
421

Besluit van 4 december 2025 tot wijziging van het Besluit opgedragen telecommunicatiediensten BES in verband met een actualisering van de aan concessiehouders opgedragen diensten

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Economische Zaken van 16 juli 2025, nr. WJZ / 99921103;

Gelet op artikel 3 van de Wet Telecommunicatievoorzieningen BES;
De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 10 september 2025 nr. W18.25.00203/IV);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Economische Zaken van 2 december 2025, nr. WJZ / 101246105;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit opgedragen telecommunicatiediensten BES wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 2 wordt «omvatten de in de navolgende paragrafen omschreven vaste telecommunicatiedienst, mobiele telecommunicatiedienst en langeafstandstelecommunicatiedienst» vervangen door «omvatten de in de navolgende paragrafen omschreven vaste telecommunicatiedienst, satelliettelecommunicatiedienst, mobiele telecommunicatiedienst en langeafstandstelecommunicatiedienst».

B

Na paragraaf 3 wordt een nieuwe paragraaf ingevoegd, luidende:

Artikel 4a

Onder satelliettelecommunicatiedienst wordt verstaan de dienst met betrekking tot het transport van gegevens via een combinatie van satellietverbindingen en grondstations, van en naar een locatie op een openbaar lichaam voor:

- a. direct of indirect uitgaande en binnenkomende nationale of nationale en internationale gesprekken, met behulp van een nummer uit een nummerplan als bedoeld in artikel 44e, eerste lid, van de wet, en
- b. toegang tot het internet en derhalve connectiviteit met vrijwel alle eindpunten van het internet, ongeacht de gebruikte netwerktechnologie en eindapparatuur.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2026.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 4 december 2025

Willem-Alexander

De Minister van Economische Zaken,
V.P.G. Karremans

Uitgegeven de *tiende* december 2025

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F. van Oosten

NOTA VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Dit besluit (hierna: het besluit) is een wijziging van het Besluit opgedragen telecommunicatiediensten BES (hierna: BOT BES). De opkomst van de commerciële satelliettelecommunicatie heeft ervoor gezorgd dat bedrijven deze voorzieningen willen aanbieden op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Voor de aanleg, de instandhouding en de exploitatie van de telecommunicatie-infrastructuur activiteiten is op grond van artikel 2, eerste lid, van de Wet telecommunicatievoorzieningen BES (hierna: de wet) een concessie vereist. De houder van een concessie is verplicht bepaalde, bij algemene maatregel van bestuur te omschrijven diensten te verzorgen. In het BOT BES is vastgelegd welke de verplicht te leveren diensten zijn. Tot nu toe is het verzorgen van communicatie via een satellietnetwerk niet als verplicht te leveren dienst in het besluit opgenomen. Degene die voor deze activiteit een concessie aanvraagt kan daarbij niet worden verplicht tot het aanbieden van satellietcommunicatiediensten. De voorgestelde wijziging zorgt dat dit wel mogelijk wordt.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

Aanleiding voor de voorgestelde wijziging zijn de technologische ontwikkelingen ten aanzien van satellietcommunicatie, ontwikkelingen in de markt en de komst van bedrijven die internettoegang door middel van satelliettelecommunicatie aanbieden. In Caribisch Nederland zijn reeds meerdere concessies verleend aan bestaande lokale bedrijven, zowel voor vaste netwerken (spraak en internet) als voor mobiele netwerken (spraak en internet). Voor al deze concessies geldt dat de telecommunicatie die op basis van deze concessies aangeboden mag worden ook aangeboden móét worden. Om de situatie te voorkomen dat een concessie voor het aanbieden van een satelliettelecommunicatie-infrastructuur geen verplichting bevat om deze dienst ook aan te bieden, gaat deze verplichting ook gelden voor een aanbieder van satellietcommunicatie.

Het besluit voorziet in de toevoeging van paragraaf 3a, getiteld «satellietcommunicatiedienst» waardoor dit een van de opgedragen diensten is geworden. Dit betekent dat de houder van een concessie voor satellietcommunicatiediensten voortaan verplicht is deze dienst aan te bieden, tenzij de dienst is beperkt in zijn concessie. Omdat via satellietcommunicatie-infrastructuur, net als via mobiele of vaste telecommunicatie-infrastructuur, internet en spraak kan worden aangeboden, worden de aanbieders van satellietcommunicatiediensten in het besluit in beginsel gelijk behandeld met de aanbieders van vaste en/of mobiele telecommunicatiediensten. Het uitgangspunt is derhalve dat zowel spraak als internettoegang moeten worden aangeboden. Hiervan kan echter worden afgeweken. Immers, op grond van artikel 3 van het BOT BES kunnen de opgedragen diensten naar hun aard en omvang in een concessie worden beperkt tot één of meer van deze diensten dan wel delen daarvan.¹ Aangezien aanbieders van satelliettelecommunicatiediensten momenteel uitsluitend toegang tot internet aanbieden en geen toegang tot spraak, zal de op grond van deze concessie verplicht te leveren dienstverlening vooralsnog beperkt worden tot het aanbieden van

¹ In de Nota van Toelichting van het besluit waarmee internet in het BOT BES is toegevoegd in 2019 (Staatsblad 2019, 522) kan onbedoeld worden gelezen dat spraak en internet altijd in combinatie aangeboden dienen te worden (o.a. paragraaf 2.3.1). Dit is nadrukkelijk niet het geval. Het feit dat internet is toegevoegd aan het BOT BES laat onverlet dat op grond van artikel 3 de opgedragen diensten naar hun aard en omvang in een concessie worden beperkt tot één of meer van deze diensten dan wel delen daarvan.

internet. Als marktontwikkelingen hiertoe aanleiding geven kan de op grond van de concessie verplicht te leveren dienstverlening worden uitgebreid met spraak. Andersom kan een bestaande concessie voor een vaste of mobiele telecommunicatiedienst die is verleend voor zowel internet als spraak ook worden beperkt tot alleen internet of spraak indien hiertoe aanleiding ontstaat. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van dit besluit kan reeds een concessie voor satellietcommunicatiediensten worden aangevraagd mits aan alle voorwaarden wordt voldaan.² Het zonder concessie aanbieden van satellietcommunicatiediensten is echter niet toegestaan.³

3 Verhouding tot nationale wetgeving

Een houder van een concessie moet voldoen aan de voorwaarden die opgenomen zijn in de concessie. Het Besluit algemene richtlijnen concessiehouders Wet telecommunicatievoorzieningen BES⁴ (hierna: BARC) harmoniseert de concessievoorwaarden. De satelliettelecommunicatiedienst valt door de wijziging van het besluit onder diensten als bedoeld in artikel 1 van het BARC. De voorwaarden gelden daarom ook voor de concessiehouder die een satelliettelecommunicatiedienst aanbiedt. Aanbieders van satelliettelecommunicatie bieden momenteel uitsluitend toegang tot internet aan en geen toegang tot spraak. De wens om uitsluitend internet aan te bieden wordt ook door andere aanbieders van telecommunicatie uitgesproken.

Artikel 3 van het BARC verplicht de concessiehouder tot het ter beschikking stellen van het gebruik van alarmnummers aan alle gebruikers van zijn dienst. In het geval dat voor een houder van een concessie geen verplichting tot het aanbieden van spraak geldt, en deze dus feitelijk geen nummerplan uitvoert, is het technisch niet mogelijk om het gebruik van alarmnummers ter beschikking te stellen. De mogelijkheid om een deel van een dienst op te leggen, strookt dus niet met de bepaling in het BARC. Om de consistentie te waarborgen, wordt voorgesteld om in het BARC de volgende wijziging door te voeren: Het regelen van een specifieke uitzondering op twee eisen uit het BARC voor concessiehouders die uitsluitend internet aanbieden omdat deze eisen technisch of economisch niet haalbaar zijn.

De aanpassing van het BARC zal plaatsvinden via een afzonderlijke ministeriële regeling. Deze ministeriële regeling zal gelijktijdig met dit besluit in werking treden. De bevoegdheid om deze ministeriële regeling vast te stellen is gebaseerd op artikel 7, eerste en tweede lid, van de wet.

4 Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

Met de introductie van satellietcommunicatie ontstaat er een extra keuzemogelijkheid voor consumenten om internet af te nemen. Satellietcommunicatie is relatief kostbaar in het gebruik. Dit komt door de aanschaf van de benodigde apparatuur, de maandelijkse abonnementskosten en de relatief hoge energiekosten die ermee gemoeid zijn. Niettemin kan satellietcommunicatie een welkome aanvulling bieden op het aanbod van telecommunicatiediensten in Caribisch Nederland, met name daar waar de abonnementsprijzen voor vast internet met hogere snelheden minder gunstig zijn dan de totale kosten van satellietcommuni-

² Aanvraag Starlink voor concessie satellietcommunicatiediensten in Bonaire, Sint Eustatius en Saba afgewezen | Nieuwsbericht | Rijksdienst Caribisch Nederland

³ Starlink internetdiensten worden gestopt in Caribisch Nederland | Nieuwsbericht | Rijksdienst Caribisch Nederland

⁴ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0048549/2024-09-01>

catie die hiervoor zijn genoemd. Het is vooralsnog niet de verwachting dat eindgebruikers in groten getale zullen overstappen op satellietcommunicatie. Dit laat onverlet dat de markttoetreding van deze nieuwe diensten kan leiden tot een verlies aan klanten bij de bestaande telecomaانبieders. Indien het gebruik van satellietcommunicatiediensten onverwacht een veel grotere vlucht zou nemen ten koste van de bestaande telecomaانبieders, dan zou dit in het uiterste geval kunnen leiden tot een ongewenste risicovolle strategische afhankelijkheid van de aanbieder van satellietcommunicatiediensten.⁵ Er worden dan ook diverse maatregelen genomen om de lokale digitale infrastructuur op de eilanden te versterken en waar mogelijk de oorzaken van de hoge prijzen structureel weg te nemen, zodat er een goede prijs-kwaliteit verhouding kan ontstaan voor internet in Caribisch Nederland en eventuele risicovolle strategische afhankelijkheden worden vermeden. In paragraaf 7.1 worden deze maatregelen nader toegelicht.

5 Uitvoering en handhaving

5.1 Algemeen

De uitvoering en handhaving van het besluit zal worden verzorgd door de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) en de Autoriteit Consument en Markt (ACM). De RDI ziet er op toe dat de aanleg, instandhouding en exploitatie van telecommunicatie-infrastructuur alleen plaatsvindt indien over een concessie wordt beschikt. Daarnaast ziet de RDI toe op de verplichtingen van de concessiehouder van technische aard.⁶

De ACM ziet toe op het gebruik van de concessie conform het BARC.⁷ Dit betekent dat de ACM toezicht houdt op, onder andere, het voldoen aan redelijke verzoeken van dienstaanbieders om voorzieningen ter beschikking te stellen aan derden tegen niet-discriminatoire voorwaarden, interconnectie en de te hanteren tarifiering.⁸ De wijziging van het besluit heeft geen gevolgen voor de inrichting van de uitvoering en handhaving.

5.2 Uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheidstoets RDI en ACM

De uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheidstoets (kenmerk: ACM/UIT/598822), uitgevoerd door ACM, heeft de volgende bevindingen opgeleverd: De ACM is in het algemeen positief over het voorstel omdat daarmee naar haar opvatting de innovatie op het gebied van telecommunicatie op de BES-eilanden wordt gestimuleerd. Wel merkt ACM op dat de nieuw te introduceren satellietcommunicatiedienst ontbreekt in de opsomming van onder de concessie vallende diensten in artikel 2 van het ontwerpbesluit waardoor de verplichtingen uit artikel 3 van de wet niet van toepassing zijn op deze dienst. Dit is uiteraard niet de bedoeling. Daarom is het besluit op dit punt aangepast.

⁵ Agenda Digitale Open Strategische Autonomie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 259, nr. 21.

⁶ De RDI heeft als taak het uitvoeren van het toezicht op de naleving en de handhaving van het bij of krachtens de wet bepaalde met uitzondering van artikel 44b, tweede en derde lid, en artikel 44e, vijfde lid, van de wet, gelet op artikel 31a, eerste lid, van de wet en artikel 1 van het Besluit aanwijzing toezichthouder Wet telecommunicatievoorzieningen BES.

⁷ Het toezicht op de verplichtingen van de concessiehouder, met uitzondering van de verplichtingen van technische aard, is de taak van de ACM gelet op de artikel 2 van het Besluit taken telecommunicatie en post en vergoedingen post BES en artikelen 44b, tweede en derde lid, en artikel 44e, vijfde lid van de wet.

⁸ Nieuwe toezichtstrategie ACM Telecom Caribisch Nederland | ACM.nl

De uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheidstoets (kenmerk: AT-EZK/8452801), uitgevoerd door RDI, heeft de volgende bevindingen opgeleverd: De RDI acht het wijzigingsbesluit uitvoerbaar en handhaafbaar. Voorwaarde is wel dat de satellietcommunicatiedienst wordt toegevoegd in de opsomming van artikel 2 van het ontwerpbesluit. Zoals hiervoor is aangegeven bij reactie van de ACM is dit in het voorliggende besluit gebeurd.

6 Financiële gevolgen

6.1 Uitvoerings- en handhavingskosten

De aanpassing van het besluit heeft geen financiële gevolgen voor de huidige concessiehouders, omdat zij op basis van de aan hen verleende concessies niet verplicht zijn satellietcommunicatiediensten aan te bieden. De gevolgen voor de regeldruk zijn hierdoor beperkt. De wijziging van dit besluit heeft uitsluitend directe gevolgen voor potentiële aanbieders van satellietcommunicatie, die na, dan wel vooruitlopend op deze wijziging, toe kunnen treden tot de telecommunicatiemarkt in Caribisch Nederland. Deze aanbieders zullen in dat geval een concessie moeten aanvragen, waarop toezicht wordt gehouden. Omdat op dit moment nog geen aanbieders van satellietcommunicatiediensten aanwezig zijn in Caribisch Nederland, is geen sprake van toename van kosten voor deze aanbieders. Aangezien er wel een aanbieder voornemens is deze diensten te gaan aanbieden, zijn deze kosten hieronder gekwantificeerd. Mochten er in de toekomst eventueel meer aanbieders van satellietcommunicatiediensten toetreden dan gelden daarvoor ook deze berekeningen. Er is geen MKB-toets uitgevoerd omdat de gevolgen voor het MKB zeer beperkt zijn.

De geschatte kosten voor een aanbieder van satellietcommunicatiediensten bestaan uit de eenmalige kosten voor het aanvragen van een concessie, de structurele kosten voor het meewerken aan toezicht en inspecties en de directe kosten voor uitvoering en toezicht die door de RDI in rekening worden gebracht:

1) Het aanvragen van een concessie wordt geschat op eenmalig 30 uren keer het uurtarief van \$ 170 van een senior medewerker en bedraagt \$ 5.100.

2) Het meewerken aan toezicht en inspecties wordt geschat op 50 uur per jaar keer het uurtarief van \$ 170 van een senior medewerker en bedraagt \$ 8.500 per jaar.

3) De directe kosten voor uitvoering en toezicht bedragen voor een concessiehouder \$ 11,- per aansluitpunt per jaar.⁹ Dit volgt uit artikel 1, eerste lid, van de Regeling vergoedingen telecommunicatieconcessies Rijksinspectie Digitale Infrastructuur BES 2015.

6.2 Regeldruk

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft.

⁹ Deze kosten zijn niet meegeteld in de regeldrukkosten omdat niet te voorzien is om hoeveel aansluitingen het zal gaan.

7 Advies en consultatie

7.1 Internetconsultatie

Een concept van dit wijzigingsbesluit is van 12 juni 2023 tot en met 31 juli 2023 geconsulteerd. In totaal zijn vier reacties ontvangen).¹⁰

Alle respondenten zijn het eens dat de opkomst van satellietdiensten in de telecommunicatiesector geadresseerd moet worden. Daarbij geven meerdere respondenten aan behoefte te hebben om goed geïnformeerd te worden over de betekenis en consequenties van de introductie van satellietcommunicatiediensten. Hiertoe is een (digitaal) overleg georganiseerd op 23 september 2024 waarin belanghebbenden nader zijn geïnformeerd en vragen en aandachtspunten zijn besproken.

De respondenten hebben een aantal kritische vragen bij het wijzigingsvoorstel. De respondenten vragen:

- 1) waarom er geen verplichting tot het aanbieden van spraak opgenomen is bij de satellietcommunicatiedienst;
 - 2) of de satellietcommunicatiediensten na inwerkingtreding van het besluit niet gebonden zijn aan concessieverplichtingen;
 - 3) hoe toezicht zal worden gehouden; en
 - 4) of het besluit noodzakelijk en doelmatig is.
- Daarnaast stelt een aantal respondenten dat er:
- 5) door het ontbreken van een concessie, onevenredige concurrentie tussen concessiehouders en niet-concessiehouders zal ontstaan waardoor de innovatie- en concurrentiekracht wordt geschaad; en
 - 6) onvoldoende rekening wordt gehouden met de positie van de lokale aanbieders. Zij verwachten een verlies aan (zakelijke) klanten door deze ontwikkeling waarbij ze hogere tarieven aan hun klanten zullen moeten rekenen.

Hieronder volgt een puntsgewijze reactie:

- 1) Naar aanleiding van de internetconsultatie is deze bepaling gewijzigd en spraak toegevoegd aan de satelliettelecommunicatiedienst. Voorgesteld artikel 4a van het besluit kent nu de verplichting tot het aanbieden van spraak en internet. De verplichting om spraak aan te bieden is daarmee bij alle opgedragen diensten aanwezig.
- 2) Artikel 3 van het besluit geeft de minister de mogelijkheid om een concessie te verlenen waarin de opgedragen dienst beperkt wordt tot een (onder)deel van de diensten genoemd in het besluit. De mogelijkheid om geen spraak (of internet) aan te bieden bestaat daarom bij alle opgedragen diensten.
- 3) De inrichting van het toezicht wordt niet aangepast met de voorgestelde wijziging (zie paragraaf 5 uitvoering en handhaving). Op het aanbieden van diensten zonder concessie wordt gehandhaafd.
- 4) Het besluit is noodzakelijk en doelmatig. Het besluit zorgt ervoor dat de opkomst van satellietcommunicatiediensten – die zich niet laat negeren – wordt geadresseerd. Hiermee wordt gewaarborgd dat ook aanbieders van satellietcommunicatiediensten gehouden zijn aan het BOT BES en het BARC.
- 5) Voor de aanleg, instandhouding en exploitatie van een (satelliet)telecommunicatie-infrastructuur in Caribisch Nederland is altijd een concessie van de minister vereist. De aanbieder van satelliettelecommunicatie is daarom niet uitgezonderd van het hebben van een concessie. Ook is een belangrijke voorwaarde dat een bedrijf lokaal staat ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel BES.

¹⁰ Overheid.nl | Consultatie Wijziging Besluit opgedragen telecommunicatiediensten BES (internetconsultatie.nl)

6) Zoals is toegelicht in de Staat van de Digitale Infrastructuur van januari 2024, worden de uitdagende omstandigheden op de eilanden voor de huidige concessiehouders onderkend en worden er diverse stappen gezet om de digitale infrastructuur op de eilanden te versterken.¹¹ Zo wordt er onder andere incidenteel subsidie beschikbaar gesteld voor de verdere modernisering van de vaste netwerken (uitrol van glasvezel, opwaardering naar nieuwe Docsis-technologie). Ook is nader onderzoek gedaan naar mogelijke obstakels bij de internationale ontsluiting via zeekabels.¹² De resultaten zijn in december 2024 met relevante belanghebbenden besproken om te komen tot mogelijke vervolgstappen. Ook is door de ACM een verkennend rapport uitgebracht over mogelijke telecommarktordeningsmodellen voor Caribisch Nederland, waar in samenspraak met belanghebbenden vervolg aan zal worden gegeven.¹³ Met de diverse genoemde maatregelen wordt ingezet op het waar mogelijk structureel wegnemen van de oorzaken van de hoge prijzen zodat er een goede prijs-kwaliteit verhouding kan ontstaan voor internet in Caribisch Nederland. Daarnaast is er een structurele subsidie voor eindgebruikers voor vast internet, waardoor meer eindgebruikers deze diensten kunnen afnemen en er sprake is van een toename van het aantal actieve aansluitingen bij de lokale aanbieders. In 2024 is aanvullende incidentele subsidie voor eindgebruikers beschikbaar gesteld waardoor de tarieven voor vast internet verder zijn verlaagd. Deze incidentele subsidie wordt voortgezet in 2025 en 2026.¹⁴

8 Inwerkingtreding

Dit wijzigingsbesluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2026.

De Minister van Economische Zaken,
V.P.G. Karremans

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 26 643, nr. 1119.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 26 643, nr. 1222.

¹³ Marktordening Telecom in Caribisch Nederland | ACM.nl, ACM, april 2025.

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 36 600-IV, nr. 30.