



Toezichtarrangement Mobiele Communicatie

Beschrijving van het toezicht op de vergunningen voor openbare elektronische communicatienetwerken en -diensten in de 700, 800, 900, 1400, 1800, 2100 en 2600 MHz band.

Colofon

Van	Agentschap Telecom
Nummer	1.0
Datum	3 maart 2020

Copyright Agentschap Telecom ©2020

Inhoud

1	Inleiding—3
1.1	Reikwijdte van het toezichtarrangement—3
1.2	Leeswijzer—4
2	Kaders voor het toezicht op mobiele communicatie—5
2.1	Beleidskaders—5
2.2	Algemeen regelgevend kader—5
2.3	Regelgeving Multibandveiling 2020—5
3	Uitgangspunten toezicht—7
3.1	Effectief toezicht—7
3.2	Interventies—7
3.3	Informatiegestuurd en risicogericht toezicht—8
4	Toezichtstrategie—10
4.1	Prioritering—10
5	Sancties—12
5.1	Ingebruiknameverplichting—12
5.1.1	Sanctietraject ingebruiknameverplichting—13
5.2	Dekkings- en snelheidsverplichting 700 MHz vergunningen—14
5.2.1	Sanctietraject dekkings- en snelheidsverplichting 700 MHz—15
5.3	Overige vergunningvoorschriften—17

1 Inleiding

Telecom is zo langzamerhand een essentiële basisvoorziening die onmisbaar is voor de Nederlandse maatschappij en economie. We gebruiken steeds meer internet, mobiele telefoons en slimme apparaten. IT- en communicatienetwerken worden met elkaar gekoppeld, waardoor meer mogelijk is geworden. Draadloze communicatie maakt een belangrijk deel uit van deze basisvoorziening en moet 'altijd en overal' beschikbaar zijn. Om dit ook in de toekomst te borgen zullen, in lijn met het connectiviteitsbeleid zoals beschreven in de Nota frequentiebeleid 2016 en de Nota Mobiele Communicatie 2019, de 700 en 1400 MHz als nieuwe frequentiebanden beschikbaar komen voor openbare mobiele communicatie. Deze banden worden naar verwachting in het tweede kwartaal van 2020 geveild in de zogenaamde 'multibandveiling'. Ook de 2100 MHz band wordt dan geveild, omdat de vergunningen voor deze band per 1 januari 2021 verlopen. Nieuw is dat, ook in lijn met het connectiviteitsbeleid, een dekkings- en snelheidsverplichting gekoppeld wordt aan de 700 MHz vergunningen, indien de verwervende partij ook in het bezit is van 800 en/of 900 MHz vergunningen en hij minimaal 10 MHz gepaard spectrum in de 700 MHz-band heeft.

Met deze ontwikkelingen in het achterhoofd, vindt AT het belangrijk, vanuit haar rol als onafhankelijk toezichthouder, om (toekomstige) vergunninghouders van de 700, 1400 en 2100 MHz-vergunningen voorafgaand aan de veiling al zo veel mogelijk duidelijkheid te verschaffen over het toezichtkader dat zij hanteert voor deze nieuwe vergunningen. Op die manier kunnen deelnemers aan de veiling zo goed als mogelijk bepalen wat zij moeten doen om aan de gestelde verplichtingen te voldoen en de kosten daarvan meenemen bij het bepalen van de hoogte van hun biedingen. In dit vernieuwde toezichtarrangement¹ beschrijft Agentschap Telecom daarom hoe zij op grond van de Telecommunicatiewet (Tw) invulling geeft aan het toezicht op nieuwe, maar ook reeds bestaande vergunningen.

1.1 Reikwijdte van het toezichtarrangement

Dit document beschrijft een algemeen richtsnoer hoe Agentschap Telecom het toezicht op vergunninghouders van openbare mobiele vergunningen heeft ingericht en is bestemd voor alle vergunninghouders die openbare telecommunicatiediensten aanbieden en netwerken exploiteren in de 700, 800, 900, 1400, 1800, 2100 of 2600 MHz banden. In twee nieuwe meetprotocollen zijn de wijze van toetsen op de ingebruiknameverplichtingen² van de 700, 2100 en 2600 MHz-vergunningen en de dekkings- en snelheidsverplichtingen³ voor specifiek de 700 MHz band in detail vastgelegd.

Samen met de meetprotocollen geeft dit arrangement het kader weer voor het toezicht op de vergunningen voor openbare mobiele communicatie.

Afhankelijk van de concrete situatie en omstandigheden wordt, slechts bij wijze van uitzondering, van het hier beschreven richtsnoer afgeweken.

Géén onderdeel van dit toezichtarrangement is:

- Toezicht op de 2100 MHz transitievergunningen;
- Toezicht op de 700 MHz vergunningen die uitgegeven worden voor gebruik op het Nederlands continentaal plat;
- Toezicht op het voldoen van de betalingsverplichting van de nieuwe MBV vergunningen.

¹ Het Toezichtarrangement Mobiele Communicatie 2012 komt hiermee te vervallen.

² Meetprotocol ingebruiknameverplichtingen 700, 2100 en 2600 MHz vergunningen, 3 maart 2020.

³ Meetprotocol dekkings- en snelheidsverplichting 700 MHz vergunningen, 3 maart 2020.

1.2 Leeswijzer

Om de context aan te geven waarin toezicht plaatsvindt, geven we in hoofdstuk 2 een overzicht van de beleids- en regelgevende kaders waarbinnen het toezicht op openbare elektronische communicatienetwerken en -diensten zich afspeelt.

Eenzijds verwacht de maatschappij van toezicht dat het alle risico's afvangt. Anderzijds is een laag kostenniveau en een beperkte toezichtlast gewenst. De beperkte toezichtcapaciteit noopt tot keuzes en prioritering, waarbij het toezicht informatiegestuurd en risicogericht plaatsvindt. Deze sturingsfilosofie lichten we toe in hoofdstuk 3. Daarbij stelt Agentschap Telecom het publiek belang centraal, dat voortkomt uit het streven om mobiele communicatie 'altijd en overal' beschikbaar te hebben. Hieruit volgt een prioritering van het toezicht. Deze beschrijven we in hoofdstuk 4.

In hoofdstuk 5 kenschetsen we tenslotte hoe Agentschap Telecom met overtreding van vergunningsvoorschriften omgaat en omschrijven we het sanctietraject voor de belangrijkste vergunningsvoorschriften.

2 Kaders voor het toezicht op mobiele communicatie

In dit hoofdstuk gaan we in op de beleidskaders (paragraaf 2.1) en het regelgevend kader (paragraaf 2.2) dat van toepassing is op het toezicht op de openbare elektronische communicatie vergunningen.

2.1 Beleidskaders

Zoals in de *Nota Frequentiebeleid 2016*⁴ beschreven is, is draadloze communicatie een onmisbare grondstof geworden voor de Nederlandse samenleving. De maatschappelijke afhankelijkheid van draadloze communicatie neemt hierdoor toe. Ze is een randvoorwaarde voor economische groei in Nederland met sterke positieve effecten op de economie. Ze is de smeerolie voor de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten en voor de innovatie van bestaande producten en diensten. Deze ontwikkelingen illustreren dat er sprake is van een basisbehoefte. Gezien het toegenomen belang van draadloze connectiviteit wordt in de *Nota Frequentiebeleid 2016* als centrale doelstelling voor het frequentiebeleid vastgehouden aan het streven naar doelmatig frequentiebeleid, maar bij de invulling daarvan verschuift het accent naar het borgen van een efficiënt werkende markt, aansluiten op maatschappelijke ontwikkelingen, en het borgen van publieke belangen.

Dit beleid is daarna verder uitgewerkt in het *Actieplan Digitale Connectiviteit*⁵ en de *Nota Mobiele Communicatie 2019*⁶. Bij de aankomende verdelingen van frequenties wordt een meer specifieke doelstelling gehanteerd voor mobiele communicatie. Deze houdt in dat *de overheid streeft naar (a) kwalitatief hoogwaardige mobiele dienstverlening (b) die een grote diversiteit aan vraag kan bedienen en (c) altijd en overal beschikbaar is (d) tegen concurrerende tarieven.*

2.2 Algemeen regelgevend kader

Het Nederlandse frequentiebeleid wordt in belangrijke mate bepaald door internationale afspraken. Zo dient Nederland te handelen conform de relevante voorschriften van internationale organen, zoals de International Telecommunications Union (ITU), de Commission Européenne de Poste et Telecommunications (CEPT) en de Europese Unie. In dat verband zijn bijvoorbeeld de EECC⁷, het nieuwe Europese regelgevende kader, de Kaderrichtlijn⁸ en Machtigingsrichtlijn⁹ van belang. Verder zijn er voor de diverse banden besluiten van de Commissie die het gebruik van mobiele communicatie harmoniseren en het doelmatige gebruik bevorderen. De internationale en Europese kaders zijn de basis voor een aantal op grond van de Telecommunicatiewet en het Frequentiebesluit vastgestelde Regelingen.

2.3 Regelgeving Multibandveiling 2020

Om invulling te geven aan het streven naar de beschikbaarheid van mobiele communicatie ('altijd en overal') worden bij de aankomende Multibandveiling van de 700, 1400, en 2100 MHz-banden aanvullende vergunningseisen gesteld¹⁰. Naast ingebruiknameverplichtingen voor alle vergunningen voor openbare mobiele communicatie geldt voor de 700 MHz-vergunningen ook een dekkings- en snelheidsverplichting voor buitenshuis gebruik.

In onderstaand kader zijn de belangrijkste vergunningsvoorwaarden voor de 700, 1400 en 2100 MHz band samengevat:

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/12/07/de-nota-frequentiebeleid-2016>.

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/07/03/actieplan-digitale-connectiviteit>.

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2019/06/11/nota-mobiele-communicatie-2019>.

⁷ Directive EU 2018/1972 van 11 december 2018.

⁸ RICHTLIJN 2002/21/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 7 maart 2002.

⁹ RICHTLIJN 2002/20/EG VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 7 maart 2002.

¹⁰ Toelichting vergunningen Multibandveiling.

- **Ingebruiknameverplichtingen** die regelen dat de vergunde frequentieruimte daadwerkelijk in gebruik wordt genomen en gehouden door het aanbieden van een openbare elektronische telecommunicatiedienst die beschikbaar moet zijn binnen 2 jaar en 5 jaar na het inwerking treden van de vergunning in een gebied met een minimaal aantal vierkante kilometers;
- Voor de 700 MHz vergunningen: een **dekkings- en snelheidsverplichting** die vanaf uiterlijk twee jaar na het in werking treden van de vergunning geldt voor 98% van elke gemeente in Nederland. Voor het realiseren van de vereiste dekking mag de vergunninghouder, of een rechtspersoon waarmee hij verbonden is, alle frequenties inzetten die hij tot zijn beschikking heeft. De verplichting is alleen van toepassing wanneer een vergunninghouder minimaal twee 700 MHz vergunningen (10 MHz gepaard spectrum) en vergunningen voor ander laag frequent spectrum (800 en/of 900 MHz) bezit;
- Het bieden van **passende bescherming** aan systemen in aangrenzende banden;
- Voor de 700 en 1400 MHz vergunningen: het bieden van **passende bescherming** van radioastronomie;
- Het gebruik van frequenties volgens de **frequentietechnische voorwaarden**.

3 Uitgangspunten toezicht

In dit hoofdstuk beschrijven we globaal hoe Agentschap Telecom invulling geeft aan effectief toezicht.

3.1 Effectief toezicht

Toezicht houdt allereerst in: waarnemen, informeren en relevante informatie verzamelen. Als het agentschap constateert dat vergunninghouders zich niet aan de regels houden of dat voor wil blijven, dan kan optreden – interveniëren – noodzakelijk zijn. Het doel van een interventie is om een overtredingssituatie te voorkomen, te beëindigen, te herstellen of te bestraffen.

Agentschap Telecom is onafhankelijk van andere partijen bij het interveniëren en bij het beoordelen van onderzoeksresultaten over de naleving van de wet- en regelgeving inzake de openbare elektronische communicatienetwerken en -diensten. In haar hoedanigheid van onafhankelijk toezichthouder stelt Agentschap Telecom zelfstandig haar prioriteiten in het toezicht vast om op die wijze bij te dragen aan de doelstellingen die met het telecommunicatiebeleid nagestreefd worden¹¹. Uit het eerder geschetste streven om mobiele communicatie 'altijd en overal' beschikbaar te hebben¹² volgt dat Agentschap Telecom het publiek belang centraal¹³ stelt:

In Nederland willen we nu en in de toekomst een goede dekking en een optimale capaciteit van mobiele netwerken.

3.2 Interventies

Het agentschap heeft een breed scala aan interventies ter beschikking, variërend van een 'zachte aanpak' zoals voorlichting of controlemetingen, tot een 'harde aanpak' waarbij sancties worden ingezet. Het doel van interventies is om telkens effectief te zijn met, als dan kan, zo min mogelijk interventies om het doel te bereiken.

De keuze van interventies is afhankelijk van de doelgroep. De doelgroep van dit toezichtsarrangement bestaat uit vergunninghouders van de bestaande vergunningen. Mogelijk wordt de doelgroep uitgebreid met nieuwe vergunninghouders van de nog te verwerven vergunningen via de Multibandveiling. De huidige vergunninghouders beschouwt het agentschap als een professionele sector die vertrouwen biedt in het zelfsturend vermogen. Dit betekent dat we eigen verantwoordelijkheid en initiatief verwachten met betrekking tot naleving van de vergunningsvoorwaarden. Passende interventies voor deze doelgroep die we hanteren zijn dan:

Kosten bij overtreding en baten bij naleving

Uitgangspunt is overtreding en ontwijkend strategisch gedrag ontmoedigen en naleving belonen. Concrete uitwerkingen van interventies zijn:

- De controlekans hoog houden, het agentschap zal naast de informatie uitwisseling ook op basis van geschatte risico's inspecties uitvoeren, al dan niet gericht of in de vorm van 'controlemetingen';
- Belonen van de naleving in een immateriële vorm. Bijvoorbeeld door goede resultaten van het toezicht te publiceren in het jaarbericht van Agentschap Telecom ('naming en faming'). Tevens kan het agentschap haar bevindingen van

¹¹ Zoals omschreven in de beleidskaders (2.1).

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnota-s/2019/06/11/nota-mobiele-communicatie-2019>.

¹³ Jaarwerkplan Toezicht 2019 Agentschap Telecom.

het toezicht op deze vergunningen delen, om aan de maatschappelijke en politieke informatiebehoefte tegemoet te komen;

- Het verlagen van de toezichtintensiteit bij goede naleving of deze te verhogen bij overtredingen. Dit betekent dat een vergunninghouder die laat zien of waarvan is aangetoond dat hij naleeft, minder inspecties kan verwachten;
- Bij naleving de telecommarkt en de maatschappij hierover actief informeren. Bij het niet voldoen aan vergunningsvoorwaarden een last onder dwangsom opleggen om de vergunninghouder aan te zetten om alsnog te voldoen. Indien deze maatregel niet effectief blijkt, staan andere sanctiemogelijkheden of intrekking van de vergunning open.

Toezicht via derden

Externe bronnen kunnen aanleiding zijn voor toezicht. Signalen uit de maatschappij over beperkte dekking kunnen leiden tot nader onderzoek. De kans dat concurrenten of burgers overtredingen melden is aanwezig. Tijdens het toezicht in het verleden op de mobiele vergunningen hebben marktpartijen melding gemaakt van vermeende overtredingen. Bij vermeende overtreding van regels worden soms handhavingsverzoeken gedaan die Agentschap Telecom, gelet op de beginselplicht tot handhaving, dient te beoordelen en af te handelen. Wanneer een handhavingsverzoek afkomstig is van een belanghebbende, zal in principe een handhavingstraject worden opgezet.

Na interveniëren zal altijd worden geëvalueerd of de betreffende acties doeltreffend zijn geweest.

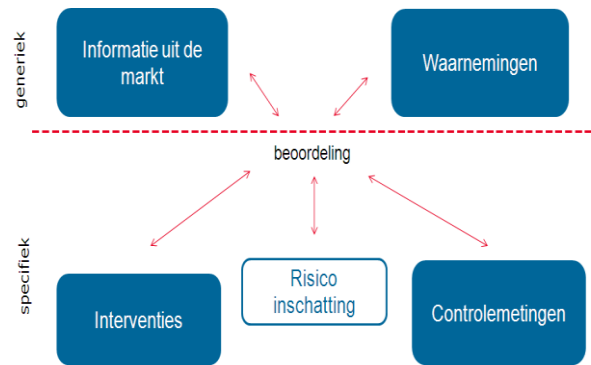
3.3 Informatiegestuurd en risicogericht toezicht

Enerzijds verwacht de maatschappij van het toezicht dat het alle risico's afvangt. Anderzijds verwacht de maatschappij een laag kostenniveau en een beperkte toezichtlast. De beperkte toezichtcapaciteit noopt tot keuzes en prioritering waarbij het toezicht informatiegestuurd en risicogericht plaatsvindt. Gevolg bij selectiviteit is dat er sprake kan zijn van een restrisico bijvoorbeeld in de vorm van (ernstige) incidenten. Toezicht kiest bewust voor risicoaanvaarding, wetende dat niet alle risico's kunnen worden afgedekt.

Voor toezicht en handhaving is informatie nodig om een oordeel te kunnen vormen. Vanwege het hoge zelfsturende vermogen verwachten we dat huidige vergunninghouders zelf of, op verzoek van het agentschap (bijvoorbeeld door een vorderingsbrief)¹⁴, informatie verstrekken over die activiteiten waaruit naleving van de vergunningsvoorwaarden blijkt. Dit is de basis voor informatiegestuurd toezicht. Daarnaast verzamelt het agentschap ook zelf informatie door monitoring en eigen metingen. Nieuwe vergunninghouders dienen het vertrouwen nog op te bouwen. Het agentschap zal hen in eerste instantie intensiever monitoren.

Het principe van informatiegestuurd en risicogericht toezicht is geschetst in figuur 2. Bovenin de figuur is te zien dat de door de vergunninghouders verstrekte informatie systematisch wordt geanalyseerd en vergeleken met de eigen waarnemingen en overige (interne) bronnen, zoals het antenneregister. Eventueel geconstateerde afwijkingen tussen de aangeleverde informatie en eigen waarnemingen kunnen voor commentaar voorgelegd worden aan de vergunninghouder.

¹⁴ Op basis van Artikel 18.7 Tw.



Figuur 2: Informatie gestuurd en risicogericht toezicht.

Op basis van de aangeleverde informatie, waarnemingen en eventueel geconstateerde afwijkingen hiertussen wordt een risico inschatting gemaakt per vergunninghouder (onderin figuur 2). Op basis hiervan kan het agentschap eventueel interventies plegen. Daarnaast kunnen er periodiek controlemetingen worden gehouden in de vorm van een steekproefinspectie in het veld om de fysieke naleving van één of meerdere vergunningsvoorwaarden daadwerkelijk vast te stellen. Indien bij deze metingen is geconstateerd dat niet wordt voldaan aan de vergunningsvoorwaarden, dan bespreekt het agentschap dit altijd tijdens een duidingsgesprek.

4 Toezichtstrategie

In dit hoofdstuk beschrijven we welke prioriteiten we geven aan het toezicht op de mobiele communicatie na het verlenen van de nieuwe vergunningen in de Multibandveiling.

4.1 Prioritering

Agentschap Telecom stelt het publiek belang centraal dat voortkomt uit het streven om mobiele communicatie 'altijd en overal' beschikbaar te hebben. Dit vertaalt zich in het streven om in Nederland een goede dekking en een optimale capaciteit van mobiele netwerken te realiseren, nu en in de toekomst. Dit levert de volgende initiële prioritering op:

Prioriteit van het toezicht is het controleren van de ingebruiknameverplichtingen (IGV) en de dekkings- en capaciteitsverplichting uit de 700 MHz vergunning. Tevens zal het toezicht zich richten op het bieden van passende bescherming aan diensten in naastliggende banden.

Dit laat overigens onverlet dat we ook op de andere vergunningsvoorschriften toezicht kunnen houden. Hieronder wordt een uitleg gegeven van bovenstaande prioritering:

Ingebruiknameverplichting

De verwachting is dat zittende partijen na verlening van de nieuwe vergunningen in 2020 binnen de periode van twee en vijf jaar voldoen aan hun ingebruiknameverplichtingen. Ze bieden in heel Nederland immers nu al openbare telecommunicatiediensten aan. Eventuele ingebruikname van nieuw verworven banden (b.v. 700 MHz) kan naar verwachting met relatief weinig inspanning via bestaande infrastructuur gerealiseerd worden. Eventuele nieuwkomers staan voor de opgave, al dan niet (deels) via een eigen aan te leggen netwerk, een dienst in gebruik te nemen. Netwerken en diensten van nieuwkomers zijn er nog niet of nauwelijks. De kans dat nieuwkomers niet voldoen aan de ingebruiknameverplichting wordt hoger ingeschat dan die voor zittende partijen.

Bij het niet of niet volledig voldoen aan de ingebruiknameverplichting wordt frequentieruimte ondoelmatig gebruikt. Het niet (voldoende) beschikbaar *komen* van netwerken en diensten heeft echter geen direct effect op de beschikbaarheid van bestaande dienstverlening voor burgers en bedrijven, waardoor het negatieve effect voor de maatschappij van het niet naleven in eerste instantie laag is. Bij het niet beschikbaar *blijven* van netwerken en diensten kunnen burgers en bedrijven echter wel benadeeld worden.

Dekkings- en capaciteitsverplichting

Nieuw is de dekkings- en snelheidsverplichting voor de 700 MHz vergunningen. De inschatting is dat in een beperkt aantal gemeenten in Nederland het risico op niet naleving hoger is. Door het niet of niet volledig voldoen aan de dekkings- en snelheidsverplichting wordt niet voldaan aan de beleidsuitgangspunten die ten grondslag liggen aan deze verplichting, namelijk 'altijd en overal' beschikbare mobiele connectiviteit. Het maatschappelijk belang om aan deze verplichtingen te voldoen is daarom groot. Om een goed beeld te krijgen van deze gemeenten zal Agentschap Telecom vanaf het moment van vergunningverlening proactief metingen uitvoeren en de resultaten delen met de vergunninghouders op wie de toekomstige verplichtingen van toepassing zijn. Daardoor is het mogelijk in de periode voorafgaande aan het van kracht worden van de verplichtingen al enig zicht te krijgen op eventuele knelpunten en een inschatting te maken van de kans dat in deze gemeenten de norm niet gehaald zal worden. De vergunninghouders kunnen dan tijdig maatregelen treffen.

Passende bescherming aan diensten in naastliggende banden

In de vergunningen zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van het bieden van passende bescherming door de vergunninghouders aan diensten in naastliggende banden. Het in gebruik nemen van nieuwe frequentiebanden met nieuwe technieken en diensten kan in specifieke gevallen hinder of storing veroorzaken. Bijvoorbeeld op radioastronomie. Om deze verstoringen te voorkomen, te mitigeren of op te heffen moeten vergunninghouders passende bescherming bieden.

5 Sancties

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe we omgaan met overtredingen van de vergunningvoorschriften van de vergunningen voor de 700, 800, 900, 1400, 1800, 2100 en 2600 MHz banden. Dit vernieuwde sanctiekader bouwt voort op het al bestaande kader, zoals beschreven in het voorgaande toezichtarrangement van 2012.

5.1 Ingebruiknameverplichting

Een ingebruiknameverplichting verplicht een vergunninghouder om een openbare elektronische communicatiedienst aan te bieden in een gebied met een zekere omvang. De ingebruiknameverplichting is zwaar genoeg om te waarborgen dat vergunninghouders daadwerkelijk investeren in het aanleggen en in stand houden van een openbare elektronische telecommunicatie-infrastructuur en voorkomt daarmee dat frequentieruimte strategisch wordt opgekocht. Tegelijkertijd is een ingebruiknameverplichting licht en flexibel genoeg om ruimte te bieden aan uiteenlopende business cases van zowel partijen met ambities op een massamarkt als een innovatieve nieuwkomer of nichespeler. De ingebruiknameverplichting betekent overigens niet alleen dat de frequenties in gebruik moeten worden genomen, maar ook dat zij in gebruik moeten worden gehouden.¹⁵

Vergunninghouders kunnen een vergunning per 5 MHz (gepaard of ongepaard spectrum) per band verwerven. De zwaarte van de ingebruiknameverplichting groeit over de tijd, waardoor een vergunninghouder in een relatief beperkt gebied kan starten met het aanbieden van een dienst om deze vervolgens in de jaren daarna uit te rollen naar andere gebieden. Binnen een band kunnen vergunninghouders meerdere vergunningen bezitten. De verplichting geldt per kavel, waardoor de zwaarte toeneemt naarmate meer kavels worden verworven. Aangezien lagere frequenties verder reiken dan hogere frequenties, is het minimale oppervlak voor de ingebruiknameverplichting voor de lagere frequenties groter dan die voor de hogere frequenties. De ingebruiknameverplichting ziet er voor de verschillende vergunningen als volgt uit:

Frequentieband	IGV na 2 jaar/ per vergunning (in km ²)	IGV na 5 jaar/ per vergunning (in km ²)	Jaar van uitgifte
700 MHz	751	7512	2020
800 MHz	308	7471	2012
900 MHz	257	2567	2012
1400 MHz	74	734	2020
1800 MHz	37	367	2012
2100 MHz	55	550	2020
2600 MHz	20	200 ¹⁶	2010, 2012 ¹⁷

De vergunninghouder is vrij om zelf te bepalen in welk gebied of in welke gebieden hij de dekking realiseert, maar bij meerdere vergunningen mogen deze gebieden (van minimale ingebruikname) elkaar niet overlappen. De vergunninghouder is ook vrij in de keuze van de te gebruiken dienst of techniek.

¹⁵ Dat in gebruik nemen ook in gebruik houden betekent, volgt onder meer uit Jurisprudentie: Vrz.Rechtbank Rotterdam, 8 februari 2007, VTELEC 06/4909-HRK, TELEEC 06/4827-HRK LJN AZ9494.

¹⁶ Voor enkele vergunningen geldt dat zij geen ingebruiknameverplichting hebben, omdat zij als guardband fungeren en daarmee minder goed bruikbaar zijn. Dit betreft de laagste frequentieruimte van een aaneengesloten blok frequentieruimte van een vergunninghouder die de vergunning voor het gebruik van frequentieruimte van 5 MHz binnen het frequentiebereik 2565 en 2615 MHz (vergunning G) heeft verworven. Dit geldt ook voor de vergunninghouder van de vergunning voor het gebruik van de frequentieruimte tussen 2615 – 2620 MHz (vergunning H).

¹⁷ De vergunningen voor gepaard spectrum zijn verdeeld tijdens de 2,6 GHz-veiling in april 2010 en de vergunningen voor ongepaard spectrum tijdens de vorige Multibandveiling eind 2012.

Voor de wijze waarop Agentschap Telecom de ingebruiknameverplichting toetst, wordt verwezen naar het 'Meetprotocol ingebruiknameverplichtingen 700, 2100 en 2600 MHz vergunningen'. Dit protocol vervangt het bestaande meetprotocol voor controle van de IGV's uit de 2600 MHz-vergunningen. Dit bestaande meetprotocol was als bijlage opgenomen in het *Toezichtarrangement Mobiele Communicatie*¹⁸ van juli 2012. De wijze waarop het agentschap de ingebruiknameverplichtingen in de 1400 MHz-band¹⁹ toetst, zal in een latere fase met de vergunninghouders worden afgestemd.

5.1.1 Sanctietraject ingebruiknameverplichting

Indien een vergunninghouder niet voldoet aan de ingebruiknameverplichting, dan wordt een 'last onder dwangsom' (LOD) opgelegd. Een last onder dwangsom is een zogenaamde herstelsanctie. Dat houdt in dat de sanctie is gericht op het alsnog aanbieden van een dienst in het minimum te bedekken gebied door de vergunninghouder, gedurende een afgesproken hersteltijd of 'begunstigingstermijn'. Worden de voorgeschreven herstelmaatregelen niet of niet tijdig getroffen dan 'verbeurt' de overtreder het in de last genoemde bedrag, dat wil zeggen dat de opgelegde dwangsom ook daadwerkelijk moet worden betaald. Omdat de dwangsom meerdere keren kan worden verbeurd zolang de overtreding niet is hersteld, zal er een werking van uitgaan die tot normconform gedrag leidt. De last onder dwangsom beoogt tevens verdere overtredingen te voorkomen.

De begunstigingstermijn voor het alsnog realiseren van de gevraagde inspanning moet zo kort mogelijk zijn, maar wel lang genoeg om de last te kunnen uitvoeren²⁰. De vergunninghouder had al twee tot vijf jaar de tijd om zich voor te bereiden op tijdige ingebruikname. Bovendien is de verwachting dat een vergunninghouder slechts (geringe) aanpassingen zal moeten verrichten aan zijn netwerk om alsnog te voldoen. De begunstigingstermijn bedraagt daarom standaard één maand, ongeacht hoe ver de overtreder met zijn ingebruikname is²¹. De last onder dwangsom wordt verbeurd per overtreding van de last.

Gelet op het feit dat er sprake is van minimumverplichtingen in de vergunning, wordt er ten aanzien van de last onder dwangsom niet gedifferentieerd naar de mate waarin een vergunninghouder niet voldoet. Er wordt vanuit gegaan dat professionele partijen op de markt van mobiele communicatie tijdig de voorgeschreven minimum ingebruikname realiseren. Lukt dat niet dan wordt het vastgestelde sanctiebedrag ook daadwerkelijk opgelegd.

De hoogte van de dwangsom staat in een redelijke verhouding tot de zwaarte van het door de overtreding van het vergunningvoorschrift geschonden belang en de beoogde effectieve werking van de dwangsomoplegging²². De zwaarte van het geschonden belang wordt als ernstig aangemerkt. Door het niet of niet volledig voldoen aan de ingebruiknameverplichting wordt frequentieruimte ondoelmatig gebruikt en kunnen afnemers benadeeld worden. De last moet vervolgens dermate hoog zijn dat er een efficiënte prikkel wordt gegeven voor normconformiteit.

- De last wordt níet gerelateerd aan de investeringen die zijn gedaan om de vereiste minimum dekking te realiseren, aangezien vergunningen technologie- en dienstenneutraal uitgegeven worden. Deze investeringen zijn immers afhankelijk van de gekozen techniek en de aan te bieden diensten;
- Daarvoor in de plaats wordt uitgegaan van de minimumprijs van de vergunning als een adequate indicator van de hoogte van de last. Dan kan tevens het eventuele

¹⁸ *Toezichtarrangement Mobiele Communicatie. Beschrijving van het toezicht op de vergunningen voor openbare elektronische communicatienetwerken- en diensten in de 800, 900, 1800, 2100 en 2600 MHz band*, vastgesteld op 22 juni 2012. In bijlage 2 van het arrangement was het *Meetprotocol ingebruiknameplicht 2600 MHz* opgenomen.

¹⁹ De 1400 MHz-band wordt alleen in de nonstandalonemodus gebruikt en kan niet zelfstandig worden gemeten.

²⁰ 5:32a Awb; Toelichting op Derde Tranche Awb.

²¹ 5:32a Awb.

²² 5:32b Awb.

te behalen financieel voordeel van niet-naleven worden meegewogen. Deze minimumprijzen staan vermeld in de betreffende Regelingen²³.

Dit levert de volgende verdeling op:

Frequentieband	Maximale last per vergunning	Verbeurde last per overtreding per maand
700 MHz	€75.180.000	€7.518.000
800 MHz	€35.000.000	€3.500.000
900 MHz	€28.900.000	€2.890.000
1400 MHz	€5.030.000	€503.000
1800 MHz	€4.125.000	€412.500
2100 MHz	€35.279.000	€3.527.900
2600 MHz	€585.000	€58.500

Sanctie IGV	Begunstigingstermijn	Looptijd	Max. aantal verbeuringen
LOD	1 maand	18 maanden	10
Intrekking vergunning	Indien de LOD na 18 maanden niet de gewenste naleving heeft opgeleverd, kan de vergunning worden ingetrokken.		

Er wordt ten hoogste éénmaal per maand een overtreding vastgesteld. Het maximum aantal verbeuringen wordt gesteld op tien. De looptijd van de last wordt beperkt tot anderhalf jaar. Dit omdat als een vergunninghouder zo lang niet voldoet aan zijn (minimale) ingebruiknameverplichting, afgevraagd kan worden of een voortzetting van de last in het belang is van de afnemers en partijen die interesse hebben in de frequentieruimte. Er mag van worden uitgegaan dat alsnog snel naleving van de voorwaarden zal volgen. Wordt na de looptijd van de last nog niet voldaan, dan liggen alle (sanctie-)maatregelen weer open, waaronder intrekking van de vergunning.

Vergunninghouders kunnen een vergunning per 5 MHz (gepaard of ongepaard spectrum) per band verwerven. Binnen een band kunnen vergunninghouders meerdere vergunningen bezitten. Aangezien er *per vergunning* sprake kan zijn van een overtreding van de ingebruiknameverplichting betekent dit ook dat er *per vergunning* een last onder dwangsom kan worden opgelegd. Immers, het is in theorie mogelijk dat een vergunninghouder die een vergunning heeft verworven bepaalde frequenties van die band wel in gebruik heeft genomen, maar andere niet. Dit leidt er dan toe dat hij alleen een last onder dwangsom krijgt voor het gedeelte dat hij niet in gebruik heeft genomen.

5.2 Dekkings- en snelheidsverplichting 700 MHz vergunningen

Bij de Multibandveiling in 2020 is in alle 700 MHz-vergunningen een bepaling opgenomen waarin staat dat de vergunninghouder (of de rechtspersoon waarmee hij verbonden is) uiterlijk twee jaar na het inwerking treden van de vergunning verplicht is op ten minste 98% van het oppervlak van elke gemeente buitenshuis een openbare elektronische communicatiedienst aan te bieden. Voor het realiseren van de vereiste dekking mag de vergunninghouder alle frequenties inzetten die hij tot zijn beschikking heeft. Aan de dekkingsverplichting is tevens een snelheidsverplichting verbonden. De looptijd van deze dekkings- en snelheidsverplichting is tot 1 januari 2030.

Voor de wijze waarop Agentschap Telecom de dekkings- en snelheidsverplichting toetst, wordt verwezen naar het 'Meetprotocol dekking- en snelheidsverplichting 700 MHz vergunningen'. Omdat het belangrijkste maatschappelijke doel is om overal in Nederland

²³ Regeling aanvraag- en veilingprocedure vergunningen 800, 900 en 1800 MHz; Regeling aanvraag- en veilingprocedure vergunningen 700, 1400 en 2100 MHz; Regeling aanvraag- en veilingprocedure vergunningen 2,6 GHz (artikel 21).

dezelfde minimale datasnelheid beschikbaar te hebben, ziet de gekozen meetmethodiek toe op het in een gemeente voldoen aan de minimale snelheidsverplichting die op dat moment geldt. Controle op het voldoen aan de dekkingsverplichting in deze gemeente wordt dan impliciet- en niet afzonderlijk- meegenomen.

Er zijn situaties denkbaar dat een vergunninghouder niet (tijdig) kan voldoen aan de dekkings- en snelheidsverplichting vanwege factoren die buiten zijn macht liggen en ondanks het feit dat deze vergunninghouder tijdig is begonnen met maatregelen om aan de eis te kunnen voldoen. Er kan bijvoorbeeld na 2 jaar nog steeds geen vergunning worden gekregen voor een geschikt antenne-opstelpunt in een bepaalde gemeente, en inspanningen naar het zoeken van alternatieven hebben ook niet tot het gewenste resultaat geleid²⁴. In dergelijke situaties van overmacht kan een vergunninghouder een schriftelijk verzoek indienen bij Agentschap Telecom tot tijdelijke wijziging van zijn vergunning voor de betreffende gemeente. Een wijziging geldt in beginsel voor de duur van een jaar, of korter als de situatie van overmacht is opgeheven. Van de vergunninghouder wordt verwacht dat hij een aanvraag indient op het moment dat hij als gevolg van overmacht weet of had kunnen weten dat hij niet (meer) gaat voldoen aan de dekkings- of snelheidseis. Aanvragen voor wijziging van een vergunning neemt het agentschap pas in behandeling vanaf zes maanden voorafgaand aan inwerkingtreding van de eis, aangezien er in de eerste anderhalf jaar voldoende tijd is om aan de eis te kunnen voldoen. Een aanvraag tot tijdelijke wijziging van de vergunning wordt geweigerd wanneer er geen sprake is van overmacht of de aanvraag tot wijziging redelijkerwijs eerder had kunnen worden ingediend. Het is immers niet de bedoeling dat een aanvraag wordt ingediend om een eventueel toezichttraject te voorkomen of een eventueel (net gestart) toezichttraject te vertragen. Voor meer details over overmacht en het aanvragen voor wijzigingen wordt verwezen naar de Toelichting vergunningen 700, 1400, 2100 MHz²⁵.

5.2.1 *Sanctietraject dekkings- en snelheidsverplichting 700 MHz*

Als blijkt dat de vergunninghouder na hercontrolemetingen opnieuw niet voldoet aan de dekkings- en snelheidsverplichting in een gemeente, dan start AT een sanctietraject om de vergunninghouder tot juiste naleving in deze gemeente te bewegen. Tijdens het onderzoek zal het agentschap een duidingsgesprek met de vergunninghouder voeren, waarbij de resultaten en de reden voor niet voldoen worden besproken. Een situatie van overmacht krijgt hierin geen rol, immers, dan had de vergunninghouder al eerder een aanvraag tot wijziging van de vergunning kunnen indienen. Bij een overtreding van de dekkings- en snelheidsverplichting legt het agentschap in eerste instantie een last onder dwangsom op die toeziet op de gemeente waar de overtreding is vastgesteld.

Hierbij wordt zowel het afzonderlijk als het gecombineerd niet voldoen aan de dekkingsverplichting en de snelheidsverplichting, als één overtreding aangemerkt in de betreffende gemeente. Gelet op het feit dat er sprake is van minimumverplichtingen in de vergunning, wordt er ten aanzien van de last onder dwangsom niet gedifferentieerd naar de mate waarin een vergunninghouder niet voldoet. Er wordt vanuit gegaan dat professionele partijen op de markt van mobiele communicatie tijdig aan de voorgeschreven minimum dekking- en snelheidsverplichting voldoen. Lukt dat niet dan wordt het vastgestelde sanctiebedrag ook daadwerkelijk opgelegd.

De begunstigingstermijn voor het alsnog realiseren van de gevraagde dekkings- en snelheidsverplichting moet zo kort mogelijk zijn, maar wel lang genoeg om de last te kunnen uitvoeren. De vergunninghouder had al twee tot zes jaar de tijd om zich voor te

²⁴ Van overmacht is in elk geval géén sprake als het voldoen aan de dekkings- of snelheidseis naar de mening van de vergunninghouder economisch niet haalbaar is of hij te laat begonnen is met het nemen van de juiste maatregelen.

²⁵ Bijlage toelichting vergunningen 700, 1400, 2100 MHz-veiling, 2 maart 2020 (Hfst.5).

bereiden. Maar binnen sommige gemeenten zijn naar verwachting netwerkmodernisering nodig die een toename van antenne-opstelpunten vereist, terwijl tegelijkertijd lokale problematiek de vergunninghouders voor allerlei uitdagingen kan stellen. Omdat het realiseren van voldoende dekking en capaciteit in een gemeente ingrijpende maatregelen kan vragen, stelt het agentschap de begunstigingstermijn in beginsel op minimaal zes maanden na opleggen van de last²⁶.

De hoogte van de dwangsom staat in een redelijke verhouding tot de zwaarte van het door de overtreding van het vergunningvoorschrift geschonden belang en de beoogde effectieve werking van de dwangsomoplegging²⁷. De zwaarte van het geschonden belang wordt als ernstig aangemerkt. Door het niet of niet volledig voldoen aan de dekkings- en snelheidsverplichting wordt niet voldaan aan de beleidsuitgangspunten die ten grondslag liggen aan deze verplichting. De last moet vervolgens dermate hoog zijn dat er een efficiënte prikkel wordt gegeven voor normconformiteit.

- De last wordt gerelateerd aan de veilingprijs van de 700 MHz vergunning. De vanuit de vergunning te realiseren dekking en capaciteit vergt een zekere investering. De intentie van de dekkingseis is expliciet om dekking van een minimale kwaliteit te realiseren op plekken waar de markt dat uit eigen beweging niet heeft gedaan of verwacht wordt om dit te doen. Meestal omdat het economisch inefficiënt is en de kosten niet opwegen tegen de baten, hetgeen geheel logisch is vanuit een onderneming met winstoogmerk. Doordat de eis kenbaar is gemaakt vóór de veiling, is het in principe mogelijk gemaakt voor deelnemers aan die veiling om de kosten die naleving van de eis met zich meebrengen zo veel als mogelijk te verdisconteren in hun biedingen;
- Omdat uiteindelijke biedingen pas bekend zijn na afloop van de Multibandveiling in 2020, wordt uitgegaan van de minimumprijs van de 700 MHz vergunning als adequate indicator van de hoogte van de last. Dan kan tevens het eventuele te behalen financieel voordeel van niet-naleven worden meegewogen. Deze minimumprijs staat vermeld in de betreffende Regeling²⁸.
- Daarnaast vindt een compensatie naar rato plaats omdat de verplichting geldt per gemeente in Nederland. Omdat op 1 januari 2020 het aantal gemeenten in Nederland 355²⁹ bedroeg, wordt de maximale last per vergunning per gemeente gedeeld door 355.

Dit levert dan de volgende verdeling op:

Frequentieband	Maximale last per gemeente	Verbeurde last per overtreding per gemeente per maand
700 MHz	€75.180.000/ 355	€7.518.000/ 355

Sanctie	Begunstigingstermijn	Looptijd	Max. aantal verbeuringen
LOD	In beginsel minimaal 6 maanden	24 maanden	10
Intrekking vergunning ³⁰	Indien de LOD na 24 maanden niet de gewenste naleving heeft opgeleverd, kan de vergunning worden ingetrokken.		

²⁶ Cbb 30 januari 2015, ECLI:NL:CBB:2015:20.

²⁷ 5:32b Awb.

²⁸ Regeling aanvraag- en veilingprocedure vergunningen 700, 1400 en 2100 MHz.

²⁹ CBS, Gemeentelijke indeling op 1 januari 2020.

³⁰ Voordat AT een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, stelt het bestuursorgaan die belanghebbende in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen. Conform 4:8 Awb.

Er wordt per gemeente ten hoogste éénmaal per maand een overtreding vastgesteld. Het maximum aantal verbeuringen per gemeente wordt gesteld op tien. De maximale looptijd van de last is gesteld op twee jaar. Dit omdat als een vergunninghouder zo lang niet voldoet aan de dekkings- en snelheidsverplichting in een gemeente, afgevraagd kan worden of een voortzetting van de last in het belang is voor de digitale connectiviteit van de inwoners van de betreffende gemeente. Er mag van worden uitgegaan dat alsnog snel naleving van de voorwaarden zal volgen. Wordt na de looptijd van de last nog niet voldaan, dan liggen alle (sanctie-)maatregelen weer open, waaronder intrekking van de vergunning. Daarbij zal ook worden meegewogen in hoeveel gemeentes een vergunninghouder niet voldoet aan de dekkings- en snelheidsverplichting.

Per gemeente kan een last onder dwangsom worden opgelegd, het aantal verworven 700 MHz vergunningen is daarbij niet bepalend in de opgelegde last. Immers, er kan *per gemeente* sprake zijn van een overtreding van de dekkings- en snelheidsverplichting en de vergunninghouder (of de rechtspersoon waarmee hij verbonden is) mag voor het realiseren van de vereiste verplichting alle frequenties inzetten die hij tot zijn beschikking heeft.

5.3 Overige vergunningvoorschriften

Het in gebruik nemen van nieuwe frequentiebanden met nieuwe technieken en diensten kan in specifieke gevallen hinder of storing veroorzaken. Bijvoorbeeld storing op radioastronomie of naastgelegen banden. Om deze verstoringen te voorkomen, te mitigeren of op te heffen moeten vergunninghouders passende bescherming bieden. Het kan het zijn dat een vergunninghouder dan bijzondere maatregelen moet treffen of moet coördineren met andere frequentiegebruikers. Coördinatie van frequentiegebruik kan en wordt steeds meer bij de gebruikers zelf gelegd. Hiermee wordt voorkomen dat er onnodig beperkende frequentietechnische voorwaarden in de vergunning worden opgenomen. Dit kan innovatie en flexibiliteit ten goede komen.

Gelet op het maatschappelijk belang van een juiste werking van deze systemen zal Agentschap Telecom nauwlettend toezien op het tot stand komen van voorzieningen die een passende bescherming bieden.

Mochten verstoringen toch optreden dan zal dit meestal aan het licht komen door indiening van storingsmeldingen. Het ligt dan in de rede dat degene die storing veroorzaakt maatregelen neemt om storingen te voorkomen, maar in sommige gevallen is niet duidelijk wie regels overtreedt en óf er regels worden overtreden. Mochten partijen er onderling niet uitkomen en er ontstaan problemen, dan kan Agentschap Telecom een onderzoek instellen.

- Bij overtredingen kunnen sancties worden opgelegd, zoals een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom, dit is maatwerk. Bij het opleggen van een last onder dwangsom kan AT, na het verstrijken van de begunstigingstermijn, een controle uitvoeren;
- Indien geen regels overtreden worden maar wel storing optreedt, kan Agentschap Telecom via een bemiddelende rol of door het geven van een aanwijzing aan één of beide partijen, de verstoring trachten op te heffen.