussen Sint Maarten (thuishaven) en Saba en Sint Eustatius. Het bedrijf bestaat al ruim veertig jaar en is gevestigd op Sint Maarten. Naast de verbinding met Saba en Sint Eustatius vliegt Winair vanuit Sint Maarten ook op andere Caribische eilanden in de buurt (Sint Barts, Antigua, Nevis, Barbuda en Monsterrat).<sup>98</sup> Recent is men ook begonnen met nieuwe routes naar Trinidad (via Dominica, Sint Lucia en Tortola) via Briko Air Service. Het bedrijf is enkele keren van eigenaar gewisseld.<sup>99</sup> Momenteel zijn Sint Maarten (92%) en Nederland (8%; voor Saba en Sint Eustatius) de gezamenlijke eigenaren.
- Het bedrijf kent al jarenlang grote financiële problemen, waarbij diverse keren ook de overheid financieel heeft moeten bijspringen. In september 2010 heeft de Stichting Overheidsaccounts bureau (SOAB) een 'due dilligence' onderzoek naar Winair afgerond.<sup>100</sup> SOAB omschreef de financiële situatie van Winair als zorgwekkend. Slechte resultaten zijn vooral geboekt in de periode 2005-2008. Over de periode 2003-2007 zijn geen goedgekeurde jaarrekeningen beschikbaar. Winair is overeind gebleven door ondermeer schulden niet te betalen. Onduidelijk is hoeveel schulden Winair precies heeft.<sup>101</sup> Alle vliegtuigen zijn eigendom van andere bedrijven en worden geleased.<sup>102</sup> SOAB en de taskforce hebben verschillende aanbevelingen gedaan om de situatie bij Winair te verbeteren.

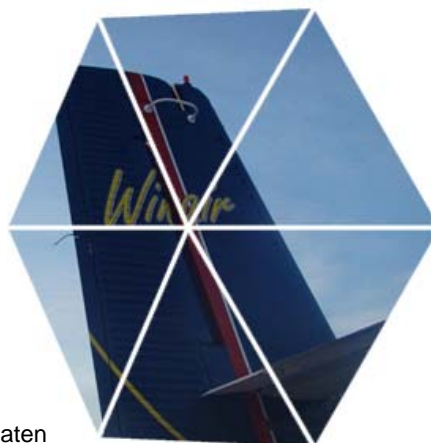


Foto 8: Staartstuk Winair –toestel.

<sup>95</sup> Veel toeristen (vaak duikers) blijven een week op het eiland, de frequentie van de vluchten ligt over het algemeen op een keer per week.

<sup>96</sup> 'Protocol on air transport between the government of the Netherlands and the Netherlands Antilles', 6 januari 2000.

<sup>97</sup> Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Begroting 2011, sectie 33.03.

<sup>98</sup> Winair website, [http://www.fly-winair.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=74&Itemid=27](http://www.fly-winair.com/index.php?option=com_content&view=article&id=74&Itemid=27).

<sup>99</sup> SEO ('Luchtverbindingen bovenwindse Eilanden, augustus 2009') rapporteert dat het bedrijf achtereenvolgens eigendom is geweest van ALM, Holland Exel en (tot 10 oktober 2010) de Nederlandse Antillen.

<sup>100</sup> SOAB, 'Due Dilligence onderzoek Winward Island Airways International NV', d.d. 3 september 2010 (niet openbaar).

<sup>101</sup> Taskforce Winair, 'Rapportage en aanbevelingen Winward Island Airways International NV', d.d. 15 september 2010 (niet openbaar).

<sup>102</sup> De vier Twinotters zijn eigendom van een Canadees bedrijf, terwijl de twee nieuwe JetStreams (route richting Trinidad) eigendom zijn van een bedrijf van Trinidad. Zie Daily Herald, d.d. 24 november 2010,

- Recent publiceerde de lokale krant dat Winair over 2010 circa \$ 1,5 miljoen verlies heeft gemaakt.<sup>103</sup> Grote verliezen lijken geleden te worden op (delen van) de nieuwe route naar Trinidad en Tortola. Lage bezettingsgraden en hoge leasekosten lijken de belangrijkste oorzaken.<sup>104</sup> Begin januari is, mede op verzoek van Nederland (aandeelhouder), de 'supervisory board' gevraagd op te stappen en plaats te maken voor een nieuw management in een poging om Winair te redden en nieuw leven in te blazen.<sup>105</sup>
- In augustus 2009 heeft SEO een onderzoek gepubliceerd over de luchtverbindingen op de bovenwindse eilanden.<sup>106</sup> In dit rapport is ondermeer onderzoek gedaan naar de Winair-tarieven op de routes naar Saba en Sint Eustatius en is er gekeken of er een 'publiek belang' speelt bij de luchtverbindingen en welke gevolgen dat zou hebben voor een eventuele aanbesteding van de lijnen als 'openbare dienstverplichting' (Public Service Obligation). Voor zover relevant zijn inzichten en data uit deze studie ook hier opgenomen.
- Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is (nu mede als aandeelhouder) intensief betrokken bij het proces rondom Winair. Uit het interview met de betrokken beleidsmedewerker kwam naar voren dat het Ministerie sterk twijfelt of er ten aanzien van de vluchten tussen Sint Maarten, Saba en Sint Eustatius wel een gezonde business case te ontwikkelen is. In de verwachting van het ministerie tendert de markt eerder naar een 'openbardienstverplichting' om het voorzieningenniveau op een minimum te houden, dan naar een open markt waarin concurrentie mogelijk is. Dat sluit ook aan bij de belangrijkste bevindingen van het SEO-onderzoek.

## 6.2 Bonaire

### 6.2.1 Aanbodzijde – structuur van de markt en toetredingsbelemmeringen

- Het aanbod aan vluchten op de route Bonaire - Curaçao is vrij hoog. Er zijn vier maatschappijen (DAE, Inselair, EZAir en DiviDivi) actief en gezamenlijk bieden zij 21 tot 29 vluchten per dag aan. Deze vluchten duren ongeveer 20 minuten. Er is sprake van een zekere marktsegmentering:
  - DAE en Inselair bieden naast turboprops ook jets aan op de route. Deze zijn sneller en comfortabeler door de grotere hoogte waarop ze vliegen. Bovendien kan er eenvoudiger bagage worden meegenomen;
  - EZAir en DiviDivi vliegen alleen met propellervliegtuigen.
- Rechtstreekse vluchten tussen Bonaire en de bovenwindse eilanden zijn er niet. Er is te weinig vraag naar deze route en een toestel zou in de praktijk niet vol genoeg zijn om het rendabel te laten vliegen. Rechtstreeks naar Saba vliegen is bovendien niet mogelijk door de korte landingsbaan daar die alleen kleine, trage vliegtuigen toestaat te landen. Ook voor vluchten van Bonaire naar Sint Maarten, waarvandaan meerdere andere eilanden bereikbaar zijn, is onvoldoende markt. De inzet van een kleiner toestel (dat wel vol zou kunnen zitten) is mogelijk

---

<http://www.thedailyherald.com/islands/1-islands-news/10682-winairs-financial-losses-prompt-immediate-assessment-by-pm.html>.

<sup>103</sup> Daily Herald, d.d. 21 december 2010. <http://www.thedailyherald.com/islands/1-islands-news/11616-winairs-financial-losses-approximately-us-15m.html>.

<sup>104</sup> Daily Herald, d.d. 24 november 2010, <http://www.thedailyherald.com/islands/1-islands-news/10682-winairs-financial-losses-prompt-immediate-assessment-by-pm.html>.

<sup>105</sup> Daily Herald, d.d. 7 januari 2011, <http://www.thedailyherald.com/islands/1-islands-news/12153-winair-board-asked-to-resign-as-govt-moves-to-save-airline.html>.

<sup>106</sup> SEO, 'Luchtverbindingen bovenwindse Eilanden', onderzoek voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, augustus 2009.

maar zorgt dan niet voor een tijdsbesparing (er zijn namelijk geen jets van dergelijke rendabele grootte).

#### *Analyse toetredingsdrempels*

- Op de route tussen Bonaire en Curaçao zijn de toetredingsdrempels, voor Antilliaanse maatschappijen – zie ook de eerdere opmerkingen over de luchtvaartovereenkomst – in het verleden laag gebleken. DAE is in het gat gesprongen dat het faillissement van de Antilliaanse Luchtvaart Maatschappij achter zich liet. De andere drie maatschappijen zijn daarna actief geworden.
- Op het traject Bonaire-Curaçao is thans sprake van prijsregulering. Na klachten van DAE dat Inselair onder de kostprijs vloog op dit traject<sup>107</sup> heeft de luchtvaartdienst (toen nog van de Nederlandse Antillen, nu van Curaçao) een voorlopig minimumprijs van ANG 150 ingesteld. Een definitieve minimumprijs wordt op een later moment vastgesteld en zal gebaseerd zijn op kostprijs plus een bepaalde marge. De luchtvaartmaatschappijen hebben financiële gegevens beschikbaar gesteld om de kostprijs te kunnen vaststellen. De verwachting is dat de nieuwe minimumprijs uitkomt op 125 ANG. Dat is ook de gemiddelde prijs die Inselair vroeg op het traject.
- Ook de prijs op de route tussen Sint Maarten en Curaçao is gereguleerd. De consumentenprijs dient tussen 350 en 500 ANG liggen. In de praktijk ligt de gemiddelde prijs rond 450 ANG. Momenteel vliegen alleen DAE en Inselair op deze route. Zij kunnen hun winstgevendheid op deze route in stand houden door op deze route ook doorgaande passagiers mee te nemen, waarbij Curaçao en Sint Maarten dan als 'hub' dienen.

#### *6.2.2 Vraagzijde – beschrijving vraagzijde en overstapbelemmeringen*

- Zoals eerder besproken is er sprake van een bepaalde segmentering. Veel reizigers worden liever niet per propellervliegtuig vervoerd en geven de voorkeur aan straalvliegtuigen. De vraag naar vluchten concentreert zich op de maandag, donderdag en het begin en einde van het weekend. Op die momenten is de frequentie van de vluchten ook hoger.
- Overstapbelemmeringen tussen de verschillende aanbieders zijn er niet. Mocht een aanbieder in de problemen komt, en dat kan niet worden uitgesloten, dan kan dit leiden tot een enkele aanbieder die met turboprops en jets vliegt op dat traject. Voor de meeste consumenten is er dan nog wel een uitwijkmogelijkheid naar de propellervliegtuigen die ook met hoge frequentie vliegen.

#### *6.2.3 Markten – beprijzing en transparantie*

- Zoals hierboven al gemeld is er op het traject Bonaire-Curaçao op dit moment sprake van een minimumtarief. Op termijn zal deze minimumprijs naar verwachting dalen van 150 naar 125 ANG. De tarieven zullen zich dan naar verwachting ook concentreren op dat niveau. Momenteel ontlopen de prijzen van de verschillende aanbieders elkaar nauwelijks.
- De prijzen van de verschillende aanbieders zijn transparant. Voor de minder ervaren reiziger kan de separate luchthavenbelasting nog wel voor een verrassing zorgen. Het tarief is echter

---

<sup>107</sup> Inselair bood op dat moment enkele vluchten per dag aan voor 100 ANG (met inzet van een groter jettostel).



laag. Er is geen sprake van sterk variërende tarieven al naar gelang er eerder of later wordt geboekt.

#### 6.2.4 Werking van de markt – duiding Ecorys

- Op dit moment is er op de route Curaçao-Bonaire voldoende concurrentie en zijn er geen fundamentele marktwerkingsproblemen. De geldende minimumprijs is wel aan de hoge kant maar zal naar verwachting gaan dalen en sterker op de kostprijzen gebaseerd zijn. Aangezien hierbij voldoende vergelijkingsmateriaal is (er zijn immers vier maatschappijen actief) zal dit naar verwachting een realistische prijs opleveren. Op de route tussen Curaçao en Sint Maarten is er sprake van minder concurrentie, maar daar zorgt de bandbreedte van de prijs voor voldoende bescherming van de consument.
- Op de langere termijn kan het wel verstandig zijn om de rationale van prijsregulering te herzien. Toetredingsdrempels lijken dusdanig laag te zijn dat de druk van (potentiële) concurrenten voldoende is.

### 6.3 Saba en Sint Eustatius

#### 6.3.1 Aanbodzijde – structuur van de markt en toetredingsbelemmeringen

- Winair is de enige luchtvaartmaatschappij die (vanaf Sint Maarten) geregelde diensten aanbiedt naar zowel Saba als Sint Eustatius. Momenteel vliegt men vanaf Sint Maarten vijf keer per dag naar Sint Eustatius (en terug) en vier keer per dag naar Saba (en terug).<sup>108</sup> De vliegtijd bedraagt ongeveer 15 à 20 minuten. Winair gebruikt Haviland Twinotters, waar 19 à 20 passagiers in vervoerd kunnen worden.<sup>109</sup>

Voorheen bestond er ook een directe verbinding tussen Saba en Sint Eustatius, maar deze is inmiddels opgeheven.

- SEO heeft ondermeer gekeken naar de ontwikkeling van het vliegverkeer naar de beide eilanden. Zij constateerde dat tussen 2001 en 2008 op de verbinding Sint Maarten – Sint Eustatius de totale stoelcapaciteit fors is toegenomen.<sup>110</sup>

Op de verbinding Sint Maarten – Saba

fluctueert de totale stoelcapaciteit over de jaren sterker.<sup>111</sup> SEO rapporteert een dalende bezettingsgraad over de periode 2006-2008, zowel voor de verbinding Sint Maarten – Sint



Foto 9: Een Twinotter van Winair.

<sup>108</sup> Dit aantal is de afgelopen 1,5 jaar terug gebracht. SEO rapporteerde in augustus 2009 dat Winair zeven keer per dag op Sint Eustatius en zes keer per dag op Saba vloog. SEO meldde toen tevens dat de frequentie ten opzichte van 2008 was opgevoerd. Voorheen bestond er ook een directe verbinding tussen Saba en Sint Eustatius, maar deze is inmiddels opgeheven.

<sup>109</sup> Tot voor kort werden ook Britten-Norman Islanders (8 passagiers) gebruikt (SEO rapporteert hier over). Deze worden inmiddels niet meer ingezet.

<sup>110</sup> Stoelcapaciteit (per jaar): van 30.620 in 2001 naar 34.804 in 2008.

<sup>111</sup> Stoelcapaciteit (per jaar): van 34.240 in 2001 naar 26.220 in 2008 (2005: 25.740; 2007: 30.100).

Eustatius (van 59% naar 55%) als voor de verbinding Sint Maarten – Saba (van 58% naar 48%).<sup>112</sup>

- Ten opzichte van het SEO-rapport (dat vooral data uit 2008 en het eerste halfjaar 2009 gebruikte) is er echter wel het één en ander gewijzigd in de frequentie van de vluchten. Welk effect dat in 2009 en 2010 heeft gehad op de stoelcapaciteit en de bezettingsgraad is onbekend, maar verwacht mag worden dat de stoelcapaciteit op beide verbindingen ten opzichte van 2008 met ruwweg 20 à 30% is gedaald.<sup>113</sup> Welk effect dat heeft gehad op de bezettingsgraad is onbekend. Echter, veel van de tijdens dit onderzoek geïnterviewde personen gaven aan dat het in het laatste halfjaar van 2010 moeilijk was om een vlucht te boeken omdat deze vaak al volgeboekt waren.<sup>114</sup>

#### Analyse toetredingsdrempels

- Onder het regime van de Nederlandse Antillen was toetreding tot deze markt erg lastig. Zowel de benodigde luchtvaartvergunningen als de vestigingsvergunningen waren lastig te verkrijgen. Van diverse kanten wordt de suggestie gedaan dat er hogere politieke belangen speelden bij het wel of niet verstrekken van deze vergunningen. Binnen de scope van deze studie hebben we niet kunnen nagaan of dit enkel speculatieve beschuldigingen waren of werkelijk de toegang tot de markt belemmerden.<sup>115</sup>
- Voor Saba is verder van belang dat de landingsbaan zeer kort is (400 meter) en piloten over een speciale vergunning dienen te beschikken om daar te mogen landen. Dit vormt een extra toetredingsdrempel voor eventuele toetreding. Op Sint Eustatius speelt dit probleem niet (landingsbaan is circa 1.300 meter).
- Een belangrijke barrière lijkt echter de marktomvang van beide eilanden te zijn. Het is twijfelachtig of voldoende omzet kan worden gegenereerd voor een valide business case. Winair heeft hier al jaren problemen mee en bij toetreding zou de spoeling mogelijk te dun kunnen zijn. De meningen hierover zijn sterk verdeeld. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu lijkt meer op de lijn te zitten van het instellen van een 'openbare dienstverplichting', terwijl er ook diverse lokale partijen zijn die geloven dat er ruimte is voor een nieuwe toetreders (maar dan wel met scherpere kostenbewaking en hogere service).

#### 6.3.2 Vraagzijde – beschrijving vraagzijde en overstapbelemmeringen

- De vraagkant voor de route naar beide eilanden wordt gevormd uit verschillende groepen gebruikers. De lokale bewoners gebruiken Winair met name voor bezoeken aan Sint Maarten zelf (familie, ziekenhuis/dokter en zaken). Daarnaast wordt veel gereisd door toeristen (met name duiktoerisme, korte eilandbezoeken), ambtenaren en studenten voor de *Medical School*.

---

<sup>112</sup> Uit het SEO-rapport blijkt wel dat er verschillen bestaan tussen de verschillende databronnen. De door SEO-gebruikte OAG data (OAG voorziet in luchtvaartdata) wijkt op verschillende aspecten af van de door Winair verstrekte data.

<sup>113</sup> Sint Eustatius: van zeven naar vijf vluchten per dag; Saba: van zes naar vier vluchten per dag.

<sup>114</sup> Onder meer de Rijksdienst Caribisch Nederland heeft hier geregeld last van, bijvoorbeeld als er externe (Nederlandse) experts en beleidsmedewerkers moeten worden ingevlogen. Overigens werd ook diverse malen opgemerkt dat Winair regelmatig zegt dat vluchten 'vol' zijn, terwijl later in het vliegtuig blijkt dat er nog diverse stoelen over zijn.

<sup>115</sup> Wat betreft Sint Eustatius, hebben naar verluidt drie à vier individuele personen getracht om de benodigde luchtvaartvergunning te krijgen om (vanaf Sint Eustatius) een klein luchtvaartbedrijf te beginnen (charters, incidenteel vervoer van kleine groepen, etc.). Deze pogingen werden, aldus zeggen, op nationaal niveau (luchtvaartautoriteiten op Curaçao) tegengehouden. Eén van de geïnterviewde partijen gaf aan hij tweemaal een poging heeft gedaan om een (nationale) luchtvaartvergunning te verkrijgen. Naar zijn zeggen is er vanuit de luchtvaartautoriteiten op Curaçao nooit een formeel antwoord gekomen. De lokale bedrijfsvergunning had hij wel gekregen. Wij hebben dit niet kunnen controleren.

In 2008 was het aantal bewegingen tussen Sint Maarten en Sint Eustatius circa 20.500 en tussen Sint Maarten en Saba circa 14.600.

- Veel lokale bewoners en bedrijven gaven aan te denken dat er onder de bevolking (en toeristen) veel meer vraag naar luchtvervoer bestaat dan nu tot uiting komt. De lage niveau van dienstverlening van Winair (onder meer bagage, informatie), de slechte verbindingen met intercontinentale vluchten op Sint Maarten (te korte overstaptijd) en te weinig capaciteit (met name laatste halfjaar) worden genoemd als redenen hiervoor.
- Voor de verbinding tussen Sint Maarten en Saba bestaat er met de ferry een alternatief via de zee. Aquamania Adventures (Edge I en II, 5x per week), Compagnie Maritime Voyager (Voyager I en II) en Saba C-Transport (Dawn II, 3x per week) varen vanaf Sint Maarten meerdere keren per week op en neer naar Saba. Prijzen voor een retour (op verschillende dagen) variëren tussen \$ 57 en \$ 90 (exclusief belastingen). De reistijd bedraagt circa vijf à zes kwartier. De ferry is echter slechts ten dele een reëel alternatief voor de luchtverbinding omdat de zeeverbindingen te maken hebben met zeer sterke golfslag. Het reizen per ferry is dan ook niet comfortabel.<sup>116</sup> Naar Sint Eustatius zijn er geen reguliere verbindingen.

### 6.3.3 Markten – beprijzing en transparantie

- Winair geeft op haar website de mogelijkheid om de prijzen van de vluchten van en naar Saba en Sint Eustatius vooraf te bekijken. Halverwege 2009 heeft Winair een *revenue management systeem* geïntroduceerd.<sup>117</sup> De uniforme tarifiering is nu losgelaten en de prijzen variëren nu (afhankelijk van boekingsmoment, moment van de vlucht). De onderstaande tabel geeft een illustratie van de prijzen.

Route	Enkele reis	Retour (volgende dag)
Sint Maarten- Sint Eustatius	\$ 69 (plus \$ 30,75)	\$ 110 (plus \$ 32,15) *
Sint Eustatius- Sint Maarten	\$ 68 (plus \$ 6,40)	\$ 137 (plus \$ 32,15)
Sint Maarten- Saba	\$ 58 (plus \$ 30,47)	\$ 69 (plus \$ 31,59)
Saba- Sint Maarten	\$ 55 (plus \$ 6,12)	\$ 113 (plus \$ 31,59)

Bron: Winair website (<http://www.fly-winair.com/>), bezocht op 11-1-2011; de enkele reis is gezet op 31 januari 2011, de retour op 31 januari en 1 februari 2011. Tussen haakjes zijn de extra belastingen weergegeven.

\* enkel op deze dag werd onderscheid gemaakt tussen verschillende vluchten (en verschillende prijzen).

- Gedurende het onderzoek hebben we veel reacties gekregen van lokale bewoners en bedrijven dat de tarieven van Winair als (te) hoog werden ervaren. SEO heeft ook een vergelijking gemaakt van de Winair tarieven met vergelijkbare Europese routes. Conclusie was dat de nieuwe tarieven (geen onderscheid meer tussen ingezetenen en niet-ingezetenen) goed pasten in het beeld van vergelijkbare PSO-routes in Europa.<sup>118</sup>

<sup>116</sup> Dit is bevestigd door verschillende bronnen op de eilanden, zie ook het SEO-rapport (p. 12-13).

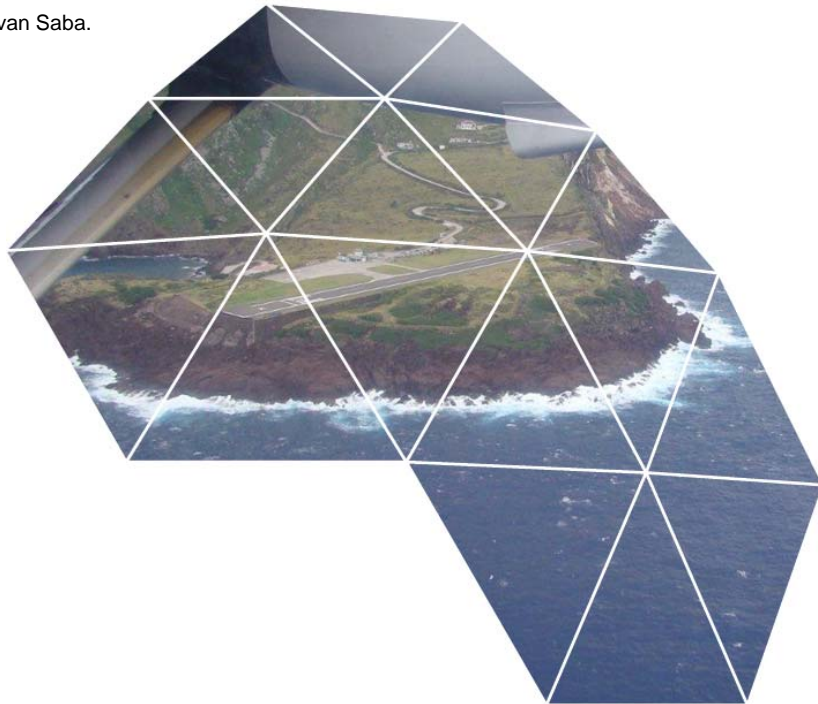
<sup>117</sup> SEO, 'Luchtverbindingen bovenwindse Eilanden', onderzoek voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, augustus 2009, p. I.

<sup>118</sup> SEO, 'Luchtverbindingen bovenwindse Eilanden', onderzoek voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, augustus 2009, p. I en p. 8 e.v.

#### 6.3.4 Werking van de markt – duiding Ecorys

- Er is momenteel geen sprake van concurrentie op de vluchten tussen de bovenwindse eilanden. Winair is al jaren de enige aanbieder van vluchten van en naar Saba en Sint Eustatius. Toetreding tot de markt was onder het Antilliaanse regime zeer lastig, naar verluidt mede door politieke belangen. Vergunningen werden niet (of zeer beperkt) verstrekt. Hoe de luchtvaartautoriteiten momenteel met toetreding omgaan is onduidelijk (recent is er geen vraag geweest naar vergunningen). Er wordt gewerkt aan een luchtvaartverdrag dat meer concurrentie mogelijk moet maken. De ferry naar Saba is slechts een beperkt alternatief voor de reis van en naar Sint Maarten vanwege het lage reiscomfort (hoge golfslag), terwijl er geen geregelde ferrydienst is naar Sint Eustatius.
- Naast het vergunningstelsel lijken economische barrières de belangrijkste vorm van marktverstoring. Winair verkeert al jaren in zwaar financieel weer en lijkt geen goede business case te kunnen realiseren voor de verbinding met de eilanden. Tot halverwege 2009 lag de bezettingsgraad voor de twee routes onder de 60%. Mogelijk ligt de bezettingsgraad nu hoger door een verlaging van de vluchtfrequentie. De meningen verschillen sterk of het mogelijk is om een rendabele commerciële verbinding van en naar Saba en Sint Eustatius te realiseren. Voor Saba speelt ook de korte landingsbaan een rol bij toetreding.

Foto 10: de landingsbaan van Saba.



## 7 Elektriciteit

Marktindicatoren	Samenvatting
Werking van de markt – duiding Ecorys	<ul style="list-style-type: none"> <li>Op zowel Bonaire, Saba als Sint Eustatius is er geen sprake van enige vorm van marktwerking daar WEB en GEBE de enige aanbieders zijn. Echter, functionele splitsing en netwerktoegang lijken gezien de marktomvang disproportionele instrumenten om een markt te creëren. Vanuit beleidsmatig oogpunt is hogere transparantie over het prijsniveau wel gewenst. Dit inzicht is een eerste stap om toe te kunnen werken naar reële prijzen.</li> <li>Er liggen wel kansen voor decentrale opwekking (bijv. zonne-energie), met name voor bedrijven en hotels. Dit kan mede dienen als druk op de huidige aanbieders. Extra investeringen zijn dan echter wel noodzakelijk.</li> </ul>
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> <li>De prijs voor elektriciteit op Caribisch Nederland is relatief hoog, ondermeer in relatie tot het inkomensniveau. Inefficiëntie van de energiebedrijven is een belangrijke oorzaak hiervoor.</li> <li>Momenteel lopen tussen Sint Maarten en Nederland de onderhandelingen over het opsplitsen van GEBE (tussen de landen).</li> </ul>
Aanbodzijde van de markt & toetredingsdrempels	<ul style="list-style-type: none"> <li>WEB (Bonaire) en GEBE (Saba en Sint Eustatius) zijn de enige leveranciers. Beiden zijn in overheidshanden en volledig geïntegreerd.</li> <li>Toetreding van leveranciers is niet mogelijk. Ook decentrale opwekking en teruglevering aan het net is momenteel wettelijk niet geregeld, naar verluidt mede in verband met de kwaliteit van het net.</li> </ul>
Vraagzijde van de markt & overstapdrempels	<ul style="list-style-type: none"> <li>Data over het eindgebruik is niet publiek beschikbaar. De bevolking is aangewezen op WEB en GEBE, hoewel sommigen wel eigen generatoren voor opwekking hebben (back-up).</li> </ul>
Beprijzing en transparantie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zowel voor GEBE als WEB is de prijstransparantie (en daarmee ook de kostenstructuur) zeer beperkt. In de rekening is er geen zicht op de tarifiering van de verschillende componenten die tezamen de prijs vormen (productie, transport en levering). Kosten kunnen per maand sterk fluctueren zonder duidelijk inzichtbare redenen.</li> </ul>

### 7.1 Enkele algemene opmerkingen over de sector

#### *Hoge elektriciteitsprijzen op Caribisch Nederland*

- Hoewel exacte data en goed vergelijkingsmateriaal ontbreken kan in het algemeen worden opgemerkt dat de prijs van elektriciteit op Caribisch Nederland hoog is, zeker in vergelijking tot het inkomensniveau op de eilanden. Voor veel mensen gaat een substantieel deel (ruwe schattingen variëren van 10-25%) van het inkomen op aan elektriciteit (met name koeling). Een belangrijke oorzaak van die hoge prijzen ligt waarschijnlijk aan de inefficiënt werkende energiebedrijven (GEBE op de bovenwinden en WEB op Bonaire). Harde cijfers hierover ontbreken echter. Voor de bovenwinden speelt momenteel ook dat GEBE gesplitst dient te worden tussen Sint Maarten en Saba/Sint Eustatius.

### *Opsplitsing van GEBE (Saba en Sint Eustatius)*

- Het Gemeentelijk Elektriciteitsbedrijf bovenwindse Eilanden (GEBE) verzorgt al sinds eind jaren zestig de elektriciteitsvoorziening op de drie bovenwindse eilanden.<sup>119</sup> Het bedrijf was aanvankelijk geheel eigendom van de staat Nederlandse Antillen, maar in 2006 zijn de aandelen overgedragen aan een stichting ('Shareholders Foundation') waarin de eilandbesturen van drie bovenwindse eilanden waren vertegenwoordigd. Sint Maarten heeft drie zetels, Saba en Sint Eustatius beide één.
- Vooruitlopend op de opheffing van de staat Nederlandse Antillen zijn de onderhandelingen gestart tussen Sint Maarten en Nederland (Saba en Sint Eustatius) over de opsplitsing van GEBE en de bijbehorende boedelscheiding. Deze onderhandelingen lopen heden (februari 2011) nog steeds en derhalve diende de marktanalyse ook beperkt te blijven. Eén van de discussiepunten in de onderhandelingen is de eigenlijke waarde van GEBE.<sup>120</sup> Hieraan gerelateerd is vaststelling van de werkelijke kosten per eiland en de vraag of Sint Maarten de beide andere eilanden feitelijk subsidieert (hogere kosten dan opbrengsten). Dit lijkt wel het geval te zijn maar het lijkt ook mogelijk te zijn om door, onder andere, efficiënter te werken de tarieven op Saba en Sint Eustatius niet te laten stijgen.

## 7.2 Bonaire

### *7.2.1 Aanbodzijde – structuur van de markt en toetredingsbelemmeringen*

- Het energiebedrijf op Bonaire is WEB. WEB is volledig in handen van de overheid. Naast elektriciteit levert WEB ook water. Het beheer van WEB is in handen van BHM, de Bonaire Holding Maatschappij.
- WEB koopt de elektriciteit bij Ecopower, een privaat consortium.<sup>121</sup> Voor de levering van stroom aan WEB is een contract afgesloten tussen Ecopower en WEB. Hierin zijn ondermeer afspraken gemaakt over prijzen, over de bandbreedte waarbinnen deze prijzen worden gehanteerd (als er meer of minder wordt afgenomen gelden andere prijzen) en over de energiemix (opwekking vindt plaats door een combinatie van wind en olie).

### *Analyse toetredingsdrempels*

- Op Bonaire is toetreding op bepaalde marktsegmenten (bijvoorbeeld op het gebied van levering) niet mogelijk. WEB is een geïntegreerd bedrijf en er is geen wettelijke regulering van de toegang tot het netwerk. Gezien de zeer beperkte schaal lijkt dit (Europese) model van functionele splitsing een zeer disproportioneel instrument om een markt te creëren.
- Grote afnemers (hotels, resorts, industriële bedrijven op Bonaire) hebben vaak eigen opwekkingscapaciteit (als back-up). In veel gevallen hebben ze hiervoor geen vergunning, terwijl die formeel wel vereist is. De koppeling van eigen opwekcapaciteit aan het elektriciteitsnetwerk is niet toegestaan. Technisch gezien zou dat wel mogelijk moeten kunnen zijn, mede omdat op Bonaire ook windenergie (met grote piekbelasting) aan het netwerk wordt geleverd. Als het mogelijk wordt om zelf energie op te wekken, bijvoorbeeld met zonnepanelen, zal dat waarschijnlijk ook snel op tamelijk grote schaal gebeuren omdat het financieel loont. Dit

---

<sup>119</sup> Zie voor een historisch overzicht van de ontwikkeling van GEBE ondermeer: <http://www.nvgebe.com/PRD/?p=375>.

<sup>120</sup> Zie <http://www.thedailyherald.com/islands/1-islands-news/10323-clyde-heyliker-acting-like-a-spoilt-child-over-gebe.html>.

<sup>121</sup> Ecopower staat op dit moment in de verkoop. Een belangrijke partner achter Ecopower was Econcert dat in 2009 failliet is gegaan.

betreft zowel koppeling van bestaande back-up capaciteit als van zonnepanelen bij kleine en middelgrote afnemers.

### 7.2.2 Vraagzijde – beschrijving vraagzijde en overstapbelemmeringen

- Het gemiddelde verbruik van elektriciteit is hoog door het gebruik van airconditioners en omdat er vaak elektriciteit wordt gebruikt om water op te warmen. De hoge kosten hebben er de afgelopen jaren voor gezorgd dat een fors deel van de huishoudens pre-paid meters heeft geïnstalleerd (pagabons). Deze voorkomen verrassingen achteraf door (te) hoog verbruik. Vrijwel alle huishoudens zijn aangesloten op het netwerk.
- De bovengrens van de bandbreedte van het contract met Ecopower komt op dit moment in zicht. Zeker als de voorspelde bevolkingsgroei op Bonaire zich voordoet, zal deze grens worden overschreden. Op het eiland zal in de nabije toekomst dan ook meer gestuurd gaan worden op energieverbruik. Dat kan onder andere door eigen opwekking toe te staan en door energiezuiniger producten te stimuleren.<sup>122</sup> Als dit onvoldoende resultaat oplevert is het mogelijk om de oude WEB-centrale weer in te schakelen of door meer af te nemen (tegen hogere kosten) van Ecopower.
- Zoals eerder aangegeven is overstappen van leverancier niet mogelijk. Er is wel een hotel resort en zeker één groot bedrijf die zelf energie opwekken en daarom geen gebruik maken van de diensten van WEB. Het resort neemt ook geen water af bij WEB. Verschillende andere grote gebruikers hebben ook een noodvoorziening voor elektriciteit.



Foto 11: elektriciteitsmeters op Bonaire.

### 7.2.3 Markten – beprijzing en transparantie

- De prijs van elektriciteit is niet transparant. Er wordt in de rekeningen enkel onderscheid gemaakt tussen (i) de energieconsumptie, (ii) de 'fuel clause' en (iii) 'stamp duties'.<sup>123</sup> Met name de 'fuel clause' kan per maand sterk fluctueren. Er zijn veel klachten over de prijs die onnodig hoog zou zijn en grote verschillen tussen maandafrekeningen.

### 7.2.4 Werking van de markt – duiding Ecorys

- Van een markt (of marktwerking) is op Bonaire niet echt sprake. Voor de bevolking bestaat er geen keuzevrijheid tussen leveranciers, eigen opwekking is niet mogelijk en ook de totstandkoming van de prijzen die door WEB worden gehanteerd is erg ondoorzichtig.

<sup>122</sup> Vanuit de Nederlandse ministeries wordt energiebesparing en het gebruik van duurzame energiebronnen zoals aardwarmte, zon en wind wel gestimuleerd. Het Ministerie van EL&I financiert bijvoorbeeld samen met het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zonnepanelen op een nieuwe middelbare school op Bonaire.

<sup>123</sup> De 'fuel clause' is een heffing gerelateerd aan de prijs waarvoor GEBE olie moet inkopen op de wereldmarkt. Deze heffing kan sterk fluctueren (zie <http://www.nvgebe.com/PRD/?p=107>). De 'stamp duty' is een administratieve vergoeding (0,25 NAF) voor het opstellen/versturen van de rekening. Zie voor een voorbeeldrekening: <http://www.nvgebe.com/PRD/?p=235>.

- Formele splitsing van WEB (zoals gebruikelijk in Europa) lijkt echter een disproportionele stap omdat de kosten de baten waarschijnlijk overtreffen. Het creëren van de mogelijkheid om decentraal elektriciteit op te wekken (bijvoorbeeld via zonnepanelen) zou ondernemers en consument echter wel meer keuze en beslissingsvrijheid geven en tevens enige druk geven op de marktprestaties van WEB. Om teruglevering mogelijk te maken moet er wel een prijs voor deze levering worden bepaald. Deze bestaat nu nog niet, en er is geen zicht op tarifiering van de verschillende componenten die tezamen de prijs vormen: kosten voor productie, transport en levering.
- Ten aanzien van de elektriciteitsprijzen is het ook belangrijk om beter inzicht te krijgen in de kosten van WEB (en in het contract met Ecopower), waarna de kosten beter in regionaal en internationaal perspectief kunnen worden geplaatst. In dit kader is het ook wenselijk om te kijken naar de governance-structuur van de Bonaire Holding Maatschappij (BHM). Opgemerkt kan worden dat de governance (verantwoordelijkheden, controle) van BHM niet transparant is waardoor ook het zicht op de (ontwikkeling van de) kosten van de BHM-onderdelen ontbreekt.<sup>124</sup> De governance problemen strekken zich uit tot de financiële verhoudingen tussen de verschillende overheidsbedrijven. Dit onderwerp is bekend en wordt naar verluidt op termijn aangepakt door de Ministeries van Financiën en van Binnenlandse Zaken.

## 7.3 Saba en Sint Eustatius

### 7.3.1 Aanbodzijde – structuur van de markt en toetredingsbelemmeringen

- Zoals eerder is aangegeven, is GEBE de enige elektriciteitsaanbieder op beide eilanden. Er bestaan geen netwerkverbindingen tussen de drie Bovenwindse Eilanden, elk eiland staat op zichzelf. Op Saba staat in Fort Bay een generator van 1,4 MW (maximale piekbelasting) die ongeveer 1.100 aansluitingen voorziet van elektriciteit. Op Sint Eustatius beschikt GEBE over een generator van 1,9 MW (maximale piekbelasting) en beschikt over een netwerk met ongeveer 1.550 aansluitingen. Beide generatoren zijn vrij nieuw (2008).<sup>125</sup> GEBE is een geheel geïntegreerd bedrijf.



Foto 12: brandstofopslag voor de generator in de haven van Saba.

- De bestaande infrastructuur op Saba en Sint Eustatius is 'zwak' en is niet altijd in staat om piekbelasting op te vangen ("een rommelig net"). Naar verluidt valt de elektriciteit gemiddeld één keer per twee maanden voor een aantal uren uit. De lokale bevolking is dan ook zeer negatief over GEBE, zowel wat betreft het niveau van de dienstverlening als de kosten. De zwakke infrastructuur is er ook de reden van dat eventuele teruglevering van elektriciteit (via decentrale opwekking, bijvoorbeeld duurzame energie) praktisch niet mogelijk is.

<sup>124</sup> Onder BHM vallen WEB (water, elektriciteit), Telbo (telecommunicatie), de afvalverwerking en de luchthaven.

<sup>125</sup> Zie: <http://www.nvgebe.com/PRD/?p=357> en <http://www.nvgebe.com/PRD/?p=367>.



- Op de eilanden hebben een aantal hotels en winkels wel eigen generatoren staan, maar deze zijn losgekoppeld van het reguliere elektriciteitsnet. Voor opwekking van elektriciteit is in beginsel een vergunning vereist, maar de indruk bestaat dat dit niet altijd wordt nageleefd. Op Sint Eustatius beschikt de Stata Oil Terminal over eigen generatoren. In het verleden heeft de terminal wel eens bijgesprongen in geval van problemen op de rest van het eiland.

#### *Analyse toetredingsdrempels*

- Toetreding op bepaalde marktsegmenten (bijvoorbeeld op het gebied van levering) is op Saba en Sint Eustatius niet mogelijk. GEBE is een geïntegreerd bedrijf en er is geen wettelijke regulering van de toegang tot het netwerk. Gezien de zeer beperkte schaal op de beide eilanden lijkt dit (Europese) model van functionele splitsing een zeer disproportioneel instrument om een markt te creëren.
- Decentrale opwekking (van bijvoorbeeld duurzame energie) is momenteel ook slechts een zeer beperkt substituuut. Op is teruglevering aan het netwerk wettelijk niet mogelijk en waarschijnlijk is de infrastructuur hier momenteel ook niet geschikt voor. Er zijn wel een aantal eindgebruikers die eigen generatoren hebben (losgekoppeld van het netwerk). Er gaan wel stemmen op, onder meer in Europees Nederland, om de elektriciteitsvoorziening in Caribisch Nederland volledig duurzaam te maken.<sup>126</sup> Toekomstige investeringen in de infrastructuur zouden het dan misschien wel mogelijk kunnen maken om als individu of bedrijf te voorzien in de eigen opwekking en terug te leveren aan het net. De prijs voor teruglevering wordt dan echter wel een punt van discussie.

#### *7.3.2 Vraagzijde – beschrijving vraagzijde en overstapbelemmeringen*

- Voor de lokale bevolking is de GEBE de enige aanbieder die men kan kiezen. Van enige mogelijkheden om van aanbieder over te stappen is geen sprake. Eventuele investeringen in eigen decentrale opwekking lijken voor het grootste deel van de bevolking financieel niet haalbaar, maar mogelijk wel voor bedrijven.
- Data over het eindgebruik is niet publiek beschikbaar. Op basis van ruwe schattingen lijken inwoners van Saba en Sint Eustatius respectievelijk 190 ANG (€ 82) en 160 ANG (€ 69) per persoon (dus ook kinderen) per maand uit te geven aan elektriciteit.<sup>127</sup> Deze schattingen zijn iets hoger dan de kosten die in individuele gesprekken naar voren kwamen (300- 350 ANG [€ 130- 150] voor een twee persoonshuishouden met één kind; 250 ANG (€110) voor een twee persoonshuishouden).

#### *7.3.3 Markten – beprijzing en transparantie*

- De transparantie van de beprijzing door GEBE is beperkt. Net als op Bonaire wordt er in de rekeningen enkel onderscheid gemaakt tussen (i) de energieconsumptie, (ii) de ‘fuel clause’ en (iii) ‘stamp duties’ (zie ook de uitleg bij de paragraaf Bonaire). Met name de ‘fuel clause’ kan per maand sterk fluctueren. Uit individuele gesprekken blijkt dat ook de kosten per maand zeer sterk kunnen fluctueren (van 200 ANG [€ 90] tot soms 400 ANG [€180] terwijl niet duidelijk is waarom (geen sterke wijziging energiegebruik).

<sup>126</sup> Zie bijvoorbeeld: [http://www.d66.nl/d66nl/nieuws/20101203/maak\\_bes\\_eilanden\\_duurzaam](http://www.d66.nl/d66nl/nieuws/20101203/maak_bes_eilanden_duurzaam) en <http://www.nu.nl/economie/2392380/maak-bes-eilanden-duurzaam-zelfvoorzienend.html>.

<sup>127</sup> Ruwe inschatting door Ecorys op basis van omzetdata per eiland (2009, in Antilliaanse guldens; bron: SEO/GEBE) en de bevolkingsomvang (bron: CBS Nederlandse Antillen, [http://www.cbs.an/population/population\\_b2.asp](http://www.cbs.an/population/population_b2.asp)).

#### 7.3.4 Werking van de markt – duiding Ecorys

- Van enige marktwerking op Saba en Sint Eustatius is geen sprake. Er is slechts één aanbieder waar consumenten voor kunnen kiezen. GEBE is een geïntegreerd bedrijf en het creëren van marktwerking door splitsing en toegangsregulering lijkt gezien de omvang van de markt zeer disproportioneel. Decentrale opwekking en teruglevering aan het net is momenteel niet mogelijk, mede door de zwakke infrastructuur. Hier liggen mogelijk in de toekomst echter wel kansen.
- Hoewel gedetailleerde data ontbreekt lijken de kosten van elektriciteit op de eilanden fors te zijn (zeker gezien het gemiddelde inkomensniveau). De in rekening gebrachte kosten fluctueren daarbij sterk en zijn niet altijd eenduidig te verklaren. De inschatting is dat na opsplitsing van GEBE de kosten voor eindgebruikers niet hoeven te stijgen als (i) GEBE efficiënter gaat werken (wat kan omdat de schakel met en via Sint Maarten verdwijnt), (ii) er bij splitsing wordt gecorrigeerd voor de te hoge overhead die door Sint Maarten aan de andere eilanden wordt berekend en (iii) het bestaande contract voor levering van olie meer marktconform wordt.

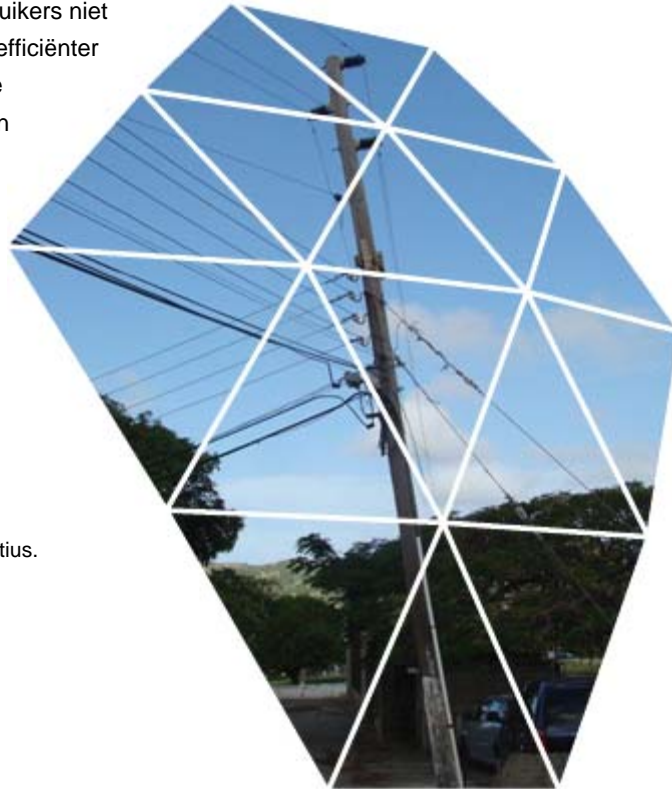


Foto 13: Straatbeeld op Sint Eustatius.

## 8 Levensmiddelen

Marktindicatoren	Samenvatting
Werking van de markt – duiding Ecorys	<ul style="list-style-type: none"> <li>Op alle eilanden is de marktwerking op de markt voor levensmiddelen in orde (hoge concurrentie, lage toetredings- en overstapdrempels). Er is wel winst te boeken door meer gezamenlijke inkoop.</li> <li>Afhankelijkheid van transport is echter hoog. Voor Saba en Sint Eustatius zijn dit geen fundamentele problemen (meerdere keuzemogelijkheden aanwezig). Voor Bonaire is monopolistisch gedrag wel een probleem, alsmede strategisch gedrag door groothandels op Curaçao.</li> </ul>
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voor Caribisch Nederland worden vrijwel alle levensmiddelen per schip van elders geïmporteerd. Dit maakt transport een cruciale factor in deze sector.</li> <li>Effecten van nieuwe belastingwetgeving op Caribisch Nederland zijn een onzekere factor voor de prijzen van de levensmiddelen.</li> </ul>
Aanbodzijde van de markt & toetredingsdrempels	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Bonaire:</b> aanvoer van vrijwel alle producten gaat via schip van Don Andres. Dit bedrijf vertoont monopolistisch en strategisch gedrag (prijzen, kwaliteit). Toetreding tot de markt voor transport lijkt hier lastig. Verder zijn er vier grote supermarkten en diverse kleinere winkels. Binnenkort opent ook een Albert Heijn. Toetredingsdrempels tot de markt voor levensmiddelen liggen laag, maar de markt lijkt verzadigd.</li> <li><b>Saba en Sint Eustatius:</b> op beide eilanden bestaat een vrij breed aanbod van winkels, waarbij toetredingsdrempels ook relatief laag zijn. Wat betreft het transport is Saba sterk afhankelijk van één aanbieder, terwijl meerdere aanbieders Sint Eustatius aandoen. Het beperkte aanbod van transporteurs leidt echter niet tot grote problemen. Marktvolume is de belangrijkste toetredingsdrempel.</li> </ul>
Vraagzijde van de markt & overstapdrempels	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Bonaire:</b> geen sterke segmentering van de vraag tussen bewoners. Ook geen noemenswaardige overstapdrempels tussen de winkels.</li> <li><b>Saba en Sint Eustatius:</b> levensstandaard op Saba hoger dan op Sint Eustatius. Op Sint Eustatius is er sterkere segmentering tussen bewoners dan op Saba.<sup>128</sup> Op beide eilanden bestaan geen noemenswaardige overstapdrempels tussen de winkels.</li> </ul>
Beprijzing en transparantie	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voor alle drie de eilanden zijn de kosten van <b>transport</b> zeer relevant. Voor Bonaire is monopolist Don Andres een complicerende factor, wat resulteert in (ervaren) hoge prijzen en lage kwaliteit van het transport. Voor Saba en Sint Eustatius speelt dit minder sterk (ook meer keuzeruimte).</li> <li>Voor de <b>retailprijzen</b> geldt dat (vergelijkende) prijsmetingen nog ontbreken, maar dat prijzen voor het gevoel van bewoners (zeer) hoog zijn. Onzeker is nog hoe de effecten van het nieuwe belastingstelsel zullen zijn.</li> <li>De transparantie van de retailprijzen in de winkels is hoog.</li> </ul>

<sup>128</sup> Op Sint Eustatius gaan lokale bewoners vooral naar kleine Chinese winkels, de 'blanken' vooral naar de grootste supermarkt (Duggin's).

## 8.1 Enkele algemene opmerkingen over de sector

- Op alle drie de eilanden worden vrijwel alle levensmiddelen geïmporteerd van elders. Het belang van de transportkanalen is dan ook zeer groot. Het gevoel onder de bevolking is dat, mede door deze transportkosten, de prijzen van levensmiddelen erg hoog liggen.
- Een factor die enige onzekerheid creëert ten aanzien van de prijzen van levensmiddelen in 2011, is het nieuwe belastingstelsel dat is geïntroduceerd. Per 1 januari 2011 is het belastingstelsel fundamenteel gewijzigd op Saba, Sint Eustatius en ook op Bonaire. Zo is de Belasting op Bedrijfsomzetten (BBO, was 3%) vervangen door de Algemene Bestedingsbelasting (ABB). Daarnaast is onder meer het stelsel voor loon- en inkomstenbelasting (particulieren), belastingen over winst en overige zakelijke belastingen (ondernemers) en de vastgoedbelasting (particulieren en ondernemers) gewijzigd. De exacte inkomenseffecten voor ondernemers zijn nog niet bekend, dus ook de eventuele doorberekening nog niet.<sup>129</sup> Voor levensmiddelen is relevant dat bij de invoer een ABB-heffing van 6% moet worden betaald ('importheffing' in de volksmond).<sup>130</sup>
- Verder speelt ook nog mee dat vanaf 1 januari 2011 de dollar als wettig betaalmiddel op Caribisch Nederland wordt geïntroduceerd (dollarisatie).<sup>131</sup> Onzeker is thans of de dollarisatie ook gaat leiden tot hogere prijzen in de winkels. De genomen maatregelen zijn zodanig dat dit risico beperkt lijkt. Zo zijn winkels momenteel verplicht 'dubbel' te prijzen (in dollars en Antilliaanse guldens). Ook is op Bonaire een 'fair pricing' code afgesproken die oneigenlijke prijsstijgingen moet tegengaan. Deelnemers die aan de voorwaarden voldoen mogen een sticker voeren.<sup>132</sup>



Foto 14: 'Fair pricing code' sticker op winkeldeur (Bonaire).

## 8.2 Bonaire

### 8.2.1 Aanbodzijde – structuur van de markt en toetredingsbelemmeringen

#### *De bevoorrading van Bonaire: een monopolistische markt*

- Vrijwel alle levensmiddelen die op Bonaire in de winkels liggen komen van elders en worden over zee aangevoerd via Curaçao. Op Curaçao zijn diverse groothandels actief. Producten worden vanuit Zuid-Amerika (o.a. Venezuela), Europa en de VS (Florida) via de haven(s) van Curaçao vervoerd naar Bonaire.
- Vervoer over zee van grotere voorraden moet plaatsvinden via het containerschip van Don Andres. Dit is de enige aanbieder en deze gedraagt zich dan ook als een monopolist. De prijzen

<sup>129</sup> Er zijn fundamentele wijzigingen doorgevoerd, waarbij belastingen zijn vervallen en geïntroduceerd, tarieven zijn gewijzigd en ook de belastinggrondslag is gewijzigd. Voor meer details: <http://www.belastingdienst-cn.nl/nl/veranderingen-per-10-10-10>.

<sup>130</sup> De ABB kent drie momenten van heffing: bij invoer, bij levering van lokale producten en bij het verrichten van diensten. Voor levensmiddelen zal bijna altijd gelden dat de ABB bij invoer wordt geheven. Voor graan, rijst, brood, aardappelen geldt een algemene vrijstelling.

<sup>131</sup> Zie ook de website van DNB: <http://www.bes.dnb.nl/nl/betalingsverkeer>.

<sup>132</sup> Zie hiervoor de website van DNB: [http://www.bes.dnb.nl/nl/betalingsverkeer/fair\\_pricing\\_code](http://www.bes.dnb.nl/nl/betalingsverkeer/fair_pricing_code).

zijn hoog terwijl de kwaliteit laag is (zowel in termen van planbaarheid als in termen van bescherming van de producten). In het verleden is er enige tijd een concurrent geweest maar die is de markt uitgedrukt omdat Don Andres prompt de prijzen verlaagde.

#### Productie van lokale levensmiddelen

- De lokale productie van levensmiddelen is zeer beperkt. Dit geldt ook voor vis omdat dat door faunabescherming voornamelijk voor eigen gebruik is.

#### Aanbod van winkels

- Bonaire heeft een grote plaats (Kralendijk) en een kleiner dorp (Rincon). Kralendijk bestaat uit diverse wijken die elk een eigen aanbod aan (kleine) supermarkten hebben. Daarnaast zijn er ongeveer 4 grotere supermarkten, waaronder 2 grote (Cash & Carry en Warehouse Bonaire).

Binnenkort zal daar een Albert Heijn (AH)-vestiging bijkomen. Deze zal op een steenworp afstand van de andere 2 grote supermarkten – die tegenover elkaar gevestigd zijn - worden geopend.



Foto 15: De Cash & Carry in Kralendijk.

- Naast de echte supermarkten wordt er in de nabijheid van de haven ook vanuit kiosken verkocht. Het aanbod is beperkt en afhankelijk van wat er binnen is gekomen, vaak door kleine bootjes vanaf het vaste land van Zuid-Amerika. Ook bakkers houden vaak een (beperkt) assortiment aan met name houdbare producten. Door de ruimere openingstijden (ook op zondag, in tegenstelling tot de grote supermarkten) kunnen zij dit assortiment in de markt zetten.
- De meeste supermarkten kopen in bij diverse groothandels op Curaçao. Er wordt nauwelijks gezamenlijk ingekocht. Een enkele keer wordt er groter ingekocht (op Curaçao of daarbuiten) en dan onderling (op Bonaire) verhandeld. Dit gebeurt echter niet vaak omdat de diverse groothandels op Curaçao het niet prettig vinden dat er buiten hen om zaken wordt gedaan.<sup>133</sup>
- Het productaanbod in de supermarkten is divers en heeft ook een diverse herkomst. Veel producten komen uit de VS en uit Venezuela. Daarnaast zijn er ook producten uit Nederland en de regio te krijgen. Ook zijn er producten uit China te krijgen. Het aanbod aan versproducten is beperkt. Dit geldt zowel voor zuivel als voor fruit en groenten. Als er nieuwe voorraad is, is deze vaak snel weer verkocht.
- Producten worden vrijwel niet via de lucht aangevoerd. Met de komst van de AH zal dit wel voor een deel veranderen, daar deze op Curaçao ook deels via de lucht wordt bevoorrad. Echter een deel van het assortiment zal per schip aangevoerd moeten worden.<sup>134</sup> Per saldo zal dit geen groot effect hebben op de hoeveelheid af te handelen goederen dat via het water aangeleverd wordt.

<sup>133</sup> Tegen een supermarkt is er door een groothandel in Florida gezegd dat ze niet meer rechtstreeks zaken kunnen doen. Het vermoeden is dat een groothandel op Curaçao hier achter zit.

<sup>134</sup> Het assortiment van de AH op Curaçao bestaat naast de 'Europese' AH-producten (waaronder het huismerk) ook uit lokale producten. Slechts voor een deel van het assortiment is transport per vliegtuig rendabel.

### *Analyse toetredingsdrempels*

- **Supermarkten.** De drempels om een nieuwe supermarkt te beginnen zijn vrij laag. Met het versoepelen (de facto afschaffen) van het oude vestigingsbeleid bestaat de juridische drempel vooral uit beleid ten aanzien van ruimtelijke ordening. Dit vormt, zeker in de buitengebieden (waaronder ook de industriële zone) geen grote belemmering.
- Toetreding brengt wel een ondernemersrisico met zich mee. Niet alleen is de marktomvang beperkt, ook is er al veel aanbod, zowel op wijkniveau (mini-supermarkten, beperkt assortiment bij niet-supermarkten) als in niches (groene winkel, kiosken bij de haven) als door de bestaande grotere supermarkten en de toekomstige AH. Openstelling op zondag biedt wel mogelijkheden omdat de concurrentie dan beperkt is.
- **Transport.** Het (grootschalige) transport van de levensmiddelen naar Bonaire ligt nu in handen van één partij (reder Don Andres). Er lijkt wel een business case te zijn voor een extra reder. We verwachten niet dat de komst van de AH hier een sterk effect zal hebben, mede omdat het totale marktvolume niet plotseling sterk zal stijgen. Vervoer via de lucht is voor veel levensmiddelen geen reëel alternatief.

### *8.2.2 Vraagzijde – beschrijving vraagzijde en overstapbelemmeringen*

- Er is geen duidelijke marktsegmentering tussen groepen bewoners. Wel is het zo dat diverse supermarkten, met name de grote, niet in woonkernen gevestigd zijn en eigenlijk alleen per auto bereikbaar zijn.
- Voor consumenten bestaan overstapbelemmeringen tussen de verschillende winkels niet. Wel liggen de winkels op enige afstand van elkaar. Voor de kleine boodschap is de dichtstbijzijnde winkel – of de winkel die op dat moment (avond, zondag) open is – de eerste optie. Voor grotere hoeveelheden is een auto vereist en dan is de keuze ook voldoende ruim.

### *8.2.3 Markten – beprijzing en transparantie*

- Ten aanzien van het belangrijkste ‘marktresultaat’, de prijs, dient er onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds de kosten van transport van levensmiddelen naar de eilanden (en heffingen) en anderzijds de consumentenprijzen in de winkels zelf:
  - **De kosten van transport.** Vrijwel alle goederen die in de supermarkten verkocht worden komen per boot binnen. Daadwerkelijke keuze ontbreekt hier: de prijs is hoog en de kwaliteit is laag;
  - **Heffingen.** Naast deze transportkosten zijn er ook de verschillende heffingen die (mogelijk) een rol (gaan) spelen. Voor Bonaire geldt echter, in tegenstelling tot de bovenwindse eilanden dat de combinatie van verlaging van de importheffing naar nihil en de ABB de prijzen vermoedelijk doet dalen. Dit is uiteraard afhankelijk van de doorberekening van het verschil aan de consument;
  - **Consumentenprijzen.** Ten aanzien van de retailprijzen is het gevoel onder de bevolking dat de prijzen voor levensmiddelen hoog zijn, wanneer afgezet tegen het inkomensniveau. Vooral fruit en groente zijn vrij duur (als het al beschikbaar is). Het CBS voert momenteel (februari 2011) metingen uit ten aanzien van verschillende productcategorieën (levensmiddelen, energie, etc.). Recent publiceerde het CBS wel dat het prijsniveau op

Saba en Sint Eustatius respectievelijk 8% en 2% boven het prijsniveau van Bonaire lagen.<sup>135</sup>

- In de verschillende supermarkten is de prijstransparantie vrij hoog. Producten zijn vaak afzonderlijk geprijsd, dan wel staan de verkoopprijzen op de schappen. Mede in opmaat naar de omwisseling van de Antilliaanse gulden naar de Amerikaanse dollar zijn winkels al enige tijd verplicht om hun producten dubbel te prijzen.

#### 8.2.4 Werking van de markt – duiding Ecorys

- Hoewel de prijzen voor levensmiddelen hoog zijn (in ieder geval in de beleving van de lokale bevolking), lijkt met de werking van de markt voor levensmiddelen niet erg veel mis te zijn. Er is voldoende aanbod van winkels waar consumenten uit kunnen kiezen. De onderlinge concurrentie tussen de winkels en mogelijkheid om als consument naar een andere winkel te gaan, voorkomen dat winkeliers (te) hoge marges kunnen rekenen. Er zijn nauwelijks overstapdrempels voor consumenten tussen winkels en ook zijn er geen fundamentele drempels voor toetreding. De prijzen zijn vrij transparant en staan in de winkels bij de producten vermeld.
- Belangrijkste knelpunt vormt het transport van de levensmiddelen. Vrijwel alles wordt geïmporteerd waarbij twee schakels van belang zijn:
  - De groothandels op Curaçao die de verder afgelegen groothandel afschermen voor bedrijven op Bonaire; en
  - Het enige (grote) schip dat vanuit Curaçao naar Bonaire vaart. Naast de hoge transportkosten veroorzaakt dit ook logistieke problemen waardoor er lege schappen dreigen of teveel voorraden moeten worden aangehouden. Toetreding van een nieuwe transporteur lijkt mogelijk; niet alleen supermarkten ondervinden hinder van (het gebrek aan) dienstverlening van de enige reder. De overheid kan hierin een rol spelen.
- Meer samenwerking tussen supermarkten (vraagbundeling bij het inkopen) kan mogelijkheden geven om prijzen te verlagen.

### 8.3 Saba en Sint Eustatius

#### 8.3.1 Aanbodzijde – structuur van de markt en toetredingsbelemmeringen

##### *De bevoorrading van Saba & Sint Eustatius*

- Vrijwel alle levensmiddelen die op Saba en Sint Eustatius in de winkels liggen komen van elders en worden over zee aangevoerd via Sint Maarten. Dat geldt niet alleen voor levensmiddelen, maar ook voor auto's, bouwmaterialen, kleding, elektrische apparaten, banden, etc. De lokale productie van groente, fruit en vis is zeer beperkt.
- Op Sint Maarten zijn diverse groothandels actief. Alleen aan de Nederlandse kant zijn dit er al minimaal zes, terwijl ook aan de Franse zijde er minimaal acht à tien groothandels actief zijn. De belangrijkste groothandel (aan de Nederlandse kant) is 'Prime Distributors'<sup>136</sup>. Naast deze

<sup>135</sup> Zie: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/artikelen/archief/2010/2010-3229-wm.htm>. Opgemerkt dient te worden dat deze vergelijking (nog) weinig zegt, zeker omdat Bonaire op 900km afstand ligt en de marktomstandigheden daar heel anders zijn.

<sup>136</sup> Zie: <http://www.primedistributors.com/>. Andere groothandels zijn ondermeer CAM Trading, Advert, Sunny Food, Divico en Cost U Less.

groothandels zijn er ook 'consolidators' actief die bestellingen van verschillende groothandels bundelen.<sup>137</sup> Sint Maarten functioneert als belangrijke 'hub' voor het noordelijke deel van de Cariben. Producten worden vanuit het Caribische gebied (o.a. Puerto Rico), Zuid-Amerika (o.a. Venezuela), Europa en de VS via de haven(s) van Sint Maarten vervoerd naar de kleinere Caribische eilanden.

- **Sint Eustatius.** Verschillende bevoorraders doen wekelijks Sint Eustatius aan, onder meer de Mutty's Pride' (zie volgende alinea), Giovanni Services, Saga Transport<sup>138</sup> en Midnight Express. Bestellingen worden meestal in gesealde pallets in zeecontainers vervoerd en op Sint Eustatius verder gedistribueerd. Marktaandeelen (in volume) zijn onbekend.
- **Saba.** Eén keer per week komt op Saba de 'Muttys Pride' aan, met alle bestelde producten. De 'Muttys Pride' is het schip dat zowel Saba als Sint Eustatius aan doet. Het schip is eigendom van een persoon op Anguilla<sup>139</sup> en vaart elke twee weken vanaf Saint-Martin (laden op dinsdag) een vaste route langs Saba (woensdag), Sint Eustatius (donderdag) en de Britse Virgin Islands op vrijdag en zaterdag.<sup>140</sup> Bestellingen worden in gesealde pallets in (8 à 9) zeecontainers door de Mutty's Pride vervoerd.
- De 'Muttys Pride' is niet de enige bevoorraders voor Saba, maar wel de belangrijkste. Saga Transport en Midnight Express (vooral containers) doen de eilanden af en toe aan, terwijl ook de ferry tussen Saba en Sint Maarten beschikt over vrachtcapaciteit.<sup>141</sup> Het exacte marktaandeel van de Mutty's Pride (in volume) is onbekend, maar dit betreft naar schatting veruit het grootste deel van de bevoorrading (> 80%).
- Op zowel Saba als Sint Eustatius worden na aankomst van de bevoorradingsschepen de afzonderlijke pallets op kleine vrachtauto's/pick-up trucks verder het eiland op vervoerd naar de verschillende afnemers. Veel lokale bewoners verdienen hier wat mee. Grootschaliger transport is er niet en ook niet altijd mogelijk (met name op Saba zijn de wegen erg smal en steil).



Foto 16: Bevoorrading met twee kleine pick-up trucks in Windwardside (Saba).

<sup>137</sup> Zie bijvoorbeeld: <http://www.giovaniservices.com/index2.html>.

<sup>138</sup> Saga Transport: <http://www.sagatransport.com/>.

<sup>139</sup> Deze persoon is ook eigenaar van de Captain Crissy, een ander bevoorradingsschip die vaart tussen Sint Maarten en Anguilla.

<sup>140</sup> De Virgin Islands worden wel elke week aangedaan, maar verschillen per week. St. Kitts en Nevis bijvoorbeeld worden één keer per twee weken aangedaan, de andere week wat andere eilanden.

<sup>141</sup> Dit is de Dawn II. Deze vaart 3x per week tussen Saba en Sint Maarten (Philipsburg) en beschikt onder andere over 400 ft<sup>3</sup> koelingsruimte voor verse producten. Zie: <http://www.sabactransport.com/>. Ook de ferry Edge doet Saba aan, maar heeft geen vrachtcapaciteit.



### Productie van lokale levensmiddelen

- Zowel op Saba als Sint Eustatius is de productie van lokale levensmiddelen (groente, fruit, vis) zeer beperkt. In het verleden (minimaal 20 jaar geleden) was de visserij en landbouw op de eilanden wel groter, maar dit is (ondanks de geschikte landbouwgrond) sterk ingekrompen. Bewoners verbouwen nog wel wat groente en fruit in hun tuin, maar dat is vooral voor eigen consumptie (en directe familie).
- **Saba.** Op Saba zijn wel een aantal vissers (circa 20) actief. Toch komt slechts een zeer beperkt deel van hun vangst op Saba zelf terecht. Het grootste deel van de vangst (o.a. kreeft) gaat naar Sint Maarten, Guadelope en andere Caribische eilanden, waar hogere winstmarges zijn te behalen. Een klein deel gaat naar de lokale bewoners en restaurants op Saba, maar dat gaat vooral direct onderhands en niet via de supermarkten. Wat betreft landbouw is er in het juiste seizoen wel fruit te verkrijgen (mango's, bananen), maar dat is vrij beperkt. Ook is er een kleinschalig project rondom duurzame landbouwproductie.<sup>142</sup>
- Er worden verder wat algemene redenen genoemd voor de sterke teruggang van de landbouw en (in mindere mate) de visserij. Zo geeft het hoge orkaanrisico geen solide basis voor een (agrarisch) bedrijf. Eén orkaan kan de omzet voor dat jaar vernietigen en vaak kost het ook weer enkele jaren om alles weer op te bouwen. Naast deze onzekerheid van orkanen speelt ook het risico op droogte in de zomerperiode een rol, wat investeringen in irrigatiesystemen noodzakelijk maakt. Verschillende partijen merkten op dat er ook onder jongeren nauwelijks interesse is in landbouw en visserij. Ander werk (overheid, toerisme) geeft veel minder onzekerheid.
- **Sint Eustatius.** Zowel de visserij als de landbouw is zeer beperkt op het eiland. In het verleden waren er wel meer vissers die (met kleine bootjes) enkele uren het water op gingen en dichtbij de kust hun vangst deden. Deze vissers zijn er nauwelijks meer. Een oorzaak hiervoor is ondermeer dat rondom het eiland een beschermd 'marine park' is ingericht, mede ten behoeve van de visstand en (daaraan gerelateerd) het duiktoerisme. Vissers zullen nu verder de zee op moeten (bijvoorbeeld naar de visrijke Sababank).

### Aanbod van winkels op Saba

- De twee belangrijkste woonkernen op Saba zijn The Bottom en Windwardside. De afstand tussen deze twee kernen is circa 10-15 minuten met de auto (zeer steile stukken weg). Hier zijn dan ook de meeste winkels voor levensmiddelen (hierna: supermarkten) te vinden. In de onderstaande tabel is het aanbod van winkels kort samengevat.

Winkels	Opmerkingen
My Store (The Bottom)	Grote supermarkt in het 'centrum' van The Bottom met een breed aanbod en variëteit aan producten. Zit vlak bij de campus van de Medical School, wat een groot deel van het klantenbestand voor hen vormt. Familiebedrijf, langzaam opgebouwd in laatste 40 jaar.
Kawvav (The Bottom)	Kleine winkel aan de rand van The Bottom, vlak naast het medisch centrum. Vrij beperkt assortiment (vooral vers/ niet lang houdbaar is beperkt); deze winkel voorziet vooral in de behoefte van de nabijgelegen huizen.
Big Rock Market (Windwardside)	Grote supermarkt in het 'centrum' van Windwardside. Heeft een breed en gevarieerd assortiment. Sinds circa 50 jaar door familie opgebouwd en uitgebaut.

<sup>142</sup> Het 'Self Sustainable Saba Initiative' en de 'Organoponics Farm', zie <http://www.sustainablesaba.org/aboutus.html>.

Winkels	Opmerkingen
Unique Store (Windwardside)	Winkel in Windwardside, maar minder groot aanbod dan Big Rock Market.
Corner's Import (Windwardside)	Vrij beperkt aanbod van producten, vooral wat houdbare producten. Ook verkoop van banden en wat onderdelen. Eigenaar is ook lokale agent van de Mutty's Pride.
Overig	In kleinere woonkernen (Hell's Gate, St. Johns, The Gap) zitten nog wat kleine winkeltjes, maar het aanbod hier is zeer beperkt.

- De grootste winkels met een breder assortiment zijn My Store, Big Rock Market en (in mindere mate) Unique Store. Hun assortiment is, mede gezien de beperkte omvang van het eiland, toch wel vrij breed te noemen. Producten komen uit de VS en Europa (veel bekende merkproducten), het Caribische gebied en Zuid-Amerika.
- Er werd tot voor kort vrij veel op krediet gekocht ('op de pof') door de lokale bevolking. Dit wordt ook als 'service' van de winkels gezien. De grootste supermarkten hebben recent met elkaar afgesproken om dit te stoppen, mede omdat veel klanten hun schulden achteraf niet (geheel) terug betaalden. Met name ook voor de kleinere winkeltjes (zoals Kawvav) was deze kredietcultuur een last. De klanten vroegen er om, maar bijvoorbeeld Kawvav kon hen dat eigenlijk niet bieden.

#### Aanbod van winkels op Sint Eustatius

- Sint Eustatius kent een hele andere aanbodstructuur van levensmiddelenwinkels. Feitelijk is er op het eiland maar één plaats en dat is Oranjestad, met wat verschillende 'wijken'.<sup>143</sup> Het aanbod aan winkels is op Sint Eustatius vrij breed. Duggin's is veruit de grootste winkel met een breed aanbod van (vooral Amerikaanse) producten. Daarnaast zijn er dan de verschillende Chinese winkeltjes die een beperkt assortiment voeren, maar wel goedkoper zijn dan Duggin's. Mazinga voorziet vooral in een niche, namelijk de vraag naar typisch Nederlandse producten.

Winkels	Opmerkingen
Duggin's Supermarket & Department Store (centrum)	Grote supermarkt vlakbij het 'centrum' van Oranjestad. Breed aanbod en variëteit aan levensmiddelen. Aanbod is niet alleen levensmiddelen, maar ook meer huishoudelijke producten ('department store'). <sup>144</sup> Grootste deel van de producten komt rechtstreeks uit de VS (via Miami). <sup>145</sup> Basale levensmiddelen (bloem, suiker, melk) komen wel via Sint Maarten (met de reguliere boot). Er werken circa 15 werknemers.
Mazinga Gift Shop (centrum)	Souvenirwinkel in de hoofdstraat die ook wat 'typisch' Nederlandse producten verkoopt (soort nichemarkt, vooral voor de Nederlanders op het eiland). Mazinga laat 4 à 5 keer per jaar een container met producten uit Nederland komen. Aanbod is beperkt en vooral 'luxe' producten. Mazinga was vroeger meer een groothandel, maar dit is opgegeven.
5 à 6 Chinese winkels, o.a. Happy City, People's Choice	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 à 4 winkels zitten vlak in het centrum van Oranjestad; één in Golden Rock (wijk vlakbij vliegveld) en één in buurt van White Wall. Drie winkels behoren toe aan aparte leden van één familie.</li> <li>• De winkels zijn vrij klein en het assortiment is ook beperkt. Producten komen vrijwel alleen via Sint Maarten. Aan een aantal winkels is ook</li> </ul>

<sup>143</sup> Voorheen waren deze 'wijken' aparte kernen, maar deze zijn in de loop der jaren langzaam naar elkaar toegegroeid.

<sup>144</sup> Het aanbod van de 'department store' is voor Europees Nederlandse begrippen een beetje een mix tussen Hema, Blokker en V&D.

<sup>145</sup> Eén maal per week komt er een container vanuit Miami met bestellingen van verschillende wholesalers (geconsolideerd in Miami). Eén maal per 2 à 3 maanden komt er (ook via Miami) een container met bevroren producten.

Winkels	Opmerkingen
	<p>een chinees restaurant gekoppeld.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Deze winkels werken vooral met eigen familieleden in de winkel, geen andere werknemers.</li> </ul>
Overig	Naast deze winkels zijn er nog wat kleine winkeltjes die één en ander verkopen, o.a. broodproducten.

- Opvallend is dat in tegenstelling tot Saba de winkels op Sint Eustatius dus gebruik maken van aparte transportkanalen. Terwijl de Chinese winkels hun producten vooral via de groothandels op Sint Maarten aangeleverd krijgen, halen Duggin's (slechts klein deel via Sint Maarten) en Mazinga hun producten van elders. Opvallend is ook de 'grote' aanwezigheid van Chinese winkeltjes. De meest logische verklaring hiervoor is dat er op Sint Maarten ook een redelijk grote groep Chinezen woont (o.a. restaurants en ook supermarkt/groothandel).

#### Analyse toetredingsdrempels

- Sint Eustatius.** De drempels om een nieuwe supermarkt te beginnen zijn vrij laag. Fundamentele juridische drempels voor toetreding (vestigingsvergunning, werkvergunning etc.) lijken beperkt te zijn. Drie van de huidige Chinese winkels zijn van vrij recente datum (minder dan drie jaar open). Toch lijkt eventuele toetreding voor de toetreders wel een vrij groot ondernemersrisico met zich mee te brengen. Niet alleen is de marktomvang beperkt, ook heeft Duggin's een vrij sterke marktpositie (bekende naam, groot assortiment en groot vloeroppervlak [inclusief verdieping]) en lijkt het segment 'low budget' met zes Chinese winkeltjes ook vrijwel afgeschermd. Mogelijk zijn er wel kansen voor een ondernemer die inzet op betere service.<sup>146</sup>
- Saba.** Ook op Saba lijken de juridische drempels voor toetreding vrij laag te zijn, afgezien van de vestigingsvergunning (en eventuele werkvergunning). Of er ook een goede business case bestaat voor een eventuele toetreders valt te betwijfelen. De marktomvang is nog kleiner dan op Sint Eustatius en met name de drie grootste supermarkten (My Store, Big Rock Market en Unique Store) lijken een stevige marktpositie te hebben (bekende namen, redelijk grote winkels en breed assortiment). Mogelijk zou er wel ruimte zijn voor een 'low budget' winkel zoals de Chinese winkels op Sint Eustatius.<sup>147</sup> Overigens werd door verschillende lokale ondernemers op Saba wel opgemerkt dat Sabanen een zeer sterke voorkeur hebben voor A-merken (Coca Cola, Nestlé, Heineken, etc.) en dat onbekende en 'merkloze' producten zeer slecht verkopen.
- Transport.** Het transport van de levensmiddelen naar Saba ligt nu vooral in handen van één partij (eigenaar Mutty's Pride). Voor Sint Eustatius zijn meerdere partijen actief, waaronder de Mutty's Pride. De belangrijkste belemmering voor de toetreding van een eventuele nieuwe transporteur ligt in het marktvolume. Het lijkt op het oog vrij onwaarschijnlijk dat er (met name voor Saba) voor een extra aanbieder voldoende volume overschiet voor een goede business case. Echter, er lijken geen fundamentele juridische barrières te zijn voor een nieuwe aanbieder om de markt te betreden (bijvoorbeeld vanaf een ander eiland dan Sint Maarten). Vervoer via de lucht zou in dit kader ook een alternatief kunnen bieden. Winair wordt echter als zeer onbetrouwbaar en duur gezien voor eventuele bevoorrading (wel kranten, post en pakketjes).

<sup>146</sup> Eén van de opmerkingen over Duggin's is dat zij niet erg servicegericht zijn (lange rijen, rommelige winkel, veel dozen in gangpaden, etc.), terwijl ook de Chinese winkeltjes een vrij laag serviceniveau hebben.

<sup>147</sup> In de gesprekken die gevoerd zijn werd wel een aantal maal door lokale bewoners opgemerkt dat er in het geheel geen behoefte was aan "Chinezen zoals op Sint Eustatius", met name omdat die de lokale cultuur zouden verstoren. Anders dan de constatering dat er sprake is van enige weerzin tegen dergelijke toetreding, zijn deze afwijzende standpunten zeer slecht op waarde te schatten.

### 8.3.2 Vraagzijde – beschrijving vraagzijde en overstapbelemmeringen

- Hoewel concrete data ontbreken, lijkt de levensstandaard en inkomensniveau op Saba (aanzienlijk) hoger te liggen dan op Sint Eustatius. Enerzijds blijkt dit uit het veel hogere onderhoudsniveau van de huizen op Saba (maar schijn kan bedriegen) en anderzijds uit schattingen van enkele lokale kenners van de markt.<sup>148</sup>
- **Sint Eustatius.** Op dit eiland lijkt ruwweg een onderscheid gemaakt te kunnen worden tussen enerzijds de lokale bevolking en anderzijds de groep die door de lokale bewoners 'de blanken' wordt genoemd (o.a. de Nederlanders). De lokale bevolking gaat vooral naar de kleine en goedkopere Chinese winkeltjes, terwijl 'de blanken' vaker hun boodschappen bij Duggin's (en in mindere mate bij Mazinga) doen.
- **Saba.** De lokale bevolking koopt haar producten vooral bij de drie grootste winkels (My Store, Big Rock market en Unique Store), waarbij voor inkopen ook geregeld van winkel wordt gewisseld. In The Bottom heeft My Store veel klandizie van de Amerikaanse studenten van de Medical School (4 à 500 studenten). Een onderscheid tussen verschillende bevolkingsgroepen zoals op Sint Eustatius lijkt op Saba niet te bestaan.

#### Overstapbelemmeringen

- **Supermarkten.** Voor beide eilanden geldt dat voor consumenten overstapbelemmeringen tussen de verschillende winkels niet of nauwelijks lijken te bestaan. De verschillende winkels liggen redelijk dichtbij elkaar en zijn voor iedereen toegankelijk. Ook kent men geen 'klantenprogramma's' zoals klanten- en bonuskaarten, etc. Natuurlijk blijft het wel zo dat sommige kernen (met name op Saba) wel afgelegen liggen en bewoners meer moeite moeten doen om bij de winkels te komen.
- **Transport.** Sint Eustatius wordt vrijwel wekelijks aangedaan door verschillende transporteurs. De 'Muty's Pride' is de belangrijkste bevoorraders voor Saba, maar er zijn ook wat andere transporteurs die Saba geregeld aandoen. Verder heeft ook de ferry tussen Saba en Sint Maarten vrachtcapaciteit. Er zijn dus zowel op Saba als op Sint Eustatius mogelijkheden voor retailers om over te stappen op andere transporteurs, maar deze zijn (met name op Saba) wel beperkt. Ook Winair kan een alternatieve aanbieder zijn, maar wordt als onbetrouwbaar en duur gezien.



Foto 17: De 'Muty's Pride' in de haven van Saba.

<sup>148</sup> Sint Eustatius: minimumloon ligt rond de 800-900 NAF; iemand in de zorg verdient circa 1.400-1.500 NAF. Saba: een werkster verdient circa 2.000-2.500 NAF, een tuinman circa 2.000-3.000 NAF en een schilder circa 4.000 NAF. Ambtenaren liggen daar boven.

### 8.3.3 Markten – beprijzing en transparantie

- Ten aanzien van het belangrijkste ‘marktresultaat’, de prijs, dient er onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds het kosten van transport van levensmiddelen naar de eilanden en anderzijds de consumentenprijzen in de winkels zelf.
- **De kosten van transport.** Zoals aangeven, wordt voor beide eilanden het overgrote deel van de levensmiddelen met hetzelfde schip aangevoerd vanaf Sint Maarten. De kosten van dit transport worden als hoog ervaren, maar (met name ook door winkeleigenaren) niet als excessief. De transportkosten van een container (20 voet) met levensmiddelen vanaf Sint Maarten wordt op circa \$ 1.800 geschat, wat in vergelijking met de transportkosten vanaf Miami wel hoog is.<sup>149</sup>
- Er zijn verschillende kosten die gemaakt worden voordat voorraden op Saba of Sint Eustatius arriveren. Hieronder een kort overzicht van **kostenindicaties** die gegeven zijn:
  - Afhankelijk van het volume rekenen de groothandels op Sint Maarten een vergoeding om de voorraden op de boot te zetten (‘handling charge’). Bij voldoende volume worden geen extra kosten in rekening gebracht. Kosten die genoemd worden zijn \$ 10 voor een pallet (circa 1 m<sup>3</sup> of \$ 0,50 per “box”<sup>150</sup>);
  - Daarnaast brengt ook de transporteur kosten in rekening. Voor de Mutty’s Pride komt dat neer op circa \$ 4 - \$ 5 voor een “box” bevroren levensmiddelen<sup>151</sup> en \$ 1,25 voor gewone “boxes”<sup>152</sup> Het minimum tarief is \$ 20;
  - Voor het uitladen op Saba en Sint Eustatius moet een vergoeding worden betaald van circa \$ 0,50 - \$ 1,00 per “box” (heftruck etc.), waarna voor het vervoer gebruik wordt gemaakt van lokale ‘truckers’ (geen indicatie van kosten).
- Naast deze transportkosten zijn er ook verschillende heffingen die (mogelijk) een rol (gaan) spelen, namelijk:
  - Zoals eerder aangegeven is per 1 januari 2011 het belastingsysteem fundamenteel gewijzigd op Saba en Sint Eustatius. Voor Saba en Sint Eustatius is vooral relevant dat bij de invoer een ABB-heffing van 6% moet worden betaald;
  - De havenbelasting op Saba en Sint Eustatius voor een container is circa \$ 120;
  - Van verschillende kanten (met name winkeliers) komen geluiden dat op Sint Maarten vaak BBO (3%) wordt geheven op goederen die naar Sint Eustatius en Saba gaan (directe doorvoer). Voor deze heffing is geen juridische grondslag.<sup>153</sup> Onduidelijk is waarom deze BBO wordt geheven, maar mogelijk nemen ondernemers op Sint Maarten liever het zekere voor het onzekere en brengen de heffing in rekening.<sup>154</sup> Het BBO-percentage gaat binnenkort van 3% naar 5%.
- Deze BBO-heffing wordt door ondernemers op Saba en Sint Eustatius als een extra ‘exporthemming’ ervaren. Deze onnodige heffing lijkt eenvoudig op te lossen nu goederen op Saba en Sint Eustatius via de Nederlandse douane moeten worden ingeklaard en het (administratief) duidelijk is dat deze producten niet bestemd waren voor Sint Maarten. Voor lokale ondernemers lijkt het daarom toch mogelijk om te voorkomen dat BBO op Sint Maarten

<sup>149</sup> Ruwweg zitten er in een 20-voet container circa 1.000 “boxes”. De transportkosten vanuit Miami voor een 20-voet container worden op \$ 2.300 geschat, van een 40-voet container op \$ 3.000 (2.000 boxes).

<sup>150</sup> Wat precies onder een “box” valt is niet helemaal eenduidig. Te denken valt bijvoorbeeld aan een treetje bier, maar ook een 6/8-pack cola flessen, etc.

<sup>151</sup> Men rekent voor bevroren producten \$ 0,15 per pound (0,45 kg), wat voor een gemiddelde box van 30 pound neer komt op \$4-5.

<sup>152</sup> Dat tarief is voor bedrijven. Voor particulieren rekent men \$ 1,50 per box.

<sup>153</sup> Er geldt in de BBO-wetgeving een vrijstelling als de goederen buiten het heffingsgebied gaan.

<sup>154</sup> Interview Cees Oussoren, Douane Caribisch Nederland.

wordt geheven. Dit is wel een belangrijk aandachtspunt voor de Douane/Belastingdienst in het overleg met Sint Maarten.

- **Consumentenprijzen.** Ten aanzien van de retailprijzen is het gevoel onder de bevolking dat de prijzen voor levensmiddelen hoog zijn, zeker als je het afzet tegen het inkomensniveau. Naar verluidt is fruit en groente vrij duur (geen goede data beschikbaar), zeker wanneer men het afzet tegen gefrituurde producten (die men veel eet). Het geven van een oordeel over de hoogte van de consumentenprijzen valt echter buiten de scope van deze studie. Het CBS voert momenteel metingen uit ten aanzien van verschillende productcategorieën (levensmiddelen, energie, etc.). Recent publiceerde het CBS wel dat het prijsniveau op Saba en Sint Eustatius respectievelijk 8% en 2% boven het prijsniveau van Bonaire lagen.<sup>155</sup>
- Winkeleigenaren merkten op dat het waarschijnlijk is dat begin 2011 de prijzen van levensmiddelen zullen gaan stijgen. Als reden hiervoor werd genoemd de (verhoogde) 'exporthelling' op Sint Maarten en de ingevoerde ABB-heffing op Saba en Sint Eustatius per 1 januari 2011. Daarnaast wijzigt ook in het belastingstelsel en het sociale zekerheidsstelsel veel vanaf 1 januari 2011, wat naar hun verwachting een prijsverhogend effect zal hebben.<sup>156</sup> Tenslotte speelt ook de volledige omzetting van de Antilliaanse gulden naar de dollar op de achtergrond nog een rol. Expliciet dient hier te worden opgemerkt dat deze winkeleigenaren slechts een deel van de hele belastingwijziging in hun argumentatie betrekken. Zoals eerder opgemerkt zijn er op veel punten wijzigingen in het stelsel aangebracht (ook ten voordele van de ondernemers). Het exacte inkomenseffect is nu nog onduidelijk.
- In de verschillende supermarkten is de prijstransparantie vrij hoog. Producten zijn vaak afzonderlijk geprijsd, dan wel staan de verkoopprijzen op de schappen. Mede in opmaat naar de omwisseling van de Antilliaanse gulden naar de Amerikaanse dollar zijn winkels al enige tijd verplicht om hun producten dubbel te prijzen.

#### 8.3.4 Werking van de markt – duiding Ecorys

- Hoewel de prijzen voor levensmiddelen hoog zijn (in ieder geval in de beleving van de lokale bevolking), lijkt met de werking van de markt voor levensmiddelen niet erg veel mis te zijn. Op de beide eilanden is voldoende aanbod van winkels waar consumenten uit kunnen kiezen. De onderlinge concurrentie tussen de winkels (op Sint Eustatius met name van de Chinese winkeltjes) en de relatief eenvoudige mogelijkheden om als consument naar een andere winkel te gaan, voorkomen dat winkeliers (te) hoge marges kunnen rekenen. Er zijn nauwelijks overstapdrempels voor consumenten tussen winkels en ook zijn er geen fundamentele drempels voor toetreding. De prijzen zijn vrij transparant en staan in de winkels bij de producten vermeld.
- Belangrijkste knelpunt vormt het transport van de levensmiddelen. Vrijwel alles moet geïmporteerd worden vanuit (via) Sint Maarten, wat hoge transportkosten met zich mee brengt. Hoewel het overgrote deel van het transport momenteel slechts via enkele transporteurs loopt (op Saba is er slechts één wekelijkse bevoorraders), zijn er geen aanwijzingen dat deze excessieve tarieven rekenen. Voor beide eilanden geldt dat er wel alternatieven voor het

<sup>155</sup> Zie: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/artikelen/archief/2010/2010-3229-wm.htm>. Opgemerkt dient te worden dat deze vergelijking (nog) weinig zegt, zeker omdat Bonaire op 900km afstand ligt en de marktomstandigheden daar heel anders zijn.

<sup>156</sup> Zo wordt ondermeer per 1 januari 2011 een belasting geïntroduceerd op onroerend goed (1%) en worden ook de werkgeverspremies voor de sociale zekerheid verhoogd.

transport zijn, al zijn deze beperkt. Toetreding van een nieuwe transporteur is niet heel waarschijnlijk gezien het zeer geringe volume. Echter, er lijken geen fundamentele barrières te zijn (afgezien van onvoldoende volume) om desgewenst een andere transporteur in de arm te nemen.

- Onduidelijk is nog hoe het nieuwe belastingregime (ABB-heffing, vastgoedbelasting, premies sociale zekerheid, etc.) gaat uitwerken. Er zullen voor de ondernemers zowel positieve als negatieve inkomenseffecten zijn. Belangrijk beleidsmatig aandachtspunt is de BBO-heffing op Sint Maarten op producten voor Saba en Sint Eustatius waarvoor geen juridische grondslag bestaat.





# Bijlage A: bronnen en gesprekspartners

## Geraadpleegde bronnen

- TNO, 'Bes-Eilanden in transitie: Risico's en remedies voor Telecommunicatie', juli 2010 (niet openbaar).
- Presentatie Dido Kalma (Zorgkantoor), 'Farmaceutische zorg onder de nieuwe zorgverzekering', november 2010.
- 'Protocol on air transport between the government of the Netherlands and the Netherlands Antilles', 6 januari 2000.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Begroting 2011, sectie 33.03.
- SEO ('Luchtverbindingen bovenwindse Eilanden, augustus 2009').
- SOAB, 'Due Dilligence onderzoek Winward Island Airways International NV', d.d. 3 september 2010 (niet openbaar).
- Taskforce Winair, 'Rapportage en aanbevelingen Winward Island Airways International NV', d.d. 15 september 2010 (niet openbaar).
- Daily Herald, diverse artikelen (<http://www.thedailyherald.com/index.php>).
- Curconsult, 'Kredietonderzoek BES-eilanden', januari 2010 (niet openbaar).

## Lijst met gesprekspartners

### Algemeen:

Naam	Functie/bijzonderheden
Elze Woudstra	Bureau van de Rijksvertegenwoordiger - Beleidsmedewerker
Ruth Woodley	Rijksdienst Caribisch Nederland Sint Eustatius – office manager
Bastiaan Janssens	Rijksdienst Caribisch Nederland Saba – office manager
Cees Oussoren	Projectteam Belastingdienst/ Caribisch Nederland/ Douane
Hans Obdeijn	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie - Transitie manager
Hans de Jong	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (vestigingsbeleid)
Charles Lindo	St. Eustatius Tourism Development Foundation – Deputy Director
Martien van der Valk	Kamer van Koophandel, Bonaire
Rob van den Bergh	Curconsult, Curaçao

**Telecommunicatie:**

Naam	Functie/bijzonderheden
Edward Benjamin	Eutel – Managing Director
Tim van Oosten	Satel – Manager / Information technology
Ben van Duijvenvoorde	Agentschap Telecom
Claire Wannee	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
Gilbert de Bree	Telbo
Patrick Dowling, Rainer Valentijn	Flamingo TV
E. Rhuggenaath	Bureau Telecom & Post

**Geneesmiddelen:**

Naam	Functie/bijzonderheden
Menno Bakker	Golden Rock Pharmacy (Sint Eustatius)- apotheker
Carol Jack- Rosenberg	GGD Sint Eustatius
Poky Freddy	Saba Dispensary
Ed Janssen	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport – Directie Geneesmiddelen en Medische Technologie
Rob Sardeman	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport – Project manager VWS/Volksgezondheid voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba
Jacques van Blijswijk	Zorgkantoor Caribisch Nederland

**Banken en Verzekeraars:**

Naam	Functie/bijzonderheden
Neil D. Henderson	Voorzitter van de St. Maarten Insurance Brokers Association (SIBA); Directeur Henderson Insurances
Glenville Blake	Nagico – Director of Finance & Operations
Raymond Ramphal	Nagico – Managing Director
Bert Hiensch	Ministerie van Financiën – plv. hoofd Projectafdeling BES en Antillen
Maarten Groenen	Ministerie van Financiën
Eric Matto	Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (voorheen Bank van de Nederlandse Antillen)
Ludgerio Doran	Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (voorheen Bank van de Nederlandse Antillen)
Edgar Dauvillier	Fatum
Reinald Curiel	Ennia
Sherwin Pourier	RBTT
Evert Piar	MCB

**Levensmiddelen:**

Naam	Functie/bijzonderheden
Louise Duggins	Eigenaresse Duggin's Supermarket (Sint Eustatius)
Griffin	Lokale agent voor Saba voor Muttys Pride, eigenaar Corner Imports
Onbekend	Eigenaresse Mazinga Gift Shop (Sint Eustatius)
Onbekend	Eigenaar Chinese supermarkt (Sint Eustatius)
Onbekend	Eigenaar chinees statia (Sint Eustatius)
Onbekend	Eigenaar Big Rick Market (Saba)
Onbekend	Eigenaren My Store (Saba)
Onbekend	Eigenaresse Kawvav (Saba)

**Makelaars:**

Naam	Functie/bijzonderheden
Koos Sneek	Novako (Sint Eustatius) – eigenaar; dhr. Sneek is tevens agent/tussenpersoon voor verzekeraar Fatum en bestuurslid van de lokale Business Association
Alida Heilbron	Century 21 Island Realty – Island manager (Saba); tevens bestuurslid van de lokale Business Association
Aniek Schouten	Notariskantoor Maartense, Bonaire

**Elektriciteit:**

Naam	Functie/bijzonderheden
Marijke Reuver	Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
Koert van Buiren	SEO
Stef Strik	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
George Soliana	Bonaire Holding Maatschappij
John Soliano	Bonaire Holding Maatschappij

**Luchtvaart:**

Naam	Functie/bijzonderheden
Hans de Jong	Ministerie van Infrastructuur & Milieu - DG Luchtvaart en Maritieme Zaken
Anoniem	Zelfstandig piloot op de bovenwinden
Albert Kluyver	Inselair



## Bijlage B: de opdrachtomschrijving

Het Ministerie van Economische Zaken, landbouw en Innovatie heeft voor dit onderzoek de onderstaande opdrachtomschrijving gegeven. Opgemerkt dient te worden dat inmiddels niet meer gesproken wordt over 'de BES-eilanden' maar over Caribisch Nederland.

### **Opdrachtomschrijving onderzoek naar marktwerking op Bonaire, Sint Eustatius en Saba**

#### **Aanleiding**

Op 10 oktober 2010 wordt het land Nederlandse Antillen opgeheven en worden Bonaire, Saba en Sint Eustatius (de BES-eilanden) als openbare lichamen – in feite een soort gemeenten – aan Nederland toegevoegd. Uitgaande van deze nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk werken het Ministerie van Economische Zaken en de drie besturen van Bonaire, St Eustatius en Saba, ieder vanuit hun eigen wettelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, samen aan de ontwikkeling van de drie eilanden. Het functioneren van economie en markten ten dienste van burger en bedrijfsleven op de BES-eilanden is één van de aandachtsgebieden.

De transitie naar deze nieuwe staatkundige verhoudingen betekent niet alleen dat regelgeving en uitvoering daarop moeten worden toegesneden. Het betekent ook dat rijksoverheid en eilandbesturen toewerken naar economische randvoorwaarden en structuren die de bedrijvigheid en welvaart op de eilanden faciliteren en bevorderen.

Bij het Ministerie van Economische Zaken en de Bestuurscolleges van de eilanden bestaat voor een aantal sectoren de zorg dat een gebrek aan marktwerking en concurrentie op de eilanden de ondernemerskansen beperkt en resulteert in hoge prijzen en mogelijk welvaartsverlies. Tegen die achtergrond wordt dit onderzoek uitgezet. Het Ministerie van Economische Zaken is primaire opdrachtgever.

#### **Doel van het onderzoek**

Het doel van het onderzoek is inzicht te verkrijgen in de marktwerking van bepaalde sectoren op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Het onderzoek dient primair vast te stellen welke knelpunten en andere omstandigheden er zijn die in de hierna genoemde sectoren een effectieve marktwerking en concurrerende prijsvorming mogelijk in de weg staan op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hierbij moet met name gedacht worden aan structuurkenmerken zoals het aantal aanwezige aanbieders, juridische, economische en technische toetredingsbarrières in die sectoren en de mogelijkheid tot effectieve vraaguitoefening (structuur vragende partijen, transparantie van prijzen en kwaliteit). Ook zal expliciet rekening gehouden dienen te worden met het insulaire karakter van de eilanden in combinatie met de geringe omvang van de desbetreffende markten.

Het doel van het onderzoek is het vaststellen van een objectieve feitenbasis voor verdere analyse van mogelijke problemen en oplossingen met betrekking tot de marktwerking op Bonaire, St. Eustatius en Saba. Het formuleren van beleidsconclusies vormt geen onderdeel van het onderzoek.

Mogelijk wordt op de middellange termijn een vervolg aan dit onderzoek gegeven om deze bevindingen te koppelen aan de prijsniveaus in de bedoelde sectoren op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba en hoe deze niveaus zich tot elkaar verhouden. Het Centraal Bureau voor de Statistiek voert momenteel prijsmetingen uit

die een dergelijke interne prijsvergelijking mogelijk maken. Deze eventuele tweede fase vormt geen onderdeel van deze offerte-aanvraag.

### **Centrale vragen**

In het onderzoek dient de volgende vraag centraal te staan.

*Welke knelpunten en andere omstandigheden bestaan er in de onderstaande sectoren die mogelijk een goede marktwerking en concurrerende prijsvorming in de weg staan op Bonaire, Sint Eustatius en Saba?*

- o *vaste en mobiele telefonie;*
- o *geneesmiddelen;*
- o *bancaire producten;*
- o *verzekeringen;*
- o *makelaardij;*
- o *luchtvervoer;*
- o *elektriciteit;*
- o *levensmiddelen.*

Deze vraag kan beantwoord worden door het in kaart brengen van structuurkenmerken in bovenstaande sectoren. Hierbij valt met name te denken aan kenmerken als het aantal aanbieders op de markt, de aanwezige juridische, economische en/of technische toetredingsbarrières en de mogelijkheid tot effectieve vraaguitoefening (structuur vragende partijen, transparantie van prijzen en kwaliteit)

### **Methode en eindproduct**

Uw bureau wordt verzocht een offerte uit te brengen. Het eindproduct dient op beknopte wijze inzicht te verschaffen in structuurkenmerken en eventuele andere omstandigheden die mogelijk in de weg staan van concurrerende prijsvorming op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De verzamelde data dienen op een overzichtelijke wijze te worden gepresenteerd en inzichtelijk te worden gemaakt. Daarbij dient naar eiland te worden gedifferentieerd.

Het onderzoek staat primair ten dienste aan de rijksoverheid en de eilandbesturen.



Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
Nederland

Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam  
Nederland

T 010 453 88 00  
F 010 453 07 68  
E [netherlands@ecorys.com](mailto:netherlands@ecorys.com)

**W [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)**

***Sound analysis, inspiring ideas***