Autoriteit
Consument & Markt

Openbaar

Rapport

Kostenbeoordeling vast internet Saba en Sint Eustatius



Markten goed laten werken voor mensen en bedrijven

ACM/UIT/534075

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 4

1 Inleiding 6
1.1 Aanleiding 6
1.2 Scope 6
1.3 Methodiek 6

2 Context 8
2.1 Caribisch Nederland 8
2.2 Juridisch context 9
2.2.1 Wet telecommunicatievoorzieningen BES. 9
2.2.2 Besluit opgedragen diensten BES. 9
2.2.3 Concessies 10
2.2.4 Algemene bestedingsbelasting 10
2.3 Partijen 11
2.3.1 Satel 11
2.3.2 Eutel 12
2.3.3 SSCS 12
2.3.4 Liberty Latin America (UTS - Antelecom/WICC) 14
2.3.5 TelEm (Smithcoms - TelCell) 15

3 Productaanbod en volumes 16
3.1 Satel 16
3.1.1 Productaanbod 16
3.1.2 Volumes 16
3.2 Eutel 17
3.2.1 Productaanbod 17
3.2.2 Volumes 18
3.3 Vergelijking maandelijkse tarieven 18

4 Kosten 21
4.1 Uitgangspunten kostenanalyse 21
4.2 Satel 22
4.2.1 Omzet voor vaste internetdiensten 22
4.2.2 Kosten voor vaste internetdiensten 23
4.2.3 Rendement 25
4.3 Eutel 26
4.3.1 Omzet voor vaste internetdiensten 26
4.3.2 Kosten voor vaste diensten 26
4.3.3 Rendement 29

5 Mogelijkheden tot realisatie van kostenbesparingen. 30
5.1 Niet beïnvloedbare omstandigheden 30
5.2 Directe en gezamenlijke kostenposten 31
5.2.1 Directe kosten 31
5.2.2 Gezamenlijke kosten 32

6 Mogelijkheden voor verlaging eindgebruikerstarieven voor vast internet 36
6.1 Kosten op het eiland 36
6.1.1 Kostenoriëntatie Satel en Eutel 36
6.1.2 Efficiëntie prikkel Eutel/Satel 37
6.1.3 De Algemene Bestedingsbelasting 38
6.1.4 Conclusie 38
6.2 Kosten buiten het eiland. 39
6.2.1 Tariefstructuur SSCS 39
6.2.2 Inkoopkosten Eutel 39
6.2.3 Inkoopkosten Satel 39
6.2.4 Verlagen IP transit door middel van IRU tot aan de exchange 40
6.2.5 Conclusie 41
6.3 Subsidie 41
6.3.1 Gesubsidieerd glasvezelnetwerk 42
6.3.2 Gesubsidieerde inkoopkosten 42
6.3.3 Subsidiering eindgebruikers 42
6.3.4 Conclusie 43
6.4 Schaalvergroting 43
6.5 Overzicht maatregelen 44

7 Conclusie 46

Managementsamenvatting

In vergelijking met Europa zijn de tarieven voor vast internet op Caribisch Nederland, en in het bijzonder de Bovenwindse eilanden Saba en Sint Eustatius, hoog. Om inzicht te krijgen waardoor dit komt heeft het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) verzocht om in kaart te brengen wat de onderliggende kosten op de Bovenwindse eilanden voor het voorbrengen van vast internet zijn en om advies te geven over maatregelen om de tarieven voor eindgebruikers voor vast internet te verlagen.

De ACM heeft begin 2020 onderzoek uitgevoerd. Hiervoor heeft zij desk research gedaan, informatie opgevraagd en gesprekken gevoerd met relevante partijen. Op basis van deze informatie heeft de ACM een kostenanalyse uitgevoerd en geanalyseerd wat het effect van eventuele maatregelen zou kunnen zijn op de tarieven voor vast internet voor eindgebruikers.

In dit rapport komt de ACM tot de conclusie dat de onderliggende kosten voor het voorbrengen van vast internet op zowel Saba als Sint Eustatius relatief hoog zijn. Dit geldt zowel voor de kosten die op de eilanden zelf gemaakt worden als voor de kosten die gemaakt worden om de eilanden te verbinden met de dichtstbijzijnde internet exchange. De kosten op de eilanden worden bepaald door een aantal niet beïnvloedbare omstandigheden. Zo brengt het aanleggen en onderhouden van een telecommunicatienetwerk op de eilanden gezien de geografie, topografie en weersomstandigheden hoge kosten met zich mee en is de schaal van de ondernemingen relatief beperkt aangezien er maar een beperkt aantal inwoners wonen.

Met de door de Staat gefinancierde en door SSCS B.V. beheerde glasvezelkabel die Saba en Sint Eustatius met Sint Maarten, Saint Barthélemy en Saint Kitts en Nevis verbindt, is er een goede infrastructuur aanwezig om de eilanden te verbinden met het internet. Echter, doordat de eilanden op grote afstand van de dichtstbijzijnde internet exchange liggen, moeten aanbieders over een grote afstand dataverkeer (IP transit) inkopen over zeekabels naar de internet exchange om internetdiensten aan eindgebruikers te kunnen aanbieden. Gezien het relatief beperkte volume dat over deze lange afstand moet worden ingekocht, brengt dit hoge kosten met zich mee.

De ACM merkt op dat de beschikbare gegevens over de kosten die samenhangen met het leveren van vaste internetdiensten door de lokale bedrijven Satel (Saba) en Eutel (Sint Eustatius) beperkt zijn door de afwezigheid van een kostentoerekeningsysteem. De ACM heeft daarom zelf inschattingen gemaakt van deze kosten. Op basis hiervan concludeert de ACM dat Satel en Eutel geen overwinsten lijken te behalen. Enkel het toepassen van kostenoriëntatie op de eindgebruikerstarieven zal daarom waarschijnlijk niet tot een aanzienlijke verlaging van de eindgebruikerstarieven voor vast internet zal leiden.

Op basis van de beschikbare informatie is de inschatting van ACM dat Satel en Eutel niet (zeer) inefficiënt werken. Hoewel het mogelijk is dat op onderdelen efficiënter kan worden gewerkt, zal dit maar een beperkt effect hebben op totale kosten en daarmee, uitgaande van kostenoriëntatie, op de eindgebruikerstarieven.

De waarde van kostenoriëntatie en sturing op efficiëntie zouden, naar het oordeel van de ACM, meer gezien moeten worden als ondersteunende maatregel in het geval er gekozen zou worden voor subsidiëring.

Om echt iets aan de hoogte van de eindgebruikerstarieven te doen, concludeert de ACM dat een pakket van maatregelen noodzakelijk is, waarbij in combinatie met de verplichting tot kostenoriëntatie ook de kosten van Satel en Eutel voor het voorbrengen van vast internet moeten worden verlaagd. Hiervoor ziet de ACM een aantal mogelijkheden. De belangrijkste hiervan zijn de volgende.

Een optie is om te investeren in een IRU (capaciteit) van het eindpunt van de SSCS-zeekabel die Saba en Sint Eustatius met de internationale zeekabels in Sint Maarten, Saint Barthélemy en Saint Kitts en Nevis verbindt, tot aan de internet exchange in Miami. Hierdoor zouden de lokale partijen voor een vaste langere periode IP transit (dataverkeer) kunnen inkopen op de internet exchange en deze over hun eigen glasvezels kunnen doorsturen, waardoor de inkoopkosten van Satel en Eutel substantieel zouden kunnen dalen. Dit kan dan leiden tot lagere eindgebruikerstarieven of gebruikt worden om meer bandbreedte te leveren voor hetzelfde tarief.

Een andere mogelijkheid die eventueel zou kunnen leiden tot lagere kosten betreft een verdergaande samenwerking of zelfs fusie van Satel en Eutel met elkaar of eventueel met andere partijen. Dit zou eventueel kunnen leiden tot een aantal voordelen (bijvoorbeeld ten aanzien van schaal, efficiency en onderhandelingsmogelijkheden), die in combinatie met de verplichting tot kostenoriëntatie tot lagere eindgebruikerstarieven zouden kunnen leiden.

Zelfs met implementatie van deze kostenbesparende maatregelen, is het echter onwaarschijnlijk dat de tarieven voor de vaste dienstverlening op de Bovenwindse eilanden op het niveau van Europees Nederland komt te liggen. De beschreven maatregelen hebben immers geen invloed op kostenverhogende factoren als de geografie en topologie van de eilanden. Daarbij komt dat Satel en Eutel bij een verlaging van de kosten, er ook voor zouden kunnen kiezen om bij gelijkblijvende tarieven, een betere kwaliteit van dienstverlening (hogere bandbreedtes) aan te bieden. Hierbij moet ook worden vermeld dat bij lagere eindgebruikerstarieven er bovenop de bestaande trend van toenemend datagebruik waarschijnlijk nog meer dataverkeer ontstaat waardoor er door aanbieders meer IP transit moet worden ingekocht. Dit zou de totale kosten van Satel en Eutel weer kunnen verhogen. De enige optie om de tarieven echt op een lijn te brengen met die van Europees Nederland, lijkt directe subsidiering van eindgebruikers.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In vergelijking met Europa is de kwaliteit van vast internet in Saba en Sint Eustatius lager en liggen de tarieven aanzienlijk hoger. Voor een vaste internetverbinding betaalt men op de Bovenwindse Eilanden van Caribisch Nederland aanzienlijk meer ten opzichte van een gelijkwaardige verbinding in Europees Nederland. Verbindingen met hoge snelheden (vanaf 100mbps) - de standaard van de Europese Commissie voor heel Europa in 2025 - zijn op deze eilanden niet te krijgen.

Om meer inzicht te krijgen in waarom de tarieven voor vaste internet in Saba en Sint Eustatius hoog zijn, heeft het ministerie van Economische Zaken en Klimaat de Autoriteit Consument en Markt verzocht onderzoek te doen naar de kostenopbouw van vast internet op Saba en Sint Eustatius en advies te geven over welke maatregelen kunnen worden overwogen om de tarieven op termijn structureel te verlagen.

1.2 Scope

Dit onderzoek focust zich op de onderliggende kosten voor het aanbieden van vast internet op Saba en Sint Eustatius. Daarbij wordt in dit onderzoek enkel onderzoek gedaan naar de opbouw van de kosten van de desbetreffende diensten en wordt geanalyseerd of de tarieven gezien de kosten al dan niet (te) hoog zijn. Tevens worden enkele maatregelen gepresenteerd die mogelijk tot lagere tarieven voor eindgebruikers zouden kunnen leiden. De ACM onthoudt zich van aanbevelingen welke maatregelen het meest geschikt zijn, deze afweging is aan de Minister.

1.3 Methodiek

De ACM heeft meerdere onderzoeksmethoden toegepast. Allereerst heeft de ACM deskresearch gedaan op basis van informatie die reeds binnen het Rijk beschikbaar was. Vervolgens heeft de ACM relevante partijen verzocht om specifieke informatie te verschaffen over de opbouw van de kosten voor vast internet op Saba en Sint Eustatius. Daarbij is gebleken dat niet alle relevante informatie (op korte termijn) volledig voorhanden was omdat deze informatie kennelijk voor de bedrijfsvoering van de betreffende partijen niet relevant is. Daarnaast heeft de ACM gesprekken gevoerd met andere relevante partijen die ook nog schriftelijk informatie hebben opgeleverd.

Op basis van de verzamelde informatie heeft de ACM een eigen inschatting gemaakt welke kosten toerekenbaar zijn aan internettoegang. Vervolgens heeft de ACM beoordeeld welk deel van deze kosten wel of niet beïnvloedbaar is (voor partijen en/of (lokale) overheden). Als laatste heeft de ACM geanalyseerd wat de mogelijke impact van diverse maatregelen zou kunnen zijn op eventuele verlaging van de kosten van aanbieders en de eindtarieven voor consumenten en bedrijven.

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 geeft de context weer van Caribisch Nederland en de Bovenwindse eilanden specifiek. Hierbij wordt het juridische kader geschetst en worden de relevante partijen en de telecommunicatienetwerken waarover zij beschikken beschreven. Hoofdstuk 3 beschrijft het productaanbod en afgenomen volumes van de aanbieders van vast internet op Saba en Sint Eustatius. Hoofdstuk 4 gaat in op de onderliggende kosten die deze aanbieders van vast internet

maken. In hoofdstuk 5 wordt geanalyseerd wel deel van deze kosten beïnvloedbaar is (voor partijen en/of (lokale) overheden). Op basis hiervan wordt in hoofdstuk 6 geanalyseerd wat de mogelijke impact van (kostenverlagende) maatregelen zou kunnen zijn. Tot slot volgt in hoofdstuk 7 de conclusie en voorgestelde maatregelen van de ACM.

2 Context

Dit hoofdstuk begint met een beschrijving van Caribisch Nederland en in het bijzonder de Bovenwindse Eilanden. Vervolgens wordt de juridisch context uitgewerkt. Als laatste worden de relevante partijen en de telecommunicatienetwerken waarover zij beschikken kort beschreven.

2.1 Caribisch Nederland

Caribisch Nederland is de benaming voor de Nederlandse eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius, die sinds 10 oktober 2010 als afzonderlijke openbare lichamen deel van Nederland zijn. Deze eilanden zijn onder te verdelen in de Bovenwindse Eilanden (Saba en Sint Eustatius) en de Benedenwindse Eilanden (Bonaire). Dit onderzoek focust zich zoals beschreven in paragraaf 1.2 enkel op de Bovenwindse Eilanden.

Saba en Sint Eustatius zijn kleine eilanden met een klein aantal inwoners (zie Tabel 1). Op Saba maakte de bevolking de afgelopen jaren een beperkte groei door. Op Sint Eustatius is het aantal inwoners in dezelfde periode in beperkte mate gedaald.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Saba	1797	1971	1991	1846	1811	1947	2010	2155
Sint Eustatius	3611	3792	3897	4020	3877	3193	3250	3348

Tabel 1. Inwoners Saba en Sint Eustatius (Bron: CBS)

Naast het kleine aantal inwoners, worden Saba en Sint Eustatius ook gekenmerkt door een afgelegen locatie. In het kader van dit onderzoek is met name de afstand tot een internet exchange van belang. De belangrijkste internet exchange in deze regio staat in Miami. Figuur 1 laat zien dat Saba en Sint Eustatius hemelsbreed op ongeveer 2000 kilometer van deze internet exchange liggen.



Figuur 1. Afstand van Saba en Sint Eustatius tot de internet exchange in Miami (bron: Google).

2.2 Juridisch context

2.2.1 Wet telecommunicatievoorzieningen BES.

Voor het aanbieden van internetdiensten over vaste netwerken zijn op de BES-eilanden de volgende wettelijke bepalingen van toepassing.

Op grond van artikel 2, eerste lid, van de Wet Telecommunicatie BES (hierna: WT-BES) kan de Minister concessies verlenen voor de aanleg, de instandhouding en exploitatie van telecommunicatie infrastructuur. De termijn van een concessie kan door de Minister worden bepaald, maar bedraagt tenminste 10 jaren. Met een concessie krijgt de concessiehouder het exclusieve recht om de in de concessie benoemde infrastructuur uit te baten (artikel 2, vijfde lid, WT-BES).

Tegenover dit exclusieve recht staat de plicht om de bij algemene maatregel van bestuur (lees: het Besluit opgedragen diensten BES, zie verder hieronder in paragraaf 2.2.2) omschreven diensten over deze infrastructuur aan te bieden (artikel 3, eerste lid, WT-BES). Tevens is de houder van de concessie bijvoorbeeld verplicht om een ieder tegen vergoeding het gebruik van vaste verbindingen ter beschikking te stellen (artikel 3, tweede lid, WT-BES) Verder kunnen door de Minister aan de concessie voorwaarden worden verbonden (artikel 7 WT-BES).Tot slot is de concessiehouder een bij Ministeriële regeling (lees: Regeling vergoedingen telecommunicatieconcessies Agentschap Telecom BES 2015) te bepalen vergoeding verschuldigd.

Het toezicht op het bij WT-BES bepaalde zijn belast bij de door de Minister aangewezen personen (artikel 31a van de WT-BES). De door de Minister op grond van dit artikel aangewezen personen worden benoemd in het Besluit aanwijzing toezichthouder Wet telecommunicatievoorzieningen BES. In dit besluit zijn personen aangewezen die werkzaam zijn bij de Rijksdienst Caribisch Nederland (hierna: RCN) en het Agentschap Telecom (hierna: AT).

In afwijking van (onder andere) artikel 31a WT-BES kunnen op grond van artikel 44b WT-BES taken worden opgedragen aan de ACM. Dit is met het Besluit taken telecommunicatie en post en vergoeding post BES gebeurd. Op grond van dit besluit houdt de ACM toezicht op onder andere de concessie (artikel 3 WT-BES) en de concessievoorwaarden (artikel 7 WT-BES).

2.2.2 Besluit opgedragen diensten BES.

In het Besluit opgedragen diensten BES (hierna: BOD) zijn de diensten aangewezen die een concessiehouder moet leveren. Per 1 januari 2020 is het BOD gewijzigd. Sindsdien kunnen concessies betrekking hebben op vaste telecommunicatiediensten (artikel 4 BOD), mobiele communicatiediensten (artikel 5 BOD) en langeafstandscommunicatiediensten (artikel 6 BOD).

De vaste telecommunicatiediensten (artikel 4 BOD) omvatten kortgezegd alle uitgaande en inkomende gesprekken en, sinds de wijziging op 1 januari 2020, ook de toegang tot het internet en derhalve connectiviteit met vrijwel alle eindpunten van het internet, ongeacht de gebruikte netwerktechnologie en eindapparatuur. Deze diensten vallen ook onder de langeafstandscommunicatiedienst (artikel 6 BOD) met dien verstande dat het, met ingang van 1 januari 2020, moet gaan om de transport van gegevens van of naar locaties buiten een openbaar lichaam. De concessies voor mobiele communicatiediensten kunnen worden gebruikt voor de mobiele dienstverlening op de eilanden.

2.2.3 Concessies

Voor Saba en Sint Eustatius zijn voor verschillende diensten concessies afgegeven. De concessiehouders worden in Tabel 2 weergegeven. De hierin vermelde partijen worden beschreven in paragraaf 2.3.

	Vast (v.h. lokaal)	Lange afstand	Mobiel
Saba	Satel	Satel UTS (Antelecom) TelEm (Smitcoms)	Satel (TelCell) UTS (WICC)
Sint Eustatius	Eutel	Eutel UTS (Antelecom) TelEm (Smitcoms)	Eutel (TelCell) UTS (WICC)

Tabel 2. Concessiehouders Saba en Sint Eustatius (bron: Agentschap Telecom).

De concessies voor vaste telecommunicatiediensten
In de concessie voor vaste telecommunicatiediensten worden regels gesteld aan de verschillende diensten die de concessiehouder verplicht is te bieden. In het kader van dit rapport is het volgende relevant waarbij de concessies voor Satel en Eutel voor het navolgende gelijkluidend zijn:

1. De concessie verplicht de houder om de diensten als bedoeld in artikel 4 BOD aan te bieden (dus telefonie en sinds 1 januari 2020 ook internettoegang).
2. De concessie verplicht de houder om vaste verbindingen als bedoeld in artikel 3, tweede lid, WT-BES aan te bieden.

Bij deze twee diensten geldt dat de concessie onder meer voorwaarden aan de te leveren kwaliteit (artikel 3), de te hanteren voorwaarden (artikel 8) en de te rekenen tarieven (artikel 9) stelt. Ten aanzien van de te rekenen tarieven is bepaald dat deze "*in beginsel kostengeoriënteerd*" zijn (artikel 9.1). De minister kan richtlijnen geven ten aanzien van de vaststelling van de tarieven en tariefwijzigingen (artikel 9.3)

Naast deze twee diensten bepaald de concessie dat de concessiehouder:

3. interconnectie moet bieden aan andere concessiehouders in haar verzorgingsgebied (artikel 4.1, eerste lid). De concessie geeft daarbij termijnen waarbinnen de concessiehouder moet reageren op een verzoek tot interconnectie, de voorzieningen die geleverd moeten worden en de tarieven. Ten aanzien van deze tarieven is in artikel 4.1, zevende en achtste lid, bepaald dat deze kostengeoriënteerd moeten zijn, waarbij er rekening mag worden gehouden met een redelijk rendement op het geïnvesteerd vermogen van 18%.

2.2.4 Algemene bestedingsbelasting

Op de BES-eilanden geldt dat de Algemene Bestedingsbelasting (hierna: ABB) wordt geheven bij de levering van goederen en diensten die door ondernemers op de BES-eilanden worden geleverd en op ingevoerde goederen (artikel 6.2 Belastingwet BES). In het geval van de telecomdiensten van Satel en Eutel betekent dit dat bedrijven en consumenten ABB betalen over de telecommunicatiediensten die zij bij Satel en Eutel afnemen (artikel 6.7h Belastingwet BES). Satel en Eutel op hun beurt moeten ABB betalen bij de invoer van goederen die zij nodig hebben voor hun bedrijfsvoering en van buiten het eiland moeten importeren en alle goederen en diensten die zij van ondernemers op het eiland afnemen.

De ABB bedraagt op Saba en Sint Eustatius 6 procent (artikel 6.10, eerste lid jo artikel 6.10a, eerste lid, onder a, Belastingwet BES. Het zelfde percentage geldt op grond van artikel 6.19a Belastingwet

BES ook bij de invoer van goederen), maar voor diensten 4 procent (artikel 6.10, tweede lid, onder a, jo. artikel 6.10, eerste lid, onder b, Belastingwet BES).

Een aantal goederen en diensten die geleverd worden door ondernemers op de eilanden zijn vrijgesteld van ABB. Zo is bijvoorbeeld de verzorging van postzendingen door de houder van een concessie op grond van de Wet post BES vrijgesteld van ABB (artikel 6.11, eerste lid, onder g, Belastingwet BES). Ook de levering van water, elektriciteit en gas door waterleidings-, elektriciteits- en gasbedrijven, maar ook de levering van brandstoffen (door ondernemers op het eiland) voor de opwekking van energie aan die bedrijven, is vrijgesteld van ABB (artikel 6.11, eerste lid, onder h, Belastingwet BES). Ook bij de invoer van goederen zijn er producten die vrijgesteld zijn van ABB (artikel 6.20 Belastingwet BES).

Anders dan bij de BTW in Nederland kunnen bedrijven geen ABB verrekenen. Dit betekent in de praktijk dat er sprake zal zijn van een stapeling van ABB die uiteindelijk in de eindgebruikerstarieven verwerkt zal worden. Op grond van artikel 6.11, tweede lid van de Belastingwet BES lijkt het echter mogelijk om bepaalde goederen en diensten die door ondernemers op de eilanden worden geleverd, anders dan die reeds in de Belastingwet zijn genoemd, van ABB vrij te stellen.

De belasting wordt geheven van de ondernemer die de dienst of levering verricht (artikel 6.12, eerste lid, Belastingwet BES)

2.3 Partijen

2.3.1 Satel

Satel is het telecommunicatiebedrijf op Saba. Alle aandelen van Satel zijn in eigendom van het openbaar lichaam Saba. Zoals beschreven in de voorgaande paragraaf, beschikt Saba over zowel, een vaste (lokale) concessie, een lange afstandsconcessie als een mobiele concessie. Door middel van deze concessies en haar telecommunicatienetwerk biedt Satel internet en telefonie aan zowel consumenten als bedrijven aan. Hiervoor maakt Satel gebruik van haar kopernetwerk met nagenoeg volledige dekking op Saba, waarmee zowel ADSL, VDSL als SDSL diensten worden aangeboden. Daarnaast heeft Satel plannen gemaakt voor de uitrol van glasvezel. Tot op heden is Satel hier echter nog niet mee begonnen, omdat dit een omvangrijke investering vergt waarvoor (nog) niet voldoende kapitaal beschikbaar is.

Ondanks dat Satel beschikt een mobiele concessie en twee eigen masten, biedt zij zelf geen mobiele diensten aan. Deze worden aangeboden door onder meer TelCell (onderdeel van TelEm) die hiervoor gebruik maakt van de mobiele concessie van Satel. Ook biedt Satel geen televisiediensten aan. Klanten kunnen zelf abonnementen afsluiten voor IP-TV.

Naast de telecommunicatiediensten biedt Satel ook een (beperkt) aantal aanverwante diensten aan. Zo verkoopt Satel telecommunicatieapparatuur zoals mobieltjes (zodat bewoners hiervoor niet altijd zijn aangewezen op naburige grotere eilanden).

In totaal werken er bij Satel 7 werknemers. Satel heeft de afgelopen jaren geen dividend uitgekeerd.

2.3.2 Eutel

Eutel is het telecommunicatiebedrijf op Sint Eustatius. Alle aandelen van Eutel zijn in handen van het openbaar lichaam Sint Eustatius. Net zoals Satel, beschikt ook Eutel over zowel een vaste (lokale) -, een lange afstands-, als een mobiele concessie. Ook Eutel biedt zelf geen mobiele diensten aan. De concessie van Eutel wordt gebruikt door TelCell (onderdeel van TelEm). Anders dan Satel, biedt Eutel naast vaste telefonie en vast internet sinds kort ook televisiediensten (in bundels) aan.

Voor het aanbieden van haar telecommunicatiediensten maakt Eutel gebruik van haar eigen VDSL-kopernetwerk (met nagenoeg volledige dekking op Sint Eustatius). In tegenstelling tot Satel heeft Eutel daarnaast ook reeds aantal delen van zijn netwerk Eutel verglaast (FttH). Hiervoor heeft Eutel onder andere gebruik gemaakt van een subsidie van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW), waarmee een aantal instellingen (zoals scholen) van glasvezel zijn voorzien.

In totaal werken er bij Eutel 9 werknemers. Over het algemeen heeft Eutel de afgelopen jaren geen dividend uitgekeerd. **[Vertrouwelijk:**

].

2.3.3 SSCS

Zoals beschreven in paragraaf 2.1 zijn Saba en Sint Eustatius kleine eilanden met een beperkte lokale markt. Hierdoor was het voor internationale partijen niet interessant om deze eilanden aan te sluiten op de internationale kabelsystemen door middel van een zeekabel. Lange tijd moesten deze eilanden het daarom doen met beperkte datacapaciteit door middel van een straalverbinding.

Om de maatschappelijke en sociaal economische ontwikkeling van beide eilanden te stimuleren heeft de Staat der Nederlanden in 2010 besloten om deze impasse te doorbreken en een zeekabel aan te leggen waarmee zowel Saba als Sint Eustatius met breedband werden ontsloten.

De aanleg van deze zeekabel (ten koste van ruim **[vertrouwelijk:]** miljoen euro) is gefinancierd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (hierna: BZK).

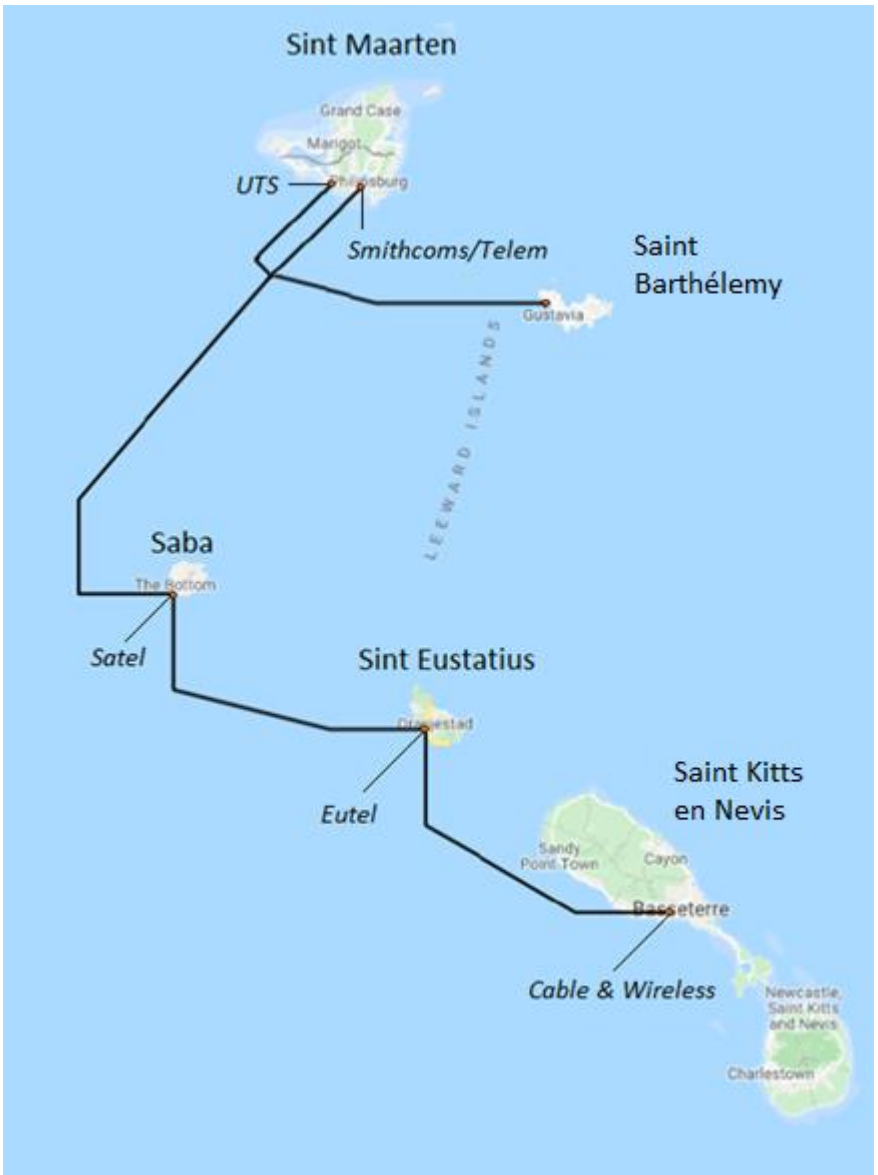
De RCN is gemachtigd met de exploitatie en het beheer van het kabelsysteem. Deze machtiging is door de RCN uitbesteed aan Saba Statia Cable System B.V. (hierna: SSCS). SSCS is gevestigd op Bonaire en specifiek opgericht ten behoeve van het beheer en de exploitatie van de zeekabel die Saba en Sint Eustatius met de internationale kabelsystemen verbindt.[1] Daarnaast levert SSCS gespecialiseerde telecommunicatiediensten aan defensie.

[Vertrouwelijk:

]. Daarnaast heeft SSCS geen winstmotief, en mag maximaal conform de verleende machtiging van het AT18 procent rendement worden gemaakt dat aan de reserves moet worden toegevoegd. Van de mogelijkheid om 18 procent rendement te maken wordt geen gebruik gemaakt door SSCS.

[1] Auditdienst Rijk (2016). *Onderzoeksrapport naar de governance rondom Saba Statia Cable System B.V.*

Figuur 2 geeft een geografische ligging van de SSCS-kabel weer. Hieruit volgt dat de SSCS-kabel Saba en Sint Eustatius verbindt met Sint Maarten, Saint Barthélemy en Saint Kitts en Nevis. Op Sint Maarten komt de zeekabel binnen in het landingsstation van TelEm (Smithcoms) en wordt deze doorverbonden met het landingsstation van UTS. Deze beide aanbieders beschikken bovendien over een Indefeasible Right of Use (hierna: IRU) op de zeekabel van SSCS.[2] Hiermee beschikken UTS en TelEm beiden over twee van de in totaal 24 strands (glasvezels) op de SSCS-kabel, waarover zij zelf IP transit en andere diensten kunnen aanbieden. Naast het aanbieden van IP transit aan derden, gebruiken UTS en TelEm de fiber ook voor de eigen bedrijfsvoering. Op Saint Kitts en Nevis komt de zeekabel aan in een landingsstation van Cable & Wireless.



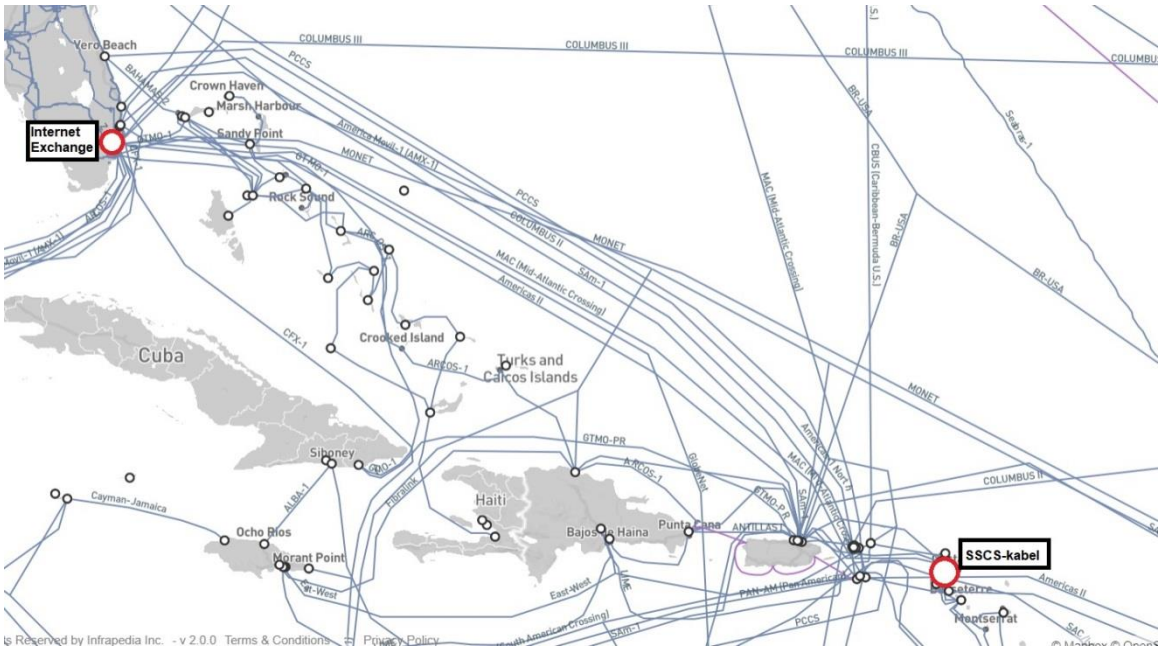
Figuur 2: Geografische weergave SSCS (Saba Statia Cable System B.V.).

Doordat de SSCS-kabel eindigt in meerdere landingsstations, verschaft dit inkopers van IP transit onderhandelingsmogelijkheden en wordt het mogelijk om vanuit redundantie op verscheidene

[2] Zie paragraaf 2.3.4 en 2.3.5.

manieren een internet exchange te bereiken. Indien een van de landingsstations uitvalt (bijvoorbeeld tijdens het orkaanseizoen), houden afnemers nog altijd een optie over om de verbinding met de buitenwereld in stand te houden.

Zoals weergegeven in Figuur 1, moeten SSCS en andere aanbieders van IP transit op Saba en Sint Eustatius, vanaf het eindpunt van de SSCS-kabel nog een hemelsbrede afstand van ongeveer 2000 kilometer overbruggen om IP transit op de internet echange in Miami te kunnen afnemen. Om deze afstand te overbruggen zijn SSCS en andere aanbieders van IP transit aangewezen op een internationaal netwerk van zeekabels. Dit netwerk wordt weergegeven in Figuur 3.



Figuur 3: Zeekabels Caribisch gebied (bron: Infrapedia).

Uit Figuur 3 volgt dat SSCS en andere aanbieders van IP transit vanaf het eindpunt van de SSCS-kabel (Sint Maarten, Saint Barthélemy en Saint Kitts en Nevis) kunnen kiezen uit (een combinatie van) meerdere zeekabels om de internet exchange in Miami te bereiken. In de praktijk maken SSCS en andere aanbieders van het eindpunt van de SSCS-kabel veelal eerst de overstap naar de Britse of Amerikaanse Maagdeneilanden of Puerto Rico. Hiervoor kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van zeekabels van Liberty Latin America, South Caribbean Fiber of TelEm. Vanaf daar kunnen zij vervolgens (al dan niet direct) de overstap naar de internet exchange in Miami maken.

Deze afstand maakt dat het inkopen van IP transit op Saba en Sint Eustatius relatief duur is. Waar IP transit op de internet exchange in Miami waarschijnlijk voor minder dan 1 USD (Mbps/ maand) kan worden ingekocht, bedraagt dit op de Bovenwindse Eilanden op dit moment minimaal **[vertrouwelijk:]** USD (Mbps/ maand).

2.3.4 Liberty Latin America (UTS - Antelecom/WICC)

Liberty Latin America Ltd. (hierna: LLA) is een van de grootste telecompartijen in Latijns Amerika die beschikt over meerdere zeekabels in het Caribische gebied. Cable & Wireless (eigenaar van het landingsstation van de SSCS-kabel op Saint Kitts en Nevis) is eigendom van LLA. Daarnaast heeft LLA in 2019 ook een meerderheidsbelang in UTS verworven. UTS is het telecombedrijf op Curaçao,

en daarnaast ook eigenaar van Antelecom (houder van een lange afstandsconcessie op Saba en Sint Eustatius) en WICC (houder van een mobiele concessie op onder andere Saba en Sint Eustatius).

Naast een lange afstandsconcessie beschikt UTS (Antelecom) ook over een IRU op de SSCS-zeekabel. Uit een onderzoeksrapport van de ADR blijkt dat de totstandkoming van de hoogte van het bedrag dat UTS (Antelecom) voor deze IRU betaald niet kostengeorienteerd is, maar door onderhandeling tot stand is gekomen.[3]

UTS biedt geen vaste internetdiensten op Saba en Sint Eustatius aan aangezien zij daarvoor geen concessie heeft. Wel biedt UTS (onder merknaam Chippie) mobiele diensten aan. Hiervoor maakt UTS gebruik van een aantal eigen masten op de eilanden. Daarnaast maakt zij ook gebruik van de masten van respectievelijk Satel en Eutel, waarbij de backhaul naar deze masten op deze eilanden zelf ook bij deze partijen wordt ingekocht. Vervolgens wordt het verkeer met gebruik making van de IRU via de SSCS-kabel naar Sint Maarten gebracht en daar verder afgewerkt door UTS zelf.

2.3.5 TelEm (Smithcoms - TelCell)

TelEm is het telecombedrijf van Sint Maarten waar zij zelf vaste data en spraakdiensten levert. Als onderdeel van de TelEm-groep, levert Smithcoms het internationale data- en gespreksverkeer aan. Mobiele diensten worden binnen de TelEm-groep geleverd door TelCell. Net zoals UTS, beschikt ook TelEm (Smithcoms) over een IRU op de SSCS-zeekabel. Ook dit tarief is volgens de ADR niet kostengeorienteerd maar door onderhandeling tot stand gekomen.[4] Daarnaast beschikt TelEm (Smithcoms) over een lange afstandsconcessie op Saba en Sint Eustatius.

TelCell biedt mobiele diensten aan op zowel Saba als Sint Eustatius. Hiervoor maakt TelCell gebruik van de mobiele concessies en telecommunicatienetwerken van Satel en Eutel.

TelEm biedt geen vaste internetdiensten aan op Saba en Sint Eustatius aangezien zij daarvoor geen concessie heeft.

[3] Auditdienst Rijk (2018). *Tariefstructuur zeekabel Saba en St. Eustatius.*
[4] Idem.

3 Productaanbod en volumes

Dit hoofdstuk beschrijft de aangeboden diensten en afgenomen volumes van Satel en Eutel. Deze beschrijving is gebaseerd op door Satel en Eutel verstrekte gegevens. Tevens worden in dit hoofdstuk de maandelijkse tarieven van Satel en Eutel vergeleken met een aantal benchmarks.

3.1 Satel

3.1.1 Productaanbod

Satel biedt vast internet enkel in combinatie met vaste telefonie aan. Er worden daarbij geen gesprekskosten voor lokale telefonie in rekening gebracht. Naast de (op moment van schrijven geldende) maandelijkse tarieven zoals weergegeven in Tabel 3, geldt ook nog een eenmalige installatie fee van $275. Bovendien komt er boven deze tarieven ook nog de ABB.[5]

Bundel	Bandbreedte (down/up)	Prijs (excl. tax & fees)
Bundled Basic	1.5 Mbps / 786 kbps	$ 49,00
Bundled Pro	5 / 1.2 Mbps	$ 89,00
Bundled Supreme	9 / 1.2 Mbps	$ 139,00
Bundled Ultra	12 / 1.2 Mbps	$ 179,00

Tabel 3. VDSL dualplay-aanbod Satel excl. ABB[6]

Naast vaste internetdiensten, biedt Satel ook Pre-Paid Wifi diensten aan. Deze vormen volgens Satel naar zijn aard geen substituut voor vaste internetdiensten.

3.1.2 Volumes

De volumes van Satel worden weergegeven in Tabel 4. In totaal heeft Satel **[vertrouwelijk:]** klanten (ruim **[vertrouwelijk:]** procent van de huishoudens op Saba). Veruit het grootste aantal klanten van Satel neemt de zogenaamde *Bundled Pro*-dienst af (ruim **[vertrouwelijk:]** procent). De instapbundel (*Bundled Basic)* wordt afgenomen door ongeveer **[vertrouwelijk:]** procent van de klanten. De meer premium *Bundled Supreme*- en *Bundled Ultra*- diensten worden afgenomen door respectievelijk **[vertrouwelijk:]** en **[vertrouwelijk:]** procent van de klanten. Daarnaast heeft Satel nog **[vertrouwelijk:]** afnemers van *Custom* bundels. Dit zijn voornamelijk zakelijke afnemers.

Vertrouwelijk:

Bundel	Bandbreedte (down/up)	Afnemers
Bundled Basic	1.5 Mbps / 786 kbps	**[ ]**
Bundled Pro	5 / 1.2 Mbps	**[ ]**
Bundled Supreme	9 / 1.2 Mbps	**[ ]**
Bundled Ultra	12 / 1.2 Mbps	**[ ]**
Custom	* / *	**[ ]**

Tabel 4. VDSL dualplay volumes Satel[7]

[5] Zie paragraaf 2.2.4.
[6] Dienstaanbod Satel.
[7] Beantwoording informatieverzoek Satel.

3.2 Eutel

3.2.1 Productaanbod

Net zoals Satel, biedt ook Eutel vast internet enkel in combinatie met vaste telefonie aan. Daarnaast biedt Eutel in tegenstelling tot Satel sinds kort ook bundels met vast internet, telefonie en televisie aan.

Dualplay

Eutel biedt vast internet in combinatie met telefonie aan over koper (VDSL) en glasvezel (FttH). Hierbij heeft men voor wat betreft telefonie de keuze uit Pre-Paid, Post-Paid Local Only en Post-Paid Nationaal/Internationaal. Hoewel de maximum bandbreedte bij deze diensten over de verschillende infrastructuren afwijkt, over glasvezel worden hogere snelheden geleverd, zijn de tarieven van de verschillende diensten (*Bronze*, *Silver*, etc.) wel gelijk. Naast de maandelijkse tarieven zoals weergegeven in Tabel 5 en met 8, geldt ook nog een eenmalige installatie fee van $125,00. In deze tarieven is de ABB verwerkt.

VDSL (Pre- en Post-Paid)	Bandbreedte (down/up)	Prijs
Bronze	5 / 1 Mbps	$ 75,42
Silver	15 / 1 Mbps	$ 86,59
Gold	20 / 2 Mbps	$ 139,66
Platinum	25 / 4 Mbps	$ 209,50
Diamond	40 / 8 Mbps	$ 285,00

Tabel 5. VDSL Dualplay-aanbod Eutel inclusief ABB[8]

FttH (Pre- en Post-Paid)	Bandbreedte (down/up)	Prijs
Bronze	10 / 2 Mbps	$ 75,42
Silver	30 / 2 Mbps	$ 86,59
Gold	40 / 4 Mbps	$ 139,66
Platinum	50 / 8 Mbps	$ 209,50
Diamond	80 / 16 Mbps	$ 285,00

Tabel 6. FttH Dualplay-aanbod Eutel inclusief ABB[9]

Tripleplay

Eutel biedt sinds kort ook bundeldiensten aan waarbij naast internet en telefonie ook tv wordt geleverd. Wederom zijn de tarieven voor verschillende diensten geleverd over VDSL en FttH gelijk, waarbij over glasvezel wel hogere snelheden worden geleverd. Wel gelden er bij triple-play andere tarieven indien men een Pre-Paid-, Post-Paid local- of Post-Paid internationaal pakket afsluit. Voor een TV-aansluiting bovenop het dualplay aanbod, geldt daarnaast een additionele installatie fee van $60,00.

VDSL	Bandbreedte (down/up)	Pre-Paid + Senior citizens	Post-Paid Local only	Post-Paid International
Bronze	5 / 1 Mbps	$ 135,00	$ 137,00	$ 152,00
Silver	15 / 1 Mbps	$ 145,00	$ 150,00	$ 162,00
Gold	20 / 2 Mbps	$ 199,00	$ 202,00	$ 215,00
Platinum	25 / 4 Mbps	$ 270,00	$ 273,00	$ 285,00
Diamond	40 / 8 Mbps	$ 345,00	$ 349,00	$ 360,00

Tabel 7. VDSL Tripleplay-aanbod Eutel incl. ABB[10]

[8] Dienstaanbod Eutel.
[9] Idem.
[10] Idem.

FttH	Bandbreedte (down/up)	Pre-Paid + Senior citizens	Post-Paid Local only	Post-Paid International
Bronze	10 / 2 Mbps	$ 135,00	$ 137,00	$ 152,00
Silver	30 / 2 Mbps	$ 145,00	$ 150,00	$ 162,00
Gold	40 / 4 Mbps	$ 199,00	$ 202,00	$ 215,00
Platinum	50 / 8 Mbps	$ 270,00	$ 273,00	$ 285,00
Diamond	80 / 16 Mbps	$ 345,00	$ 349,00	$ 360,00

Tabel 8. FttH Tripleplay-aanbod Eutel incl. ABB[11]

3.2.2 Volumes

De totale volumes van Eutel per bundel worden weergegeven in Tabel 9. Aangezien deze cijfers betrekking hebben op de periode voordat de TV-dienst werd aangeboden, zien deze cijfers enkel op de dualplay afnemers. De ACM beschikt niet over uitgesplitste cijfers naar infrastructuur (koper/glasvezel). In totaal heeft Eutel **[vertrouwelijk:]** afnemers (bijna **[vertrouwelijk:]** procent van de huishoudens op Sint Eustatius). De instapbundel *Bronze* wordt afgenomen door ongeveer **[vertrouwelijk:]** procent van de klanten. Veruit het grootste gedeelte van de klanten neemt de *Silver* bundel af (ruim **[vertrouwelijk:]** procent). Ook neemt een relatief groot deel van de klanten *Gold* bundels af (ruim **[vertrouwelijk:]** procent). Daarnaast heeft Eutel nog een aantal afnemers van de premium diensten *Platinum* en *Diamond* (beide met **[vertrouwelijk:]** procent) en een klein aantal zakelijke afnemers (minder dan **[vertrouwelijk:]** procent).

Vertrouwelijk:

Bundel	Bandbreedte (down/up)	Afnemers
Bronze	5 / 1 Mbps	**[ ]**
Silver	15 / 1 Mbps	**[ ]**
Gold	20 / 2 Mbps	**[ ]**
Platinum	25 / 4 Mbps	**[ ]**
Diamond	40 / 8 Mbps	**[ ]**
Primary school	25 / 25 Mbps	**[ ]**
Library	25 / 25 Mbps	**[ ]**
Secondary school	100 / 100 Mbps	**[ ]**
Government	50 / 50 Mbps	**[ ]**
Business	50 / 50 Mbps	**[ ]**

Tabel 9. Volumes Eutel[12]

3.3 Vergelijking maandelijkse tarieven

Om meer inzicht te geven in de hoogte van de maandelijkse tarieven op Saba en Sint Eustatius, worden in deze paragraaf de maandelijkse tarieven van Satel en Eutel vergeleken met de maandelijkse tarieven van de lokale aanbieders in Bonaire, Sint Maarten, Saint Martin en Europees Nederland.

Hierbij moet allereerst worden vermeldt dat een goede vergelijking tussen de aangeboden vaste internetdiensten op deze locaties nagenoeg onmogelijk is. Zo kunnen de lokale diensten bijvoorbeeld verschillen ten aanzien van de geleverde kwaliteit, de initiële contractduur, de geleverde infrastructuur,

[11] Idem.
[12] Beantwoording informatieverzoek Eutel.

de gebundelde diensten, de aansluitkosten en de maandelijkse tarieven. Hierbij speelt de locatie van de aanbieders en de daar aanwezige concurrentie ook een grote rol. In Europees Nederland zijn de kosten voor het aanbieden van vast internet bijvoorbeeld een stuk lager dan in Caribisch Nederland, aangezien de schaal van Europees Nederland veel groter is, het aanleggen van een netwerk daar veel goedkoper is en in Amsterdam een grote internet exchange staat.

Om toch inzicht te kunnen geven in de hoogte van de maandelijkse tarieven van Satel en Eutel wordt in de vergelijking van Tabel 10 uitgegaan van een Pre-Paid dualplay-abonnement, bestaande uit vast internet en vaste telefonie, aangegaan voor een periode van minstens 12 maanden, met een maximum downloadsnelheid van ten minste 50 Mbps. Dit type abonnement wordt op nagenoeg al deze locaties aangeboden. Door deze diensten te vergelijken wordt voorkomen dat verschillen ten aanzien van de kwaliteit van de eventueel gebundelde mobiele en tv-dienst in de vergelijking worden meegenomen. Desondanks geldt nogmaals dat zelfs een vergelijking van deze diensten geen exacte vergelijking betreft maar enkel een benadering, gegeven alle mogelijke nuanceverschillen. Zo worden in deze tabel de verschillen in aansluitkosten bijvoorbeeld niet meegenomen.

Locatie	Aanbieder	Pre-Paid Dualplay Abonnement	Maximum Download Bandbreedte (Mbps)	Maandelijks tarief
Saba	Satel	Bundled Ultra	12*	$ 179,00**
St. Eustatius	Eutel	FttH Platinum	50	$ 209,50
Bonaire	Telbo	Fiber Basis + Home Phone	50	$ 68,95 + $10,75***
Sint Maarten	TelEm	Fastest	50	$ 295,00
Saint Martin	Dauphin	Fiber + Fixed Tel.	1000 ****	$ 39,90
Nederland	KPN	Hussel	50	€ 44,50

Tabel 10. Vergelijking maandelijkse tarieven Pre-Paid Dualplay abonnementen (bron: website aanbieders[13]).

*Satel biedt geen abonnement met hogere bandbreedte dan 12 Mbps (down) aan.

**Exclusief ABB.

***Telbo biedt geen referentiebundel met internet en vaste telefonie aan. Voor een losse vaste telefoniedienst betaald men minimaal $ 10,75 per maand, naast een internetdienst van minstens $68,95 per maand voor 50Mbps (down).

****Dauphin Telecom biedt geen referentiebundel met een lagere bandbreedte dan 1000 Mbps (down) aan.

Uit Tabel 10 volgt dat er een groot verschil waarneembeer is tussen het door verschillende aanbieders aangeboden Pre-Paid Dualplay abonnement en de hiervoor geldende maandelijkse tarieven. Op Saba wordt door Satel eigenlijk geen kwalitatief vergelijkbare dienst aangeboden, aangezien de maximum bandbreedte die men hier kan krijgen onder bandbreedte op de andere locaties ligt. Wel is duidelijk dat de maandelijkse tarieven van Satel en Eutel samen met de maandelijkse tarieven van TelEm in Sint Maarten, ver boven alle andere weergegeven maandelijkse tarieven liggen. Opvallend is dat maandelijkse tarieven van TelEm zelfs hoger zijn dan de maandelijkse tarieven van Eutel, hoewel Sint Maarten wel enkele (efficiency)-voordelen ten opzichte van Sint Eustatius geniet. Zo is de schaal op Sint Maarten groter en is Sint Maarten beter aangesloten op de internationale telecominfrastructuur.

Ondanks dat de kosten voor het kunnen aanbieden van vast internet door Telbo op Bonaire in vergelijking met Europees Nederland ook hoger zullen zijn, valt op dat de maandelijkse tarieven hier al een stuk lager liggen dan in de Bovenwindse Eilanden. Naast de grotere omvang van de bevolking van en daarmee van de vraag op dit eiland en de ligging hiervan ten opzichte van internationale

[13] Geraadpleegd in mei 2020.

glasvezelverbindingen, speelt hierbij mogelijk ook mee dat Telbo beschikt over een eigen lokaal glasvezelnetwerk.

De grootste *outlier* in deze benadering lijkt het door Dauphin Telecom op Saint Martin aangeboden dualplay abonnement te zijn. Ondanks dat de kosten voor het aanbieden van vast internet op Saint Martin in principe vergelijkbaar zouden moeten zijn met de kosten op Sint Maarten (en in mindere mate met Saba en Sint Eustatius), is de minimum kwaliteit van de door Dauphin Telecom aangeboden dienst aanzienlijk hoger, terwijl de maandelijkse tarieven hiervoor zelfs lager zijn. Zo betaald men voor een dualplay-abonnement van Dauphin Telecom op Saint Martin met maximaal 1000 Mbps, zelfs minder dan voor een dualplay-abonnement van maximaal 50 Mbps van KPN in Nederland.

Navraag bij de Franse toezichthouder ARCEP, heeft geleerd dat dit met name komt doordat Frankrijk zijn overzeese gebieden beschouwd als Europese buitengebieden van Frankrijk. Hierdoor gelden in deze overzeese gebieden alle voorwaarden die ook in de buitengebieden van het vasteland van Frankrijk gelden. Aanbieders op deze eilanden worden dan ook sterk gestimuleerd en gesubsidieerd bij de uitrol van glasvezel naar consumenten. Dit heeft geresulteerd in deze lage tarieven.

Zoals verwacht zijn de tarieven van KPN in Europees Nederland voor een vergelijkbaar dualplay abonnement een stuk lager dan die van Satel en Eutel in Caribisch Nederland. Zoals eerder aangegeven, speelt hierbij onder andere mee dat KPN opereert op een veel grotere schaal, voor veel lagere kosten.

4 Kosten

In de vorige hoofdstukken zijn de netwerken en de aangeboden diensten van Satel en Eutel op Saba respectievelijk Sint Eustatius beschreven. Dit hoofdstuk gaat in op de kosten die Satel en Eutel maken om deze diensten te leveren.

Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat het leveren van vast internet aan consumenten en bedrijven op Saba en Sint Eustatius een deel van de dienstverlening van Satel respectievelijk Eutel betreft. In dit hoofdstuk worden de kosten benoemd die relevant zijn voor dit deel van de dienstverlening en wordt voor zover dat mogelijk is een inschatting gemaakt van de kostprijs hiervan.

De onderstaande berekeningen zijn gebaseerd op door Satel en Eutel verstrekte (financiële) informatie waaronder de vastgestelde jaarrekeningen van deze bedrijven. Uit deze informatie blijkt dat beide bedrijven geen kosten toerekenen aan de verschillende diensten die zij leveren. In het onderstaande voert de ACM derhalve een eigen analyse uit om te bepalen welke kosten aan de dienst internettoegang kunnen worden toegerekend. Deze analyse is gebaseerd op een aantal uitgangspunten die de ACM ook hanteert bij vergelijkbare analyses ten aanzien van andere (telecom) ondernemingen waarop de ACM toezicht houdt. De uitkomsten van de berekening moeten echter nadrukkelijk worden beschouwd als een inschatting van de ACM die evenwel naar het oordeel van de ACM een goede benadering vormen van de kosten die aan internettoegang op Saba en Sint Eustatius.

4.1 Uitgangspunten kostenanalyse

Als uitgangspunt voor de kostenmaatstaf wordt in deze paragraaf *Fully Allocated Costs* (FAC) gehanteerd. De kosten die hieruit voortkomen voor een dienst worden ook wel de integrale kosten van deze dienst genoemd. De reden voor deze kostenmaatstaf is dat het uitgangspunt is dat zowel Satel als Eutel alle kosten die ze voor het leveren van vaste internetdiensten maakt dient te kunnen terugverdienen zonder dat er sprake is van kruissubsidie van of naar andere diensten.

Om een inschatting te maken van de kosten van een individuele dienst of een aantal diensten wordt in de regel gebruik gemaakt van een kostentoerekeningsysteem dat gebaseerd is op *activity based costing*. Met een dergelijk systeem worden kosten gekoppeld aan kostendrijvers en verdeeld over de verschillende diensten of categorieën van diensten. In netwerksectoren is het op deze wijze bepalen van de integrale kostprijs vanuit commercieel oogpunt niet noodzakelijk, maar wordt dit wel gebruikt in de economische regulering van bedrijven.

Satel en Eutel hebben beiden aangeven niet te beschikken over een kostentoerekeningsysteem waarmee zij de integrale kosten van individuele diensten of categorieën van diensten kunnen bepalen. Beide bedrijven maken in hun dagelijkse praktijk gebruik van *direct costing*, dat wil zeggen dat de directe kosten van een dienst door de omzet uit de dienst zelf terugverdiend moeten worden en diensten daarnaast moeten bijdragen aan de gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten van het bedrijf.

Omdat er voor Satel en Eutel geen kostentoerekeningsystemen voorhanden zijn, wordt als uitgangspunt voor de kostenanalyse de jaarrekeningen van beide bedrijven gebruikt. Deze zijn in dit

geval de meest betrouwbare en beschikbare bron voor kostengegevens en zijn gecontroleerd door een externe accountant. Tevens blijken er uit het jaarverslag geen grote incidentele kosten, onredelijk korte afschrijvingstermijnen of andere zaken die ervoor zorgen dat er van andere kostenrapportages dient te worden uitgegaan. Het meest recente beschikbare jaarverslag van beide bedrijven betreft ten tijde van het onderzoek het jaarverslag over 2018. Op basis van de jaarverslagen en de verdere kostenuitsplitsingen die de ACM bij Satel en Eutel heeft opgevraagd wordt in de onderstaande paragraven een schatting van de kosten en rendementen gemaakt die Satel en Eutel voor vast internet op Saba en Sint Eustatius maken.

4.2 Satel

In het jaarverslag van Satel is de jaarrekening van het bedrijf opgenomen. Een verkorte versie van de jaarrekening is opgenomen in Tabel 11.

Vertrouwelijk:

	2016	2017	2018
Totale omzet	[ ]	[ ]	[ ]
Cost of sales	[ ]	[ ]	[ ]
Bruto operationeel resultaat	[ ]	[ ]	[ ]
Overige operationele inkomsten	[ ]	[ ]	[ ]
Bruto marge	[ ]	[ ]	[ ]
Totale uitgaven	[ ]	[ ]	[ ]
Operationeel resultaat	[ ]	[ ]	[ ]
Financial income and expenses	[ ]	[ ]	[ ]
Netto bedrijfsresultaat	[ ]	[ ]	[ ]

Tabel 11. Verkorte jaarrekening Satel (bedragen in USD).

Verder zijn er uitsplitsingen van de omzet en verschillende kostencategorieën opgenomen in het jaarverslag.

4.2.1 Omzet voor vaste internetdiensten

De totale omzet zoals gerapporteerd in de jaarverslagen van Satel is weergegeven in Tabel 11. In het jaarverslag van Satel wordt de omzet gespecificeerd in de volgende categorieën: *ADSL subscription fees*, *Cellular revenues*, *Teleshop revenues and other income (charged fees)*, *Monthly call charges*, *Lease line revenues*, *Co-location revenues*, *Commission on UTS chippie sales telephone cards*, *Other*, *Subscription fees*, *Installation revenues*, *Telcell technical support*, *Interconnection fees*, *Other charged fees (turnover tax and bureau fees)* en *Internet and Wifi revenue*.

Uit de toelichting van Satel blijkt dat de categorieën *ADSL subscription fees*, *Subscription fees*, *Installation revenues*, en *Internet and Wifi revenue* relevant zijn voor de beoordeling van de omzet van vaste internetdiensten aan eindgebruikers. De categorie *ADSL subscription fees* bestaat uit de opbrengsten voor ADSL abonnementen, *subscription fees* zijn de opbrengsten uit eenmalige betalingen van nieuwe klanten, de categorie *installation revenues* betreft opbrengsten uit de installatie van apparatuur bij klanten en *Internet and Wifi revenue* betreft de omzet uit de door Satel aangeboden dienst Island Wifi. Het is daarom aannemelijk dat deze categorieën verband houden met de levering van vast internet en bijbehorende diensten.

Wanneer de gespecificeerde omzet van de categorieën *ADSL subscription fees*, *Subscription fees*, *Installation revenues*, en *Internet and Wifi revenue* worden opgeteld geeft dit de in Tabel 12 weergegeven omzet gerelateerd aan vaste internetdiensten.

Vertrouwelijk:

	2016	2017	2018
ADSL subscription fees	[ ]	[ ]	[ ]
Subscription fees	[ ]	[ ]	[ ]
Installation revenues	[ ]	[ ]	[ ]
Internet and Wifi revenue	[ ]	[ ]	[ ]
Totale omzet vaste internetdiensten	[ ]	[ ]	[ ]
Procent van totale omzet Satel	[ ]	[ ]	[ ]

Tabel 12. Omzet vaste internetdiensten Satel (bedragen in USD).

Uit Tabel 12 kan worden afgeleid dat de omzet uit vaste internetdiensten in de periode 2016 – 2018 redelijk stabiel is. Deze omzet wordt later in dit hoofdstuk gebruikt om het rendement op deze dienstverlening te bepalen.

4.2.2 Kosten voor vaste internetdiensten

De kosten van Satel zijn in het jaarverslag uitgesplitst in de *Cost of Sales* (directe kosten) en verschillende categorieën van gezamenlijke kosten.

De *Cost of Sales* is in het jaarverslag gespecificeerd in de categorieën *ADSL expenses, Cellular expenses*, *Teleshop*, *IDD/NAT minutes*, *Import duty and ABB*, *Retailers discounts on cellular prepaid phone cards* en *International UTS expenses*. Van deze categorieën is alleen de *Cost of Sales* van de *ADSL expenses* relevant voor de beoordeling van de kosten van vaste internetdiensten. Deze zijn weergegeven in Tabel 13.

Vertrouwelijk:

	2016	2017	2018
ADSL expenses	[ ]	[ ]	[ ]
Totale Cost of Sales	[ ]	[ ]	[ ]

Tabel 13. Cost of Sales van ADSL expenses en totale Cost of Sales (bedragen in USD).

De gezamenlijke kosten van Satel zijn in het jaarverslag opgenomen als de categorieën *Salaries and wages*, *Depreciation*, *Other personnel expenses*, *Housing expenses*, *Selling expenses*, *Car expenses*, *Office expenses* en *General expenses*. Deze kosten zijn weergegeven in Tabel 14. Satel alloceert deze kosten niet verder naar verschillende diensten. Gezien er geen causale toerekening van deze kosten voor handen is, moeten deze kosten op een indirecte manier toegerekend worden aan de vaste internetdiensten en aan andere diensten. De enige op kosten gebaseerde methode is om dit naar rato van de reeds toegerekende directe kosten te doen. De ACM onderkent dat dit gezien de relatieve omvang van deze kosten geen ideale verdeelsleutel is, maar in afwezigheid van een meer gedetailleerde methode acht de ACM dit de meest acceptabele methode.

Hierbij acht de ACM het gepast om voor een dienst hiervan af te wijken. Satel heeft aangegeven zelf geen mobiele diensten te leveren en haar mobiele concessie uit te laten voeren door TelEm. Satel ontvangt hiervoor uitsluitend een vergoeding die de directe kosten dekt. Bij controle van de jaarrekening blijkt Satel bijna geen rendement ten opzichte van de directe kosten van mobiele diensten

te maken. Hieruit volgt dat de mobiele diensten geen bijdrage leveren aan de vaste kosten van het vaste netwerk van Satel. Dit is weergegeven in Tabel 15.

Vertrouwelijk:

	2016	2017	2018
Salaries and wages	[ ]	[ ]	[ ]
Depreciation	[ ]	[ ]	[ ]
Other personnel expenses	[ ]	[ ]	[ ]
Housing expenses	[ ]	[ ]	[ ]
Selling expenses	[ ]	[ ]	[ ]
Car expenses	[ ]	[ ]	[ ]
Office expenses	[ ]	[ ]	[ ]
General expenses	[ ]	[ ]	[ ]
Totaal gezamenlijke kosten	[ ]	[ ]	[ ]

Tabel 14. Gezamenlijke kosten van Satel (bedragen in USD).

Vertrouwelijk:

	2016	2017	2018
Omzet mobiele diensten	[ ]	[ ]	[ ]
Cost of Sales mobiele diensten	[ ]	[ ]	[ ]
Gross operating result	[ ]	[ ]	[ ]
Percentage van omzet	[ ]	[ ]	[ ]

Tabel 15. Omzet en directe kosten mobiele dienstverlening in jaarrekening Satel (bedragen in USD).

Omdat Satel de mobiele dienstverlening niet zelf uitvoert, worden hier geen gezamenlijke kosten aan gealloceerd. De gezamenlijke kosten worden daarom naar rato verdeeld tussen vaste internetdiensten en andere diensten, niet zijnde mobiele diensten. Wanneer deze verdeling van gezamenlijke kosten wordt toegepast, komen daar de in Tabel 16 weergeven uitkomsten uit.

Vertrouwelijk:

	2016		2017		2018	
Cost of Sales vaste internetdiensten	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
Cost of Sales mobiele diensten	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
Cost of Sales andere diensten	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
Totale Cost of Sales Satel	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
Gezamenlijke kosten vaste internetdiensten	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
Totaal gezamenlijke kosten	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]

Tabel 16. Allocatie van gezamenlijke kosten aan vaste internetdiensten (bedragen in USD).

Met het verdelen van de gezamenlijke kosten kan een integrale kostprijs worden bepaald voor de vaste internetdiensten van Satel. Tezamen met de omzet kan hiermee het operationele bedrijfsresultaat en de *return on sales* (RoS) worden berekend. Dit is weergegeven in Tabel 17.

Vertrouwelijk:

	2016	2017	2018
Totale omzet vaste internetdiensten	**[ ]**	**[ ]**	**[ ]**
Cost of Sales vaste internetdiensten	**[ ]**	**[ ]**	**[ ]**
Gross operating result	**[ ]**	**[ ]**	**[ ]**
Gezamenlijke kosten vaste internetdiensten	**[ ]**	**[ ]**	**[ ]**
Operationeel resultaat	**[ ]**	**[ ]**	**[ ]**
Return on Sales (RoS)	**[ ]**	**[ ]**	**[ ]**

Tabel 17. Berekening return on sales voor vaste internetdiensten van Satel (bedragen in USD).

Uit de bovenstaande analyse volgt dat het rendement dat Satel de laatste jaren op vaste internetdiensten behaald heeft **[vertrouwelijk:**

]. Bij interpretatie van deze cijfers moet wel rekening worden gehouden met de beperkte betrouwbaarheid vanwege de grove verdeling van gezamenlijke kosten.

4.2.3 Rendement

In de bovenstaande paragraven zijn de omzet en kosten van Satel voor het leveren van vaste internetdiensten weergegeven. Dit leidde tot de berekening van een rendementspercentage, namelijk de *return on sales*. In Tabel 18 is de RoS voor vaste internetdiensten nogmaals weergegeven en wordt deze vergeleken met de RoS van Satel als geheel.

Vertrouwelijk:

	2016	2017	2018
RoS Satel	**[ ]**	**[ ]**	**[ ]**
RoS vaste internetdiensten	**[ ]**	**[ ]**	**[ ]**

Tabel 18. Vergelijking van de RoS van Satel met de RoS van vaste internetdiensten van Satel.

Uit deze vergelijking blijkt dat Satel veel minder rendement behaalt uit de levering van vaste internetdiensten dan op zijn hele bedrijf. Dat betekent dat andere diensten, zoals de exploitatie van de winkel of internationale spraakdiensten, gemiddeld genomen winstgevender zijn.

Het rendement kan door Satel voor twee doeleinden worden gebruikt. Het geld kan bij het eigen vermogen worden gevoegd waardoor het binnen het bedrijf blijft en door het bedrijf aangewend kan worden voor andere doeleinden, of het kan worden uitgekeerd aan de aandeelhouder. Zoals beschreven in paragraaf 2.3.1 is Satel een bedrijf waarvan de aandelen voor 100% in handen zijn van het openbaar lichaam Saba. Afgelopen jaren heeft Satel geen dividend uitgekeerd aan de aandeelhouder. Dit betekent dat de winsten van Satel binnen het bedrijf zijn gebleven. Voor de door de ACM berekende **[vertrouwelijk:**

].

4.3 Eutel

In het jaarverslag van Eutel is de jaarrekening van het bedrijf opgenomen. Een verkorte versie van de jaarrekening is opgenomen in Tabel 19.

Vertrouwelijk:

	2016	2017	2018
Totale omzet	**[ ]**	**[ ]**	**[ ]**
Cost of sales	**[ ]**	**[ ]**	**[ ]**
ABB	**[ ]**	**[ ]**	**[ ]**
Bruto operationeel resultaat	**[ ]**	**[ ]**	**[ ]**
Total expenses	**[ ]**	**[ ]**	**[ ]**
Income/Loss	**[ ]**	**[ ]**	**[ ]**
Interest income	**[ ]**	**[ ]**	**[ ]**
Profit before taks	**[ ]**	**[ ]**	**[ ]**

Tabel 19. Verkorte jaarrekening Eutel (bedragen in USD).

Verder zijn er uitsplitsingen van de omzet en verschillende kostencategorieën opgenomen in het jaarverslag.

4.3.1 Omzet voor vaste internetdiensten

De totale jaaromzet zoals gerapporteerd in de jaarverslagen van Eutel is weergegeven in Tabel 19.

In het jaarverslag van Eutel wordt de omzet niet gespecificeerd naar verschillende soorten dienstverlening. Op verzoek van de ACM heeft Eutel wel een uitsplitsing van de omzet verstrekt. Deze is weergegeven in Tabel 20. Deze gegevens zijn alleen voor het jaar 2018 verstrekt.

Vertrouwelijk:

	Omzet
Voice	**[ ]**
Internet	**[ ]**
Huurlijnen	**[ ]**
Overige vaste diensten	**[ ]**
Totaal vaste diensten	**[ ]**
Interconnectie	**[ ]**
Mobiel	**[ ]**
Overige	**[ ]**
Totaal omzet	**[ ]**

Tabel 20. Specificatie omzet van Eutel voor het jaar 2018 (bedragen in USD).

Uit deze specificatie blijkt dat de inkomsten uit vast internet ongeveer **[vertrouwelijk:]** procent van de omzet uit vaste diensten omvat en goed is voor bijna **[vertrouwelijk:]** procent van de totale omzet van Eutel.

4.3.2 Kosten voor vaste diensten

De kosten van Eutel zijn, net als bij Satel, in het jaarverslag uitgesplitst in de *Cost of Sales* (directe kosten) en verschillende categorieën van gezamenlijke kosten.

De *Cost of Sales* is in het jaarverslag niet gespecificeerd naar verschillende categorieën of diensten. Wel heeft Eutel op verzoek van de ACM de in Tabel 21 weergegeven uitsplitsing van de *Cost of Sales* verstrekt. Deze gegevens zijn alleen voor het jaar 2018 verstrekt.

Vertrouwelijk:

	Cost of Sales
Totaal vaste diensten	**[ ]**
Interconnectie	**[ ]**
Mobiel	**[ ]**
Overige	**[ ]**
Totale Cost of Sales	**[ ]**

Tabel 21. Specificatie Cost of Sales van Eutel voor het jaar 2018 (bedragen in USD).

Omdat de *Cost of Sales* van de vaste dienstverlening niet verder is uitgesplitst, kan de ACM geen meer gedetailleerde analyse maken van de kostprijs van vaste internetdiensten. In het vervolg wordt daarom gefocust op de kosten voor vaste diensten omdat dit het meest gedetailleerde niveau is waarvan kostengegevens beschikbaar zijn. In de vorige paragraaf is geconstateerd dat ongeveer **[vertrouwelijk:]** procent van de omzet van vaste diensten uit vaste internetdiensten bestaat.

De gezamenlijke kosten van Eutel zijn in het jaarverslag opgenomen en gespecificeerd in de categorieën *Personnel*, *Accomodation, General and administrative, Bad debt* en *Depreciation*. Deze kosten zijn weergegeven in Tabel 22. Net als Satel alloceert Eutel deze kosten niet verder naar verschillende diensten. Gezien er geen causale toerekening van deze kosten voor handen is, moeten deze kosten op een indirecte manier toegerekend worden aan de vaste diensten en aan andere diensten. De enige op kosten gebaseerde methode is om dit naar rato van de reeds toegerekende kosten te doen, dat wil zeggen naar rato van de directe kosten. De ACM onderkent dat dit gezien de relatieve omvang van deze kosten geen ideale verdeelsleutel is, maar in afwezigheid van een meer gedetailleerde methode acht de ACM dit ook in dit geval de meest acceptabele methode.

Net als in de analyse van de kosten van Satel acht de ACM het gepast om voor mobiele diensten hiervan af te wijken. Eutel heeft aangegeven zelf geen mobiele diensten te leveren en haar mobiele concessie uit te laten voeren door TelEm. Eutel ontvangt hiervoor uitsluitend een vergoeding die de directe kosten dekt. Uit de gegevens over het jaar 2018 blijkt dat Eutel bijna geen rendement ten opzichte van de directe kosten van mobiele diensten te maken. Dit is weergegeven in Tabel 23.

Vertrouwelijk:

	2016	2017	2018
Personnel	**[ ]**	**[ ]**	**[ ]**
Accomodation	**[ ]**	**[ ]**	**[ ]**
General and administrative	**[ ]**	**[ ]**	**[ ]**
Bad debt	**[ ]**	**[ ]**	**[ ]**
Depreciation	**[ ]**	**[ ]**	**[ ]**
Totaal gezamenlijke kosten	**[ ]**	**[ ]**	**[ ]**

Tabel 22. Gezamenlijke kosten van Eutel (bedragen in USD).

Vertrouwelijk:

	2018
Omzet mobiele diensten	**[ ]**
Cost of Sales mobiele diensten	**[ ]**
Gross operating result	**[ ]**
Percentage van omzet	**[ ]**

Tabel 23. Omzet en directe kosten mobiele dienstverlening in jaarrekening Eutel (bedragen in USD).

Omdat Eutel de mobiele dienstverlening niet zelf uitvoert, worden hier geen gezamenlijke kosten aan gealloceerd. De gezamenlijke kosten worden daarom naar rato verdeeld tussen vaste internetdiensten en andere diensten, niet zijnde mobiele diensten. Wanneer deze verdeling van gezamenlijke kosten wordt toegepast, komen daar de in Tabel 24 weergeven uitkomsten uit.

Vertrouwelijk:

	2018	
Cost of Sales vaste diensten	**[ ]**	**[ ]**
Cost of Sales mobiele diensten	**[ ]**	**[ ]**
Cost of Sales andere diensten	**[ ]**	**[ ]**
Totale Cost of Sales Eutel	**[ ]**	**[ ]**
Gezamenlijke kosten vaste diensten	**[ ]**	**[ ]**
Totaal gezamenlijke kosten	**[ ]**	**[ ]**

Tabel 24. Allocatie van gezamenlijke kosten aan vaste internetdiensten (bedragen in USD).

Met het verdelen van de gezamenlijke kosten kan een integrale kostprijs worden bepaald voor de vaste diensten van Eutel. Tezamen met de omzet kan hiermee het operationele bedrijfsresultaat en de *return on sales* (RoS) worden berekend. Dit is weergegeven in Tabel 25.

Vertrouwelijk:

	2018
Totale omzet vaste diensten	**[ ]**
Cost of Sales vaste diensten	**[ ]**
Gross operating result	**[ ]**
Gezamenlijke kosten vaste diensten	**[ ]**
Operationeel resultaat	**[ ]**
Return on Sales (RoS)	**[ ]**

Tabel 25. Berekening return on sales voor vaste diensten van Eutel (bedragen in USD).

Uit de bovenstaande analyse volgt dat het rendement dat Eutel in 2018 op vaste diensten behaald heeft **[vertrouwelijk:]** procent is. **[Vertrouwelijk:]**. Deze vergelijking kan echter niet worden gemaakt omdat de omstandigheden heel anders zijn dan in Nederland. Ook moet worden opgemerkt dat de dienstverlening meer omvat dat alleen de vaste internetdiensten en dat bij interpretatie van deze cijfers rekening moet worden gehouden met de beperkte betrouwbaarheid vanwege de grove verdeling van gezamenlijke kosten. Ook kan niet worden nagegaan of dit eenmalig is geweest of dat dit rendement een structureel karakter heeft.

4.3.3 Rendement

In de bovenstaande paragraven zijn de omzet en kosten van Eutel voor het leveren van vaste diensten weergegeven. Dit leidde tot de berekening van een rendementspercentage, namelijk de *return on sales*. In Tabel 26 is de RoS voor vaste internetdiensten nogmaals weergegeven en wordt deze vergeleken met de RoS van Eutel als geheel.

Vertrouwelijk:

	2016	2017	2018
RoS Eutel	**[ ]**	**[ ]**	**[ ]**
RoS vaste diensten			**[ ]**

Tabel 26. Vergelijking van de RoS van Eutel met de RoS van vaste diensten van Eutel.

[Vertrouwelijk:

]. Het rendement van het bedrijf als geheel is niet buitensporig hoog.

[Vertrouwelijk:

]. Deze vergelijking kan echter niet worden gemaakt vanwege de andere omstandigheden waarin deze bedrijven opereren. Om te bepalen wat een redelijk rendement is, moet rekening worden gehouden met het risicoprofiel van de bedrijven dat hoger kan zijn, bijvoorbeeld vanwege de kleinere schaal en de omstandigheid dat de infrastructuur beschadigd kan raken door orkanen. Omdat dit buiten het doel van dit onderzoek valt, heeft de ACM dit niet verder onderzocht.

Het rendement kan door Eutel voor twee doeleinden worden gebruikt. Het geld kan bij het eigen vermogen worden gevoegd waardoor het binnen het bedrijf blijft en door het bedrijf aangewend kan worden voor andere doeleinden of het kan worden uitgekeerd aan de aandeelhouder.

Zoals beschreven in paragraaf 2.3.2 is Eutel een bedrijf waarvan de aandelen voor 100 procent in handen zijn van het Openbaar Lichaam van Sint Eustatius. Afgelopen jaren heeft Eutel een maal dividend uitgekeerd aan de aandeelhouder. **[Vertrouwelijk:**

].

Eutel heef aangegeven dat dit een uitzonderlijke en eenmalige situatie is geweest en dat ze structureel geen dividend uitkeert aan de aandeelhouder. Dit betekent dat de toekomstige winsten van Eutel binnen het bedrijf blijven en bijvoorbeeld kunnen worden besteed om toekomstige tegenvallers op te vangen of om investeringen te doen in het netwerk.

5 Mogelijkheden tot realisatie van kostenbesparingen.

Om de efficiëntie van de lokale concessiehouders op Saba en Sint Eustatius te kunnen beoordelen, is het van belang om vast te stellen welke kostenposten en/of omstandigheden wel of niet beïnvloedbaar zijn (door partijen en/of (lokale) overheden).

5.1 Niet beïnvloedbare omstandigheden

Vooropgesteld moet worden dat de kosten voor het kunnen aanbieden van vaste internetdiensten op Saba en Sint Eustatius inherent hoger uitvallen in vergelijking met Europa en vele andere landen. Hierbij spelen vier omstandigheden een voorname rol; de locatie, de kleine schaal van beide bedrijven, de geografie en de weersomstandigheden.

Locatie
Een belangrijke reden voor de relatief hoge kosten is gelegen in het feit dat Saba en Sint Eustatius op grote afstand liggen van de meest dichtstbijzijnde internet exchanges (zie Figuur 1). De grootste internet exchange in de regio is gelegen in Miami. Daarnaast is er sinds kort een internet exchange geopend in Curaçao. Om toegang te krijgen tot deze internet exchanges, moet er ten behoeve van het dataverkeer van Satel en Eutel voor een lange afstand IP transit worden ingekocht (over meerdere zeekabels). Hiermee zijn hoge kosten gemoeid (ruim een derde van de totale kosten van de partijen).

Schaal
Voor zowel Saba als Sint Eustatius geldt dat het om eilanden met een relatief beperkt aantal inwoners gaat – dat afgezien van kleine schommelingen – relatief stabiel blijft (zie Tabel 1). Aangezien zowel Satel als Eutel de meest inwoners op de eilanden reeds bedienen, bestaat er voor hen dan ook geen mogelijkheid om door het vergroten van zijn klantenbestand additionele inkomsten te vergaren of kosten over een groter aantal klanten te kunnen verdelen. De beperkte schaal maakt het voor deze bedrijven tevens lastig om investeringen in zijn netwerk te doen. Ook wordt de onderhandelingspositie ten aanzien van aanbieders van IP transit naar de internet exchange in Miami (of naar deze in Curaçao), hierdoor beperkt.

Geografie en topografie
Een derde reden voor de relatief hoge kosten ligt in de geografie van beide eilanden. Zowel Saba als Sint Eustatius worden gekenmerkt door een geografie en topografie (bijvoorbeeld vulkanisch gesteente en hoogteverschillen) waarbij het uitrollen en onderhouden van een telecommunicatie-infrastructuur naar zijn aard moeizaam en duur is. Deze kosten zouden kunnen worden beperkt indien de infrastructuur bovengronds zou kunnen worden aangelegd. Hierbij speelt de volgende omstandigheid echter een sterk limiterende rol.

Weer
Een laatste reden voor de relatief hoge kosten komt door de specifieke omstandigheid dat de Bovenwindse eilanden in de *Huricane* belt liggen waardoor er geregeld orkanen voor komen, waardoor aanwezige netwerkinfrastructuur beschadigd kan raken. Zowel de reparatie van schade als de preventie hiervan brengt hoge kosten voor de aanbieders van vaste internetdiensten met zich mee. Zo kunnen infrastructuren niet relatief goedkoop bovengronds worden aangelegd (bijvoorbeeld aan palen), maar moeten deze weersbestendig ondergronds worden aangelegd. Aangezien er zoals

besproken onder geografie bij deze eilanden sprake is van vulkanisch gesteente, brengt dit hoge kosten met zich mee.

Bovendien brengt deze omstandigheid met zich mee, dat aanbieders genoodzaakt zijn om IP transit bij verschillende aanbieders redundant in te kopen, zodat hun netwerk bij het uitvallen van één van deze aanbieders toch in de lucht kan blijven. Dit verhoogt de inkoopkosten aanzienlijk.

5.2 Directe en gezamenlijke kostenposten

De directe en gezamenlijke kostenposten betreffen kosten de die Satel en Eutel maken in hun bedrijfsvoering. Het verlagen van deze kosten zou betekenen dat de bedrijven hun efficiëntie moeten verhogen om dezelfde hoeveelheid en kwaliteit van dienstverlening te blijven leveren.

5.2.1 Directe kosten

De directe kosten zien op de *Cost of Sales*. Dit zijn de kosten die direct samenhangen met het leveren van de dienstverlening. De belangrijkste kosten die bedrijven hiervoor maken zijn de kosten voor IP transit. Deze kosten hebben vooral invloed op de kostenverschillen tussen abonnementen met lagere en hogere snelheden.

Alle gesproken partijen hebben aangegeven dat het grootste deel van de directe kosten van Satel en Eutel bestaat uit kosten voor IP transit die in de jaarrekeningen van Satel en Eutel zijn verwerkt in de *Cost of Sales*,. De kosten van IP transit hangen sterk af van het volume dat ingekocht wordt. Bij een groter volume, kan een gunstiger prijs worden bedongen. Omdat het dataverbruik op zowel Saba als Sint Eustatius toe neemt, betekent dit dat Satel en Eutel steeds meer volume inkopen. Saba en Eutel geven beide aan er daardoor in geslaagd te zijn om de tarieven die ze voor IP transit betalen te verlagen.

Waar Satel in 2015 nog **[vertrouwelijk:]** aan bandbreedte inkocht, is dat in 2018 toegenomen naar **[vertrouwelijk:]**. Het inkoopvoordeel van lagere tarieven bij grotere volumes is ook terug te zien in de totale kosten die Satel maakt voor IP transit. Dit is weergegeven in Tabel 27 waar deze kosten zijn afgezet tegen directe kosten voor vast internet en de in paragraaf 4.2.2 berekende totale kosten van vaste internetdiensten.

Vertrouwelijk:

	2016	2017	2018
Totale kosten IP transit	**[ ]**	**[ ]**	**[ ]**
Cost of Sales vaste internetdiensten	**[ ]**	**[ ]**	**[ ]**
% van Cost of Sales vaste internetdiensten	**[ ]**	**[ ]**	**[ ]**
Totale kosten vaste internetdiensten	**[ ]**	**[ ]**	**[ ]**
% van totale kosten vaste internetdiensten	**[ ]**	**[ ]**	**[ ]**

Tabel 27. Kosten IP transit van Satel (bedragen in USD).

Ook Eutel is erin geslaagd om de tarieven van IP transit te verlagen. Dit was eind 2014 nog USD **[vertrouwelijk:]** per Mbps voor een bandbreedte van **[vertrouwelijk:]** Mbps en is eind 2018 verlaagd naar USD **[vertrouwelijk:]** per Mbps voor een bandbreedte van **[vertrouwelijk:]** Mbps.

Het inkoopvoordeel van lagere tarieven komt echter niet terug in de totale kosten aan IP transit. Deze zijn in dezelfde periode namelijk sterk gestegen doordat er veel meer IP transit is ingekocht vanwege het toegenomen dataverbruik. De kosten van Eutel voor IP transit voor het jaar 2018 zijn in Tabel 28 afgezet tegen directe kosten voor vaste diensten en de in paragraaf 4.3.2 berekende totale kosten van vaste diensten.

Vertrouwelijk:

	2018
Totale kosten IP transit	**[ ]**
Cost of Sales vaste diensten	**[ ]**
% van Cost of Sales vaste diensten	**[ ]**
Totale kosten vaste diensten	**[ ]**
% van totale kosten vaste diensten	**[ ]**

Tabel 28. Kosten IP transit van Eutel (bedragen in USD).

Bij de interpretatie van de bovenstaande cijfers met betrekking tot Satel en Eutel moet wel rekening worden gehouden met de onzekerheden die in de paragraven 4.2.2 en 4.3.2 zijn benoemd met betrekking tot de bepaling van de gezamenlijke kosten voor deze diensten.

In elk geval staat vast dat de kosten van IP transit een groot deel uitmaken van de Cost of Sales van de totale dienstverlening. Hierbij geldt dat hoe groter de bandbreedte per aangeboden dienst is, hoe groter het deel van de kosten bestaat uit IP transit inkoopkosten. Een besparing op deze kosten heeft daarom vooral effect op de kostprijzen van diensten waar veel IP transit voor moet worden ingekocht, dus in de praktijk de duurdere diensten zoals Bundled Ultra van Satel of de Platinum bundels van Eutel. Aangezien de trend is dat de internetsnelheden die door Satel en Eutel worden geboden steeds hoger worden en er steeds meer data wordt gebruikt, blijft het noodzakelijk voor Satel en Eutel om in de toekomst een steeds groter volume aan IP transit in te kopen. Verlaging van de inkoopkosten van IP transit blijft daarom voor deze bedrijven noodzakelijk om aanhoudende trend van een steeds hogere kwaliteit van de dienstverlening te kunnen blijven volgen en de retailprijzen niet nog verder te laten stijgen.

In paragraaf 6.2 gaat de ACM in op eventuele maatregelen die zouden kunnen bijdragen aan het verlagen van de kosten voor IP transit.

5.2.2 Gezamenlijke kosten

De gezamenlijke kosten van Satel en Eutel zijn gespecificeerd in de jaarrekening. Deze kosten moeten worden terugverdiend door voldoende marge te maken bovenop de directe kosten. Hieronder worden de gezamenlijke kosten van Satel en Eutel toegelicht en de mogelijkheden om hierop kostenbesparingen te realiseren geanalyseerd. De ACM kijkt hierbij naar alle gezamenlijke kosten van de bedrijven en niet specifiek naar kosten van vast internet. De gezamenlijke kosten worden namelijk door het hele bedrijf gemaakt en niet specifiek voor deze dienstverlening.

Gezamenlijke kosten Satel
In Tabel 29 zijn de gezamenlijke kosten van Satel weergegeven over de jaren 2016, 2017 en 2018. Ook is van elke kostenpost aangegeven hoeveel procent dit van de totale kosten van Satel bedraagt. Uit deze gegevens blijkt dat de gezamenlijke kosten van Satel redelijk stabiel zijn.

Vertrouwelijk:

	2016	% van totale kosten	2017	% van totale kosten	2018	% van totale kosten
Salaries and wages	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
Depreciation	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
Other personnel expenses	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
Housing expenses	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
Selling expenses	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
Car expenses	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
Office expenses	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
General expenses	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
Total gezamenlijke kosten	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
Totale kosten	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]

Tabel 29. Specificatie van de gezamenlijke kosten van Satel (bedragen in USD).

De grootste gezamenlijke kostenpost is het salaris van de werknemers van Satel. Hier zitten ook werkgeverslasten (*Social security contributions*) in. Satel heeft toegelicht dat er momenteel 7 mensen in dienst zijn van het bedrijf. Satel heeft gesteld dat ze gezien de beperkte schaal het bedrijf niet draaiende kan houden met minder mensen. Gezien de loonkosten voor dit aantal werknemers niet buitengewoon hoog zijn, is het daardoor, als er niet gesneden kan worden in het personeelsbestand, onaannemelijk dat op deze kostenpost significante besparingen kunnen worden gerealiseerd.

De kostenpost voor afschrijvingen betreft de afschrijving van de apparatuur en het netwerk van Satel. Deze kosten zijn relatief hoog vanwege de omstandigheden waarin Satel opereert, deze zijn toegelicht in het vorige hoofdstuk. Bovendien hebben de investeringen die afgeschreven worden al plaatsgevonden, waardoor de hoogte van de totaal af te schrijven bedragen niet meer beïnvloedbaar is. De ACM heeft hier geen onredelijk korte afschrijvingstermijnen geconstateerd waardoor de afschrijvingen niet onredelijk hoog lijken te zijn. Daardoor lijkt het er op dat er op deze kosten geen of in elk geval geen significante besparingen kunnen worden gerealiseerd.

De overige kostenposten zijn allemaal relatief klein in verhouding met de totale kosten die Satel maakt. Doordat het om relatief kleine bedragen gaat, hebben eventuele kostenbesparingen hierin weinig effect op de totale kosten van het bedrijf. Satel heeft alle kostenposten aan de ACM toegelicht, de ACM ziet naar aanleiding van de aard van de kosten, de hoogte van de kosten en de toelichtingen van Satel geen aanknopingspunten om te veronderstellen dat hierin significante kostenbesparingen zouden kunnen worden gerealiseerd.

Gezamenlijke kosten Eutel

In Tabel 30 zijn de gezamenlijke kosten van Eutel weergegeven over de jaren 2016, 2017 en 2018. Ook is van elke kostenpost aangegeven hoeveel procent dit van de totale kosten van Eutel bedraagt. Uit deze gegevens blijkt dat de meeste kostenposten in de gezamenlijke kosten van Eutel redelijk stabiel zijn.

Vertrouwelijk:

	2016	% van totale kosten	2017	% van totale kosten	2018	% van totale kosten
Personnel	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
Accomodation	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
General and administrative	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
Bad debt	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
Depreciation	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
Total gezamenlijke kosten	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]
Totale kosten (zonder ABB)	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]	[ ]

Tabel 30. Specificatie van de gezamenlijke kosten van Eutel (bedragen in USD).

De grootste kostenposten van Eutel in de gezamenlijke kosten zijn personeelskosten, algemene en administratieve kosten en afschrijvingen. In de personeelskosten zitten de salarissen van de werknemers en werkgeverslasten. Momenteel zijn er 9 mensen werkzaam bij Eutel. Eutel heeft gesteld dat ze het bedrijf niet draaiende kan houden met minder mensen. Gezien de loonkosten voor dit aantal werknemers niet buitengewoon hoog zijn, is het daardoor, als er niet gesneden kan worden in het personeelsbestand, niet aannemelijk dat op deze kostenpost significante besparingen kunnen worden gerealiseerd.

De gezamenlijke kosten voor algemene en administratieve kosten, zijn bij Eutel ongeveer een **[vertrouwelijk:]** van de totale kosten van het bedrijf. Dit is echter geen uniforme kostenpost, maar bestaat uit 16 kostenposten die elk relatief kleine van aard zijn. Dit zijn de kostenposten: *Travel, lodging and representation*, *Maintenance cabling network and SLA services*, *Maintenance and repairs Telecommunication*, *Marketing and promotion*, *Accounting fees*, *Consulting, legal and other professional fees*, *Office supplies*, *Freight and postage*, *Vehicle*, *Property insurance*, *Bank charges*, *License and permits*, *Radio rental fees*, en *Other general expense*. Eutel heeft de kostenposten toegelicht. De ACM ziet naar aanleiding van de aard van de kosten, de hoogte van de kosten en de toelichtingen van Eutel geen aanknopingspunten om te veronderstellen dat hierin significante kostenbesparingen zouden kunnen worden gerealiseerd.

De kostenpost voor afschrijvingen betreft de afschrijving van de apparatuur en het netwerk van Eutel. Deze kosten zijn relatief hoog vanwege de omstandigheden waarin Eutel opereert (deze zijn toegelicht in paragraaf 5.1). Bovendien hebben de investeringen die afgeschreven worden al plaatsgevonden, waardoor de hoogte van de totaal af te schrijven bedragen niet meer beïnvloedbaar is. De ACM heeft hier geen onredelijk korte afschrijvingstermijn geconstateerd waardoor de afschrijvingen niet onredelijk hoog zijn. Daardoor lijkt het er op dat er op deze kosten geen of in elk geval geen significante besparingen kunnen worden gerealiseerd.

De kostenpost *Bad debt* betreft de afschrijving of herwaardering van bedragen die Eutel zou moeten ontvangen, maar die niet betaald worden. Deze kostenpost fluctueerde afgelopen jaren. In 2017 is deze verlaagd van USD **[vertrouwelijk:]** naar USD **[vertrouwelijk:]**. Dit was eenmalig en hing samen met de in paragraaf 4.3.3 beschreven verrekening en dividenduitkering aan het Openbaar Lichaam van Sint Eustatius in 2017. Op de balans van Eutel is de voorziening voor niet betaalde uitstaande bedragen in 2018 gelijk gebleven op USD **[vertrouwelijk:]**.

De laatste kostenpost, huisvesting, is relatief klein in verhouding met de totale kosten die Eutel maakt. Doordat het om een relatief klein bedrag gaat, hebben eventuele kostenbesparingen hierin weinig

effect op de totale kosten van het bedrijf. De ACM ziet naar aanleiding van de aard van de kosten, de hoogte van de kosten en de toelichtingen van Eutel geen aanknopingspunten om te veronderstellen dat hierin significante kostenbesparingen zouden kunnen worden gerealiseerd.

6 Mogelijkheden voor verlaging eindgebruikerstarieven voor vast internet

Om de tarieven voor internettoegang voor eindgebruikers op Saba en Sint Eustatius te verlagen, zijn er aantal maatregelen denkbaar. Het verwachte effect op de prijzen die eindgebruikers betalen verschilt per maatregel. Ook de verwachte benodigde investeringen verschillen in grote mate.

De ACM ziet de volgende maatregelen die effect kunnen hebben op de prijzen voor internettoegang voor eindgebruikers

- het toepassen van het beginsel van kostenoriëntatie door Eutel en Satel
- het toepassen van efficiëntieprikkels voor Eutel en Satel
- gezamenlijke inkoop van IP transit of een IRU tot aan de internet exchange
- schaalvergroting

Deze maatregelen zouden gecombineerd kunnen worden met subsidieverlening door het Rijk. Ook deze optie wordt onderstaand besproken.

Onderstaand worden deze verschillende mogelijkheden langsgelopen en wordt een ruwe schatting gegeven van het effect op de tarieven voor eindgebruikers. Eerst worden maatregelen besproken die effect kunnen hebben op de kosten die voornamelijk op de eilanden zelf worden gemaakt. Vervolgens worden maatregelen besproken die effect kunnen hebben op de kosten om eilanden te verbinden met de internet exchange.

6.1 Kosten op het eiland

6.1.1 Kostenoriëntatie Satel en Eutel

Kostenoriëntatie houdt in dat de tarieven voor internettoegang uitsluitend zijn gebaseerd op kosten die de betreffende onderneming moet maken om internettoegang mogelijk te moeten maken. Kosten die voor andere activiteiten worden gemaakt, zoals kosten voor een TV-platform of een winkel waar telecomapparatuur wordt verkocht, mogen dan niet aan de tarieven voor internettoegang ten grondslag worden gelegd. Gemeenschappelijke kosten (zoals directiekosten of huisvestingskosten) dienen dan naar rato aan de verschillende bedrijfsactiviteiten te worden toegerekend. Dit vereist dat de betreffende onderneming goed inzicht heeft in haar kosten en deze ook toe kan rekenen aan de verschillende bedrijfsactiviteiten op basis van een kostentoerekeningsystematiek .

Uit de concessies van Satel en Eutel volgt dat zij tarieven tegen kostenoriëntatie moeten aanleveren. Zo schrijft artikel 9.1 uit de lokale concessies van Satel en Eutel voor:

> *“De door de concessiehoudster te hanteren tariefstructuur voor diensten is in beginsel kostengeoriënteerd en wordt ter goedkeuring aangeboden aan de Minister.”*

Op grond van deze concessiebepaling, dienen, met de inwerkingtreding van het Gewijzigde Besluit Opgedragen Diensten BES per 1 januari 2020, ook de tarieven voor internetdiensten aan deze voorwaarden te voldoen. De ACM houdt hierop toezicht.

Het kostenniveau van beide ondernemingen is door de in het voorgaande hoofdstuk beschreven factoren aanzienlijk hoger dan in Nederland. Deze hogere kosten kunnen slechts over een beperkte klantengroep worden terugverdiend. Het principe van kostenoriëntatie verandert hier niets aan.

Satel heeft in het kader van dit onderzoek geen inzicht kunnen geven in de kostentoerekening die zij hanteert ten aanzien van de verschillende door haar geleverde diensten. Wel heeft Satel de ACM in het kader van dit onderzoek uitgebreid inzicht gegeven in haar jaarrekeningen en bepaalde inkoopkosten. Hieruit volgt dat Satel als geheel ook geen hoge (over)winsten maakt.

Eutel heeft wel te kennen gegeven kostenoriëntatie te hanteren. In het kader van dit onderzoek heeft de ACM inzicht gekregen in dit systeem. Dit bleek echter onvoldoende gedetailleerd voor het doel van dit onderzoek . Net zoals Satel heeft ook Eutel de ACM daarnaast inzicht gegeven in haar jaarrekeningen.

Strikt toezicht op deze voorwaarde is derhalve een maatregel die op relatief korte termijn zou kunnen worden toegepast. Gezien de onzekerheid met betrekking tot de kostenanalyse kunnen er geen harde conclusies worden getrokken over het effect van een dergelijke maatregel. Gezien uit de analyse van de opbrengsten en kosten van Satel een **[vertrouwelijk:]** rendement volgt voor vaste internetdiensten, moet hier ook gewaakt worden door een averechts effect door strikte toepassing van het principe van kostenoriëntatie, Bij Eutel kan dit wellicht wel leiden tot iets lagere tarieven voor eindgebruikers, maar het effect hiervan op de algehele bedrijfsvoering van Eutel moet hierbij zorgvuldig worden overwogen. Uit het feit dat de bedrijven geen overwinsten lijken te maken, ze geen dividend uitbetalingen verwachten te doen, en de onderliggende kosten voor het aanbieden van data door Satel en Eutel erg hoog zijn, kan worden afgeleid dat het niet waarschijnlijk is dat een strikte toepassing van kostenoriëntatie (op zichzelf) zal leiden tot een substantieel (prijs verlagend) effect op de tarieven voor eindgebruikers. Bovendien zou dit de investeringsprikkels of investeringsmogelijkheden van aanbieders van vaste internetdiensten kunnen doen verminderen.

Dit wil niet zeggen dat een strikte toepassing van kostenoriëntatie helemaal geen effect op de tarieven zou kunnen hebben. Met name als er op meer efficiëntie wordt gestuurd (zie paragraaf 6.1.2), en als bepaalde kostenposten van Satel en Eutel zouden kunnen worden verlaagd (zie paragraaf 6.1.3 en verder), kan het in combinatie daarmee toepassen van kostenoriëntatie wel degelijk tot tariefsverlagingen leiden. De toepassing van kostenoriëntatie zorgt er dan voor dat het effect van andere maatregelen op de kosten van de bedrijven doorgegeven wordt aan eindgebruikers. Een strikte handhaving van kostenoriëntatie kan wel betekenen dat de uitvoeringslasten voor Eutel en Satel toe kunnen nemen als zij hiervoor een kostentoerekeningssysteem moeten opstellen.

6.1.2 Efficiëntie prikkel Eutel/Satel

De kosten voor Satel en Eutel zijn door de in paragraaf 5.1 beschreven factoren (geografie, ligging en kleine schaal) structureel hoger dan in Europees Nederland. De hogere kosten die beide ondernemingen maken om vaste internetdiensten aan eindgebruikers te kunnen aanbieden in vergelijking met bijvoorbeeld KPN of VodafoneZiggo in Nederland zijn daarom niet goed vergelijkbaar.

Op basis van de beschikbare informatie is de inschatting van ACM dat beide bedrijven niet (zeer) inefficiënt werken. Het gaat in beide gevallen om naar Europees Nederlandse maatstaven kleine ondernemingen die in beginsel dezelfde werkzaamheden moet verrichten als bijvoorbeeld KPN. Door het ontbreken van schaaleffecten zullen daardoor de kosten altijd aanzienlijk hoger uitvallen.

Dit neemt op zich zelf niet weg dat er mogelijk op onderdelen door Satel en Eutel efficiënter kan worden gewerkt, maar dit zal waarschijnlijk maar een beperkt effect hebben op totale kosten en daarmee, uitgaande van kostenoriëntatie, op de tarieven. Het opleggen van een efficiëntieprikkel heeft op zich zelf naar verwachting weinig effect.

6.1.3 De Algemene Bestedingsbelasting

De gepubliceerde tarieven voor eindgebruikers van Satel zijn exclusief ABB. Dit betekent dat eindgebruikers maandelijks het op Saba geldende belastingpercentage van 4% dienen te betalen bovenop de maandelijkse of eenmalige tarieven die Satel in rekening brengt. De gepubliceerde tarieven van Eutel zijn inclusief ABB. Vanuit het perspectief van de gebruikers is hier een bescheiden verlaging van de maandelijkse lasten te bereiken als internet- en/of andere telecomdiensten, net als bijvoorbeeld energie of postdiensten, worden uitgezonderd van de belastingplicht. Naar het oordeel van de ACM zou, geven het sterk toegenomen belang van internettoegang, onderzocht kunnen worden of het mogelijk is om internettoegang of, wellicht meer algemeen, telecomdiensten toe te voegen aan de opsomming in artikel 6.11, eerste lid, van de Belastingwet BES. Hiermee zou voor eindgebruikers op een relatief eenvoudige wijze de daadwerkelijk door eindgebruikers te betalen tarieven met 4 procent kunnen worden verlaagd.

Als eindgebruikers niet langer ABB dienen te betalen over telecomdiensten, verandert dat niets aan de kosten of opbrengsten van Eutel of Satel. Immers, de door deze bedrijven geinde ABB, dient vervolgens weer te worden afgedragen. Wat wel kostenverlagend zou kunnen zijn is als gebruik zou worden gemaakt van de mogelijkheid die de Belastingwet BES kent om bepaalde goederen en diensten die door ondernemers op de eilanden worden geleverd, anders dan die reeds in de Belastingwet zijn genoemd, van ABB vrij te stellen. Dit geldt bijvoorbeeld al voor energie- en postbedrijven. Hiermee zouden de inkoopkosten voor Eutel en Satel kunnen worden verlaagd. Op grond van de thans beschikbare informatie kan de ACM niet vaststellen welke diensten Satel en Eutel inkopen van ondernemers op de eilanden ten behoeve van internettoegang en derhalve ook niet het effect op de kosten van Eutel en Satel inschatten. Dat neemt niet weg dat realistisch is te veronderstellen dat dit een kostenbesparing voor Eutel en Satel van enkele procenten kan opleveren.

Door de afwezigheid van de mogelijkheid om ABB te verrekenen, zou, als beide maatregelen worden gecombineerd, er sprake zijn van een cumulatief effect waardoor vanuit het perspectief van de eindgebruikers er sprake zou kunnen zijn van een verlaging van de kosten met meer dan de hierboven genoemde 4 procent.

6.1.4 Conclusie

De in deze paragraaf beschreven maatregelen hebben ieder op zich waarschijnlijk een beperkt effect op het verlagen van de tarieven voor vast internet aan eindgebruikers. Om een substantiële reductie te bewerkstelligen van de tarieven voor vast internet, zijn derhalve additionele maatregelen noodzakelijk. Met de maatregelen met betrekking tot de ABB lijkt een beperkt maar wel direct en meetbaar resultaat geboekt te kunnen worden.

De waarde van kostenoriëntatie en sturing op efficiëntie zouden, naar het oordeel van de ACM, meer gezien moeten worden als ondersteunende maatregel in het geval er gekozen zou worden voor subsidiering. Met sturing op efficiëntie/kosten kan worden voorkomen dat subsidiegeld ondoelmatig wordt ingezet of "weglekt" naar andere activiteiten. Als kostenoriëntatie/efficiëntie wordt opgelegd is het belangrijk dat de verantwoordelijkheden hiervoor op eenduidige manier worden vastgelegd en er ook daadwerkelijk invulling aan wordt gegeven.

6.2 Kosten buiten het eiland.

Naast de kosten die Satel en Eutel op de desbetreffende eilanden maken, hebben zij ook substantiële kosten voor het dataverkeer van en naar de eilanden, met name voor wat betreft de inkoop van IP transit. SSCS en haar zeekabel spelen hier (direct dan wel indirect) een voorname rol bij. De tariefstructuur voor de diensten van SSCS wordt besproken in paragraaf 6.2.1. De inkoopkosten voor IP transit van Eutel worden besproken in paragraaf 6.2.2. en de inkoopkosten van Satel in paragraaf 6.2.3.

6.2.1 Tariefstructuur SSCS

Zoals beschreven in hoofdstuk 2, is het Rijk, in deze vertegenwoordigd door BZK, uiteindelijk eigenaar van de SSCS-zeekabel. BZK heeft de exploitatie en beheer van de zeekabel ondergebracht bij SSCS.

In 2018 heeft de Auditdienst Rijk onderzoek gedaan naar de tariefstructuur van de zeekabel van SSCS.[14] Hierbij komt de ADR tot de volgende conclusies:

- Het tarief voor IP transit zoals in rekening gebracht bij Eutel is kostengeorienteerd.
- Het tarief voor IP transit zoals in rekening gebracht bij Satel is tot 2016 niet kostengeoriënteerd, daarna wel.
- De bedragen die UTS (Antelecom) en Smitcoms/TelEm (hebben moeten) betalen voor de IRU en fee's zijn niet kostengeoriënteerd (maar door onderhandeling tot stand gekomen).

In het kader van dit onderzoek heeft SSCS financiële gegevens opgeleverd aan de ACM. Op basis hiervan ziet de ACM geen reden om van de conclusies van de ADR af te wijken.

6.2.2 Inkoopkosten Eutel

Eutel koopt al zijn IP transit in bij SSCS. Eutel is voor een groot deel van zijn totale kosten (ongeveer een derde) daarom direct afhankelijk van de tarieven die door SSCS aan haar in rekening worden gebracht voor IP transit. De ADR heeft vastgesteld dat er hierbij een relatie bestond tussen de in rekening gebrachte IP-tarieven van Eutel en de onderliggende kosten van SSCS.

Zoals hierboven beschreven, heeft de ACM geen aanleiding om afstand te nemen van deze conclusie en gaat de ACM er dan ook vanuit dat de inkoopkosten van Eutel bij SSCS kosten gerelateerd zijn. De enige manier om de inkoopkosten van Eutel bij SSCS te verminderen, is derhalve om de kosten van SSCS zelf te verlagen. Hier gaat de ACM in paragraaf 6.2.3.2 en 6.2.4.1 nader in.

6.2.3 Inkoopkosten Satel

In tegenstelling tot Eutel koopt Satel geen IP transit (meer) in bij SSCS. Tot begin 2016 was dit wel het geval, waarbij de destijds in rekening gebrachte indirecte kosten naar rato van omzet tot stand waren gekomen. De ADR heeft vastgesteld dat daarmee de tarieven niet kostengeoriënteerd waren. SSCS heeft aangegeven in 2016 aan Satel een vergelijkbaar aanbod als Eutel (kostengeoriënteerd) te hebben gedaan. Hiervan heeft Satel echter geen gebruik gemaakt.

In plaats van SSCS, maakt Satel sindsdien gebruik van diensten van UTS en TelEm, die beschikken over een IRU op de zeekabel van SSCS. Hierdoor kan Satel zelf onderhandelen over de inkoop van IP transit van het eindpunt van de SSCS-kabel tot aan de internet exchange. Dit leidt tot commerciële

[14] Auditdienst Rijk (2018). *Tariefstructuur zeekabel Saba en St. Eustatius.*

contracten die Satel jaarlijks afsluit. Hierbij heeft Satel door zijn beperkte omvang echter relatief weinig onderhandelingskracht.

6.2.3.1 Kostenörientatie IRU op SSCS-kabel

Gegeven de beperkte onderhandelingskracht die Satel heeft, lijkt een grote reductie van de inkoopkosten van Satel bij overige aanbieders van IP transit niet mogelijk. Indirect zijn de tarieven van de overige aanbieders mogelijk wel (deels) afhankelijk van de door SSCS bij hen in rekening gebrachte kosten voor de IRU en fee's. Hiervan heeft de ADR vastgesteld dat deze in onderhandeling tot stand zijn gekomen. Voor de ACM is het echter niet vast te stellen of eventuele kostenoriëntatie van deze IRU's, via lagere inkoopkosten zou leiden tot lagere tarieven voor eindgebruikers van internet op Saba. Dit is onder meer afhankelijk van de vraag of een eventuele korting hierop door andere wholesaleaanbieders zou worden doorberekend in de tarieven voor Satel.

Dit zou anders kunnen zijn indien Satel zou beschikken over een eigen IRU op de SSCS-kabel, waarmee zij een eventuele korting op de IRU en fee's direct zou kunnen doorberekenen. Zo een IRU op de SSCS-kabel vereist echter een hoge investering die waarschijnlijk niet door Satel zelf kan worden opgebracht. Ook lijkt het niet aannemelijk dat Satel met een eigen IRU op de SSCS-kabel uiteindelijk goedkoper uit zou zijn dan wanneer Satel zou inkopen bij SSCS, gezien de schaalvoordelen en kostengeoriënteerde dienstverlening van SSCS.

6.2.4 Verlagen IP transit door middel van IRU tot aan de exchange

Door middel van een eigen meerjarige IRU vanaf het eindpunt van de SSCS zeekabel naar de internetexchange in Miami zouden partijen IP transit direct op de exchange kunnen inkopen en deze vervolgens over hun eigen vezelpaar doorsturen naar het eindpunt van de SSCS-zeekabel. Door dit meerjarige commitment zouden de kosten voor een van de grootste inkoopcomponenten voor Satel, Eutel sterk kunnen afnemen. Deze kostenverlaging zou dan in de eindgebruikerstarieven kunnen worden doorberekend.

In het kader van dit onderzoek werd duidelijk dat zowel SSCS als Satel en Eutel los van elkaar een voorstel hebben ingediend bij het Rijk voor een investering in een dergelijke IRU. Beide voorstellen zullen leiden tot lagere kosten voor IP transit omdat dit dan direct op exchange in Miami kan worden ingekocht en een commitment wordt aangegaan voor een periode van 10 jaar in plaats van op één van de buureilanden (voor een periode van een jaar) waar maar een beperkte keuze is uit aanbieders.

6.2.4.1 IRU tot de exchange voor SSCS

Tijdens de looptijd van dit onderzoek, heeft SSCS aan de ACM te kennen gegeven dat zij een voorstel heeft ingediend bij BZK voor de investering in een IRU tot aan de exchange **[vertrouwelijk:**

].

In het kader van dit onderzoek heeft de ACM geen verder inzicht gekregen in dit voorstel. Wel heeft SSCS aangegeven, dat zij verwacht door middel van een meerjarige commitment voor een eigen IRU tot aan de exchange, de kostengeoriënteerde IP-tarieven voor Eutel (en/of Satel) verder verlaagd kunnen worden. De uiteindelijke tariefstelling (prijs per Mbit) is hierbij uiteraard afhankelijk van het

afgenomen verkeersvolume en de gewenste mate van redundantie door de lokale operators Aangezien de IP-inkoopkosten een groot deel van de totale kosten van partijen uitmaken, zou dit bij toepassing van kostenoriëntatie (en gelijkblijvende dienstverlening en datagebruik) tot een betekenisvolle reductie in eindgebruikerstarieven kunnen leiden.

6.2.4.2 IRU tot de exchange voor Satel en Eutel

Net zoals SSCS, hebben ook Satel en Eutel recentelijk een voorstel ingediend bij het Rijk, **[vertrouwelijk:]** voor een IRU van het eindpunt van de SSCS-kabel tot aan de internet exchange in Miami. Het is onwaarschijnlijk dat de investering door een dergelijke IRU (volledig) door beide bedrijven kan worden opgebracht. Hiervoor zou een geoormerkte subsidie kunnen nodig zijn. Wel dient dan bepaald te worden of en in welke mate ook andere concessiehouders gebruik kunnen maken van een dergelijke subsidie (voorbeeld mobiele aanbieders op de eilanden).

Het verdere idee hierachter is hetzelfde als bij SSCS. Door directe inkoop op de internetexchange zouden de inkooptarieven lager van Satel en Eutel aanzienlijk lager kunnen uitvallen en zouden partijen niet meer afhankelijk zijn van anderen voor IP transit tot aan de SSCS-kabel.

6.2.5 Conclusie

Omdat SSCS reeds kostengeoriënteerd diensten moet aanbieden, en zij dit naar oordeel van de ADR ook doet voor wat betreft de diensten die Eutel bij haar inkoopt, verwacht de ACM niet dat de inkoopkosten van Satel en Eutel bij SSCS zonder verdere maatregelen verder kunnen worden gereduceerd.

Hiervoor lijkt een investering in een IRU van het eindpunt van de SSCS-kabel tot aan de exchange in Miami de meest logische oplossing. Het is aannemelijk dat partijen hierdoor lagere tarieven zouden kunnen onderhandelen aangezien ze een meerjarige commitment aangaan en direct op de exchange zouden kunnen inkopen bij meerdere aanbieders. Tevens zouden zie hierdoor minder afhankelijk zijn van andere (ongereguleerde) aanbieders van IP transit tot aan de SSCS-kabel. Aangezien lokale partijen echter niet beschikken over de financiële middelen hebben om de benodigde (initiële) investering hiervoor te doen, vereist deze oplossing waarschijnlijk wel een substantiële bijdrage van het Rijk. In het geval het voorstel van Satel en Eutel zal dit waarschijnlijk een subsidie zijn. In het voorstel van SSCS is het een investering die gedurende de looptijd van de IRU wordt afgeschreven. Via afschrijving van de investering kan ook een verdere verlaging van de tarieven mogelijk zijn al zal die verlaging minder zijn dan subsidiëring van het hele bedrag dat met de investering gemoeid is.

6.3 Subsidie

Door middel van subsidies zouden bepaalde kosten van aanbieders van internettoegang kunnen worden gedekt, waardoor de eindgebruikerstarieven (in combinatie met kostenoriëntatie) zouden kunnen worden gereduceerd.

Naast de investering in een IRU zoals beschreven in de voorgaande paragraaf, ziet de ACM een aantal andere mogelijkheden voor het verlenen van subsidie:

- Het subsidiëren van de aanleg van een toekomstvast glasvezelnetwerk naar eindgebruikers.
- Het subsidiëren van de inkoopkosten voor IP transit
- Eindgebruikerssubsidies, al dan niet gericht op specifieke doelgroepen

In de navolgende paragrafen bespreekt de ACM deze mogelijkheden.

6.3.1 Gesubsidieerd glasvezelnetwerk

Het subsidiëren van een toekomstvast glasvezelnetwerk naar eindgebruikers op Saba en Sint Eustatius kan gunstige effecten hebben. Zo kunnen de onderhoudskosten worden verminderd doordat een nieuw glasvezelnetwerk minder onderhouds- en storingsgevoelig is dan de verouderde kopernetwerken. Deze kostenverlaging zou dan in de eindgebruikerstarieven kunnen worden doorberekend en/of de kwaliteit van de dienstverlening zou kunnen worden verhoogd.

Zoals beschreven in paragraaf 5.1, vergt het uitrollen van een (ondergronds) glasvezelnetwerk op Saba en Sint Eustatius gegeven de specifieke omstandigheden op deze eilanden echter een relatief grote investering. De uitrol van glasvezel zou daardoor ook een relatief lange doorlooptijd kennen waardoor de effecten hiervan pas na langere tijd volledig zichtbaar zullen zijn.

Daarnaast neemt het uitrollen van een glasvezelnetwerk het probleem van één van de grootste kostenposten, de inkoop van IP transit, niet weg. Sterker nog, de totale inkoopkosten voor IP transit zouden – gegeven de hogere snelheden die met glasvezel kunnen worden geleverd en de verbeteringen in het aanbod die daardoor mogelijk worden – waarschijnlijk alleen maar hoger worden. Wel is het aannemelijk dat deze relatief (dat wil zeggen, de gemiddelde inkoopkosten per Mb), lager zouden uitvallen naarmate concessiehouders meer data zouden inkopen. Ook zouden zij daardoor een sterkere onderhandelingspositie kunnen hebben ten opzichte van aanbieders van IP transit, naarmate zij meer IP transit zouden afnemen.

Gelet op de naar verwachting hoge investering en de benodigde werkzaamheden die de uitrol van glasvezel met zich meebrengt, en derhalve de hoogte van de subsidie, is dit naar het oordeel van de ACM op korte termijn niet snel een realistische optie.

6.3.2 Gesubsidieerde inkoopkosten

Naast het subsidiëren van een meerjarig commitment voor een IRU tot de exchange (zie paragraaf 6.2), zou er ook voor gekozen kunnen worden om niet de capaciteit op de zeekabel te subsidiëren, maar de IP transit kosten zelf (van het eindpunt van de SSCS-zeekabel naar de exchange, of van Saba en Sint Eustatius tot het eindpunt van de SSCS-zeekabel). Zo kan ervoor gekozen worden om de IP transit kosten van SSCS te subsidiëren, of de IP transit kosten van Satel en/of Eutel.

Indien de IP transit kosten van SSCS worden gesubsidieerd, kan zij dit voordeel doorgeven in de vorm van lage IP transit kosten voor Satel en Eutel, die dit vervolgens weer kunnen door laten werken in de vorm van lagere tarieven voor eindgebruikers. Indien de IP transit kosten voor Satel en Eutel worden gesubsidieerd, kunnen zij dit voordeel direct door berekenen in de tarieven.

Het uiteindelijke effect op de eindgebruikerstarieven zal redelijk vergelijkbaar zijn met de hiervoor genoemde optie. Het verschil met een investering in een IRU is echter dat bij deze optie in plaats van eenmalige subsidie, sprake zou zijn van doorlopende subsidie

6.3.3 Subsidiering eindgebruikers

Het is uiteraard ook mogelijk om eindgebruikers te subsidiëren. Afhankelijk van de hoogte van de subsidie zouden het netto door eindgebruikers te betalen bedrag (tarief Eutel/Satel -/- subsidie) op de hoogte van de tarieven in Europees Nederland kunnen worden gebracht. Uiteraard is het mogelijk om de subsidie toe te spitsen op specifieke groepen eindgebruikers (bijvoorbeeld consumenten in

bepaalde inkomensgroepen of scholen). Omdat subsidiering van eindgebruikers geen effect heeft op de onderliggende kosten van Satel en Eutel en derhalve buiten de opdracht van de ACM valt, is deze mogelijkheid niet verder verkend. Wel is duidelijk dat subsidiering van eindgebruikers een groot effect op de tarieven kan hebben.

6.3.4 Conclusie

Er zijn verschillende manieren om aanbieders of afnemers van vaste internetdiensten op Saba en Sint Eustatius direct of indirect te subsidiëren. Het is te verwachten dat subsidiering een aanzienlijk effect kan hebben op eindgebruikstarieven. Echter, ook met subsidiering van netwerkkosten of inkoopkosten is het niet te verwachten dat de eindgebruikerstarieven op het niveau van Europees Nederland komen te liggen. Dit zou met de beschreven subsidiemogelijkheden alleen bereikt kunnen worden met directe subsidiering van eindgebruikers.

6.4 Schaalvergroting

Naast toepassing van kostenoriëntatie en/of het verlenen van subsidies is schaalvergroting (al dan niet in combinatie met eerstgenoemde maatregelen) een optie om tot verlaging van de eindgebruikerstarieven voor vast internet op Saba en Sint Eustatius te komen.

Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan:

- Het vergroten van de samenwerking tussen Satel en Eutel onderling (fusie)
- Het vergroten van de samenwerking tussen Satel en SSCS
- Acquisitie van Satel en Eutel door een andere marktpartij

Vergrote samenwerking of fusie tussen Satel en Eutel
Met nauwere samenwerking of zelfs een fusie tussen Satel en Eutel kan schaalvergroting worden gerealiseerd en daardoor zouden bepaalde kosten van de concessiehouders kunnen worden verlaagd. Deze schaalvergroting kan mogelijk leiden tot reductie van IP transit kosten, reductie van kosten voor inkoop van apparatuur of inhuur van externe expertise.

Hierbij moet echter niet uit het oog verloren worden dat Saba en Sint Eustatius twee verschillende eilanden zijn, elk met een eigen cultuur, waardoor er lokaal misschien geen draagvlak is voor een nauwere samenwerking of fusie.

Vergrote samenwerking tussen Satel en SSCS
Indien Satel, net zoals Eutel, ook kostengeoriënteerde IP transit zou inkopen bij SSCS, zou het totale verkeer toenemen dat door SSCS op de kabel wordt afgewikkeld Door deze schaalvergroting zou SSCS mogelijk lagere inkooptarieven voor zichzelf zou kunnen onderhandelen en deze vervolgens weer doorberekenen in de tarieven voor Satel en Eutel. Het uiteindelijke effect hiervan op de eindgebruikerstarieven zal op zich zelf waarschijnlijk relatief beperkt zijn, maar in combinatie met een IRU voor SSCS tot aan de exchange mogelijk nog verder kunnen worden vergroot.

Verkoop van Satel en Eutel aan een andere marktpartij
In plaats van een fusie tussen Satel en Eutel, is denkbaar dat deze partijen ook kunnen worden overgenomen door een andere op (veel) grotere schaal opererende marktpartij. De schaal- en efficiencyvoordelen die zo een grote marktpartij bezit zouden vervolgens, binnen de bestaande concessiesystematiek, weer kunnen worden doorgegeven aan de eindgebruikers van vast internet op Saba en Sint Eustatius.

Het nadeel van deze optie kan echter wel zijn dat de Openbare Lichamen minder zeggenschap krijgen over de lokale telecommunicatienetwerken op hun eilanden en vraagt mogelijk meer inspanning om de lokale publieke belangen te blijven waarborgen. Ook valt nog te bezien of kostenoriëntatie van de eindgebruikerstarieven voor vast internet op deze eilanden na een eventuele overname door een andere marktpartij zou resulteren in lagere eindgebruikerstarieven dan die nu gelden. Dit zal mede afhangen van keuzes die de nieuwe onderneming maakt ten aanzien van kostentoerekening, marges e.d.. De samenhang tussen deze optie en de overige maatregelen zou derhalve verder moeten worden onderzocht.

6.5 Overzicht maatregelen

Tabel 31 geeft een overzicht weer van de belangrijkste maatregelen en het verwachte effect dat deze maatregelen kunnen hebben (op kosten, tarieven of anders). Hieruit volgt dat een pakket van maatregelen noodzakelijk lijkt om de eindegebruikers tarieven echt omlaag te brengen. Zelfs met een pakket van maatregelen zullen de eindgebruikerstarieven echter niet op het niveau van Europees Nederland komen te liggen.

Maatregel	Verwacht effect
Kostenoriëntatie lokale aanbieders	Zonder verdere kostenverlagende maatregelen gering effect op eindgebruikerstarieven. Lijkt wel noodzakelijk om te borgen dat het effect van andere maatregelen ten gunste komt aan eindgebruikers.
Efficiëntieprikkel lokale aanbieders	Gezien de lokale omstandigheden lijken de lokale aanbieders niet veel efficiëntiewinsten te kunnen behalen. Daardoor gering effect op eindgebruikerstarieven. Prikkel kan wel borgen dat het effect van andere maatregelen ten gunste komt aan eindgebruikers.
Afschaffing ABB voor internetdiensten	Dit heeft een beperkt maar wel direct merkbaar effect op eindgebruikerstarieven. Gezien het maatschappelijk belang van internetdiensten zou dit een wenselijke maatregel kunnen zijn.
Subsidiëring IRU tot aan de exchange in Miami	Groot effect op inkoopkosten. Het is aannemelijk dat de lokale partijen bij lagere inkoopkosten een betere kwaliteit van dienstverlening gaan aanbieden. Hierdoor dalen niet zozeer de tarieven, maar krijgen eindgebruikers een betere dienst voor hetzelfde geld.
Subsidiëring lokaal glasvezelnetwerk	Met een glasvezelnetwerk zouden de onderhoudskosten kunnen worden verlaagd. Tevens biedt dit Satel en Eutel de mogelijkheid om hogere bandbreedtes aan eindgebruikers te bieden. Dit vereist echter een hoge investering en het aanleggen van een nieuw netwerk heeft ook enige doorlooptijd.
Subsidiëring eindgebruikers	Subsidiëring van eindgebruikers heeft geen effect op de kosten van de lokale aanbieders. Wel zal dit de meeste directe impact op de eindgebruikerstarieven hebben.
Schaalvergroting	Schaalvergroting van de lokale partijen zou eventueel tot enkele efficiencyvoordelen kunnen

	leiden. Dit heeft naar verwachting een beperkt effect op eindgebruikerstarieven en niet duidelijk is of hier lokaal draagvlak voor bestaat.

Tabel 31. Overzicht potentiële maatregelen.

7 Conclusie

De ACM heeft op verzoek van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat onderzoek gedaan naar de kosten voor het aanbieden van vast internet aan eindgebruikers op Saba en Sint Eustatius. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de kosten voor de aanbieders van vast internet op deze eilanden (respectievelijk Satel en Eutel) relatief hoog zijn, zowel door kosten die op de eilanden zelf gemaakt worden als door kosten die gemaakt worden om de eilanden te verbinden met de dichtstbijzijnde internet exchange.

De voornaamste factoren die hierbij een rol spelen zijn de locatie van de eilanden, de geografie van de eilanden, de kleine schaal van Satel en Eutel en het gegeven dat de eilanden in de *huricane belt* liggen. Deze zorgen er voor dat aanbieders van vaste internetdiensten hoge inkoopkosten hebben, dat het aanleggen en onderhouden van een telecommunicatienetwerk relatief duur is en dat zij zeer beperkte mogelijkheden hebben om hun inkomsten te vergroten door het vergroten van zijn klantenbestand.

Op basis van het onderzoek heeft de ACM geen aanwijzingen dat Satel en Eutel hoge overwinsten behalen of uitkeren. Toepassing en handhaving van kostenoriëntatie op zichzelf zal daarom niet leiden tot een substantiële reductie van de eindgebruikerstarieven. Ook moet hierbij rekening worden gehouden met een risico op een averechts effect bij mogelijk verlieslatende dienstverlening en het effect op de bedrijfsvoering van Satel en Eutel doordat uitvoeringslasten zullen stijgen. Om het doel van het Ministerie voor lagere tarieven te bewerkstelligen zullen de kosten van partijen derhalve ook moeten worden verlaagd. Op de mogelijkheden hiertoe gaat de ACM in het vervolg nader in.

De ACM wijst er echter op dat zelfs met een verlaging van de kosten van Satel en Eutel in combinatie met een toepassing van kostenoriëntatie of sturing op efficiëntie, het niet op voorhand vast staat dat dit direct zal leiden tot lagere tarieven. Bij een verlaging van de kosten kunnen aanbieders van vast internet er namelijk ook voor kiezen om bij gelijkblijvende tarieven, een betere kwaliteit van dienstverlening (hogere bandbreedtes) aan te bieden. Dit is vaker voorgekomen in deze regio, en kan gezien het huidige aanbod van snelheden en de behoefte aan meer bandbreedte juist ook wenselijk zijn voor eindgebruikers.

<u>Voorgestelde maatregelen</u>

Uit dit onderzoek komt naar voren dat er geen enkele maatregel is, die op zichzelf zal leiden tot een substantiële reductie van de eindgebruikerstarieven voor vast internet op Saba en Sint Eustatius. Daarom raadt de ACM aan om te kijken naar een pakket van kostenverlagende maatregelen, die in combinatie met toepassing van kostenoriëntatie en sturing op efficiëntie bij Satel en Eutel tot lagere tarieven voor eindgebruikers zouden kunnen leiden. Echter ook een combinatie van maatregelen zal niet leiden tot eindgebruikerstarieven die vergelijkbaar zijn met die in Europees Nederland.

In dit rapport beschrijft de ACM een aantal maatregelen die (al dan niet in combinatie met elkaar) de kosten van Satel en Eutel voor het voorbrengen van vast internet op Saba en Sint Eustatius kunnen doen verlagen. Deze kunnen worden onderscheiden voor wat betreft de (voornamelijk vaste) kosten op de eilanden zelf en de (voornamelijk variabele) kosten van aanbieders voor het inkopen van dataverkeer (IP transit) van de eilanden af.

Satel en Eutel lijken zelf niet veel mogelijkheden te hebben om de kosten op de eilanden substantieel te verlagen. Ze opereren op relatief beperkte schaal waaraan niets te veranderen is en de vaste kostenposten lijken niet buitensporig hoog. Door het implementeren van efficiëntieprikkels kan mogelijk iets van deze kostenposten worden afgeschaafd, maar het is niet aannemelijk dat dit de kosten beide bedrijven aanzienlijk zal verminderen. Wel zouden de netwerkkosten op de eilanden (op de lange termijn) kunnen worden verlaagd door het aanleggen van een toekomstvaste (en minder onderhoudsgevoelige) glasvezelinfrastructuur. Aangezien Satel en Eutel waarschijnlijk niet zelf over de financiële middelen beschikken om de benodigde initiële investering hiervoor te doen, vereist dit waarschijnlijk een subsidie voor de aanleg.

De belangrijkste en grootste variabele kostencomponent voor Satel en Eutel, betreft de inkoop van IP transit naar de internet exchange in Miami. Hiervoor zijn de aanbieders op de eilanden afhankelijk van partijen die beschikken over capaciteit op de zeekabels die Saba en Sint Eustatius met de internet exchange verbinden. Satel en Eutel beschikken zelf niet over deze capaciteit.

Indien SSCS en/of Satel en Eutel zelf zouden beschikken over een IRU van het eindpunt van de SSCS-kabel tot aan de internet exchange in Miami, hebben zij de mogelijkheid om direct in te kopen op de internet exchange, en deze over hun eigen glasvezels naar de Bovenwindse eilanden te verzenden. Het is aannemelijk dat dit de inkoopkosten voor Satel en Eutel substantieel verlaagd. Punt is dat de investering in een IRU waarschijnlijk niet door de lokale partijen kan worden opgebracht. Subsidiering van deze kosten zou hier een oplossing voor kunnen vormen. De ACM stelt EZK voor om deze optie nader te beschouwen, en zo mogelijk te implementeren.

Een andere mogelijkheid die eventueel zou kunnen leiden tot lagere eindgebruikerstarieven, betreft het vergroten van de schaal van Satel en Eutel, bijvoorbeeld door verdergaande samenwerking, een fusie tussen beide bedrijven of een overname van deze bedrijven door een grotere marktpartij. Dit zou eventueel kunnen leiden tot een aantal voordelen (schaal, efficiency, inkoop) die bij toepassing van kostenoriëntatie mogelijk tot lagere tarieven voor eindgebruikers zou kunnen leiden. Tegelijkertijd brengen deze maatregelen ook nadelen met zich mee en is onduidelijk of hiervoor lokaal draagvlak bestaat.

Ook met een substantiële verlaging van de kosten voor Satel en Eutel, zullen de eindgebruikerstarieven echter niet op het niveau van de tarieven van Europees Nederland komen te liggen. De enige maatregel die dit zou kunnen bewerkstelligen is de directe subsidiering van eindgebruikers.