



Toezichtkader Mobiele Communicatie

Colofon

Van	Rijksinspectie Digitale Infrastructuur
Nummer	1.0
Datum	April 2024

Copyright

RDI ©2024

Inhoud

1	Inleiding—3
1.1	Reikwijdte van het toezichtkader—3
2	Kaders voor het toezicht op mobiele communicatie—4
2.1	Beleidskaders—4
2.2	Vergunningsvoorwaarden voor de 700, 1400 en 2100 MHz en 3,5 GHz band—4
3	Uitgangspunten toezicht—5
3.1	Effectief en onafhankelijk toezicht—6
3.2	Informatiegestuurd en risicogericht toezicht—6
4	Toezichtstrategie—7
4.1	Prioritering—7
5	Interventies—9
5.1	DSV 700 MHz-vergunningen—9
5.1.1	Interventietraject DSV 700 MHz—9
5.2	IGV—11
5.2.1	Interventietraject IGV—12
5.3	Overige vergunningvoorschriften—14

1 Inleiding

Mobiele communicatie is een essentiële basisvoorziening voor de Nederlandse maatschappij en economie. Mobiele communicatie zorgt voor sociale verbinding en economische kansen. Burgers en bedrijven gebruiken steeds meer internet, mobiele telefoons en slimme apparaten. IT- en communicatienetwerken worden met elkaar gekoppeld, waardoor meer mogelijk is geworden. Technische infrastructuur voor mobiele communicatie moet beschikbaar zijn en goed werken om dat mogelijk te maken. In 2020 zijn de 700 en 1400 MHz als nieuwe frequentiebanden beschikbaar gemaakt. De vergunningen voor deze frequentiebanden zijn geveild in de zogenaamde 'Multibandveiling'. In de verleende vergunningen voor de 700 MHz-band is een dekkings- en snelheidsverplichting (hierna: DSV) opgenomen.

In 2024 staat de veiling van vergunningen voor mobiele communicatie in de 3,5 GHz-band gepland. In aanvulling op de 700 MHz-band is de 3,5 GHz-band een cruciale band voor de uitrol van 5G-technologie in Nederland. Huidige vergunninghouders hebben de ambitie uitgesproken om frequentieruimte in de 3,5 GHz-band na het verkrijgen van één of meerdere vergunningen snel in gebruik te willen nemen zodat 5G verder kan worden uitgerold. Naar verwachting zal ook een mogelijke nieuwkomer op de Nederlandse markt intrinsiek bereid zijn om op die band mobiele communicatie uit te rollen. Deze heeft in de veiling namelijk dusdanige biedingen gedaan dat hij één of meerdere vergunningen heeft verworven. Gezien de gedane investeringen gaat de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (hierna: de RDI) er vanuit dat een nieuwkomer er belang bij heeft om succesvol uit te rollen.

De RDI verwacht dan ook dat alle vergunninghouders - net als in de afgelopen periode na de Multibandveiling - eigen verantwoordelijkheid nemen en initiatief tonen met betrekking tot naleving van de vergunningsvoorwaarden uit de te verdelen 3,5 GHz-vergunningen.

De RDI vindt het vanuit haar rol als onafhankelijk toezichthouder belangrijk om (toekomstige) vergunninghouders van de 3,5 GHz-vergunningen - net als zij eerder bij de veiling van de 700, 1400 en 2100 MHz-vergunningen heeft gedaan - voorafgaand aan de veiling al zo veel mogelijk duidelijkheid te verschaffen over het toezichtkader dat zij hanteert voor deze vergunningen. Deelnemers aan de veiling kunnen hierdoor zo goed als mogelijk bepalen wat zij moeten doen om aan de gestelde eisen te voldoen.

Dit toezichtkader beschrijft -op hoofdlijnen- de wijze waarop de RDI invulling geeft aan het toezicht op de nieuwe, maar ook al bestaande vergunningen voor mobiele communicatie.¹

Er zijn - in vergelijking met het eerdere toezichtarrangement - geen fundamentele wijzigingen in het toezicht van de RDI.

1.1 Reikwijdte van het toezichtkader

Dit toezichtkader is een algemeen richtsnoer voor de inrichting en invulling van het toezicht van de RDI op de beschikbaarheid van technische infrastructuur voor openbare mobiele communicatie via de 700, 800, 900, 1400, 1800, 2100, 2600 MHz en 3,5 GHz-banden. In twee meetprotocollen uit 2020 is de wijze van toetsen van de ingebruiknameverplichtingen (hierna: IGV) van de 700, 2100 en 2600 MHz-vergunningen en de DSV die is gekoppeld aan de 700 MHz-vergunningen in detail vastgelegd.²

¹ Het Toezichtarrangement Mobiele Communicatie 2020 komt hiermee te vervallen.

² Meetprotocol dekkings- en snelheidsverplichting 700 MHz-vergunningen en Meetprotocol ingebruiknameverplichtingen 700,

Recent is ook een meetprotocol opgesteld dat het toezicht op de IGV van de 3,5 GHz-band beschrijft.³ Afhankelijk van de concrete situatie en specifieke omstandigheden kan slechts bij wijze van uitzondering gemotiveerd van het toezichtkader worden afgeweken.

Géén onderdeel van dit toezichtkader is:

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

2 Kaders voor het toezicht op mobiele communicatie

2.1 Beleidskaders

De *Nota Frequentiebeleid 2016* beschrijft dat draadloze communicatie een onmisbare grondstof is geworden voor de Nederlandse samenleving.⁴ De maatschappelijke afhankelijkheid van draadloze communicatie neemt toe en is een randvoorwaarde voor economische groei. 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. Daarom heeft de *Nota Frequentiebeleid 2016* als centrale doelstelling om te streven naar doelmatig frequentiebeleid. Daarbij verschuift het accent naar het borgen van een efficiënt werkende markt, het aansluiten op maatschappelijke ontwikkelingen en het borgen van publieke belangen.

Dit beleid is verder uitgewerkt in het *Actieplan Digitale Connectiviteit* en de *Nota Mobiele Communicatie 2019*.⁵ Bij de Multibandveiling in 2020 en de veiling van vergunningen voor de 3,5 GHz-band in 2024 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*. Voor die beleidsdoelstelling is een daadwerkelijk uitrol van netwerken en goede naleving van (technische en kwalitatieve) vergunningsvoorwaarden van belang. Daarop houdt de RDI toezicht.

2.2 Vergunningsvoorwaarden voor de 700, 1400 en 2100 MHz en 3,5 GHz band

Om invulling te geven aan het streven naar de beschikbaarheid en goede werking van mobiele netwerken en communicatie ('altijd en overal') zijn in 2020 bij de Multibandveiling van de 700, 1400, en 2100 MHz-banden aanvullende vergunningseisen gesteld.⁶ Naast een IGV voor alle vergunningen voor openbare mobiele communicatie geldt voor de 700 MHz-vergunningen ook een DSV voor buitenshuis gebruik.

Hieronder zijn de belangrijkste vergunningsvoorwaarden voor de 700, 1400 en 2100 MHz-band samengevat:

- Een **IGV** die bijdraagt aan het doel om de vergunde frequentieruimte daadwerkelijk in gebruik te nemen en te houden door het aanbieden van een openbare elektronische telecommunicatiedienst die beschikbaar moet zijn binnen 2 jaar en 5

² 2100 en 2600 MHz-vergunningen, 3 maart 2020

³ Meetprotocol ingebruiknameverplichtingen 3,5GHz-vergunningen, april 2024

⁴ [Nota Frequentiebeleid 2016 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

⁵ [Actieplan Digitale Connectiviteit | document | Tweede Kamer](#) en [Nota mobiele communicatie | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

⁶ Toelichting vergunningen Multibandveiling.

jaar na het inwerking treden van de vergunning in een gebied met een minimaal aantal vierkante kilometers;

- Voor de 700 MHz vergunningen: een **DSV** 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** aan radioastronomie;
- Het gebruik van frequenties volgens de **frequentie-technische voorwaarden**.

De vergunningen voor de 3,5 GHz-band bevatten specifieke aanvullende voorwaarden:

- Het **synchroniseren van het netwerk** met de andere netwerken in dezelfde frequentieband op basis van de in bijlagen opgenomen synchronisatiestructuur, tenzij er met de andere vergunninghouders (schriftelijke) afspraken zijn gemaakt over een afwijkende synchronisatiestructuur⁷;
- Het **bieden van passende bescherming** aan lokale netwerken van vergunninghouders in de frequentiebanden 3400 – 3450 MHz en 3750 – 3800 MHz tot 1 september 2026, tenzij er onderlinge afspraken zijn gemaakt over het accepteren van een bepaald niveau storing;
- Het **accepteren van storingen** door lokale netwerken van vergunninghouders in de frequentiebanden 3400 – 3450 MHz en 3750 – 3800 MHz tot 1 september 2026.

3 Uitgangspunten toezicht

Dit hoofdstuk beschrijft globaal hoe de RDI invulling geeft aan het toezicht op de beschikbaarheid van technische infrastructuren voor mobiele communicatie. Bij het toezicht van de RDI staat het publieke belang te allen tijde voorop: beschikbaarheid van netwerken voor mobiele communicatie met goede dekking en kwaliteit.

Zoals hiervoor beschreven, ziet de RDI vergunninghouders als professionele marktpartijen met zelfsturend vermogen. Van hen wordt, zoals in de afgelopen periode gerechtvaardigd bleek, eigen verantwoordelijkheid en initiatief verwacht met betrekking tot naleving van de vergunningsvoorwaarden. De eerder getoonde verantwoordelijkheid in de juiste naleving is een belangrijk uitgangspunt voor het toezicht.

⁷ Vergunninghouder mag ook lokaal en/of tijdelijk afwijken van de synchronisatiestructuur voor zover andere vergunninghouders in de 3400 – 3800 MHz band hierdoor geen storing ondervinden en storing van andere netwerken in deze band wordt geaccepteerd

3.1 Effectief en onafhankelijk toezicht

Toezicht houdt allereerst in: waarnemen en relevante informatie verzamelen. Als de RDI constateert dat een vergunninghouder zich niet aan de regels houdt, dan kan gericht en passend optreden – interveniëren – noodzakelijk zijn. Liefst vroegtijdig en “aan de voorkant” van het probleem om met interventies effectief beweging richting blijvend goede naleving te bereiken.

De RDI is onpartijdig bij het verzamelen van feiten en het verrichten van metingen, bij de beoordeling van die informatie en het eventueel interveniëren. De publieke belangen staan centraal. Daarnaast stelt RDI eigenstandig haar programmering en prioritering in het toezicht vast, waarmee zij bijdraagt aan de realisatie van de doelstellingen van het telecommunicatiebeleid.⁸

De RDI kan een breed scala aan interventies inzetten. Dat varieert van een ‘zachte aanpak’ zoals voorlichting, gesprekken of controlemetingen, tot een ‘harde(re) aanpak’ waarbij sancties als bestuurlijke boete of last onder dwangsom worden ingezet. Dit zogeheten responsieve toezicht beoogt effectief beweging richting blijvend goede naleving te creëren.

De doelgroep van dit toezichtkader bestaat uit zowel de huidige (bekende) vergunninghouders als ook mogelijk nieuwe (onbekende) vergunninghouders vergunningen kunnen verwerven via de 3,5 GHz-veiling. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de interventies.

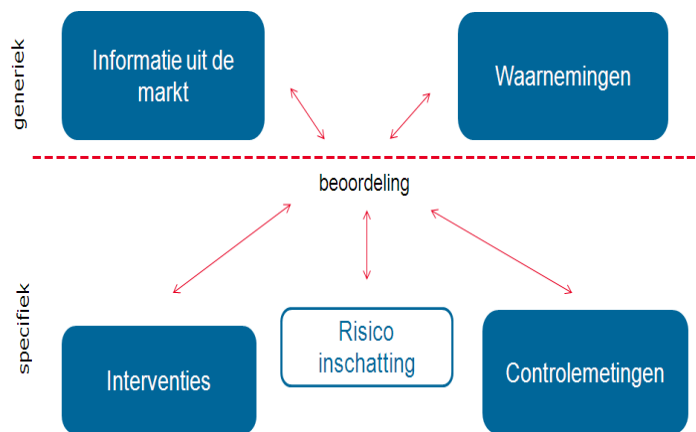
3.2 Informatiegestuurd en risicogericht toezicht

De verwachtingen over toezicht zijn divers en soms tegenstrijdig. Enerzijds verwacht de maatschappij van het toezicht dat het effectief alle risico’s afvangt, anderzijds dat financiële en administratieve lasten van het toezicht laag zijn.

De per definitie beperkte toezichtcapaciteit maakt informatiegestuurde en risicogerichte keuzes en prioritering noodzakelijk. Als gevolg van deze (gemotiveerde) selectiviteit, kan er sprake zijn van een restrisico, bijvoorbeeld een kans op incidenten door niet naleving. De RDI aanvaardt expliciet een (rest)risico, wetende dat simpelweg niet alle risico’s kunnen worden afgedekt door het toezicht en de verantwoordelijkheid voor de juiste naleving primair bij de vergunninghouders ligt.

Het informatiegestuurde toezichtproces start met het verzamelen van informatie, bijvoorbeeld door desktopresearch in databases met verleende vergunningen, het antenneregister en eerdere of gerichte meetgegevens. Gegeven het grote zelfsturende vermogen, verwachten we dat de vergunninghouders ook zelf of op verzoek van de RDI (en eventueel na een vorderingsbrief), informatie verstrekken over hoe zij vormgeven aan de naleving van de vergunningsvoorwaarden. Daarnaast verzamelt de RDI ook (aanvullende) informatie door monitoring, eigen metingen en netwerkmodellering. Het principe van informatiegestuurd en risicogericht toezicht is geschetst in figuur 1.

⁸ Zoals omschreven in de beleidskaders (2.1).



Figuur 1: Informatie gestuurd en risicogericht toezicht.

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.

Op basis van de aangeleverde informatie, waarnemingen en eventueel geconstateerde afwijkingen wordt een risico-inschatting gemaakt (onderin figuur 1). Daarmee kan de RDI prioriteiten stellen, periodiek controlemetingen verrichten in het veld en zo nodig interveniëren.

4 Toezichtstrategie

Dit hoofdstuk beschrijft welke prioriteiten we geven aan het toezicht op de beschikbaarheid en goede werking van mobiele netwerken nadat in 2024 ook de 3,5 GHz-vergunningen zijn verleend.

4.1 Prioritering

De RDI stelt de publieke belangen centraal door haar toezicht te richten op de beschikbaarheid van netwerken voor mobiele communicatie met goede dekking en kwaliteit. Daartoe wordt in beginsel de volgende initiële prioritering gehanteerd:

1. De DSV uit de 700 MHz-vergunningen;
2. De IGV uit de 3,5 GHz-vergunningen;
3. Bieden van passende bescherming aan diensten in naastliggende banden van de 700 MHz en 3,5 GHz-vergunningen;
4. Synchronisatie van netwerken in de 3,5 GHz-band.

Dit laat onverlet dat de RDI, afhankelijk van tussentijdse ontwikkelingen, een andere prioritering kan hanteren en ook op de andere vergunningsvoorschriften toezicht kan houden. Hieronder volgt een uitleg van bovenstaande prioritering:

DSV

De RDI schat in dat er in een beperkt aantal gemeenten in Nederland een verhoogde kans is dat de DSV uit de 700 MHz-vergunningen niet volledig nageleefd zal (kunnen) worden. Daarmee wordt – mogelijk - niet voldaan aan de beleidsuitgangspunten die ten grondslag liggen aan deze verplichting, namelijk 'altijd en overal' beschikbare mobiele connectiviteit. Het publieke belang om aan deze verplichtingen te voldoen is groot.

Om een goed beeld te krijgen van de mobiele dekking en capaciteit in de diverse gemeenten voert de RDI sinds juli 2022 actief controlemetingen uit. De RDI deelt de resultaten met de vergunninghouders en publiceert de resultaten op haar website. De meetresultaten laten tot op heden een positief beeld zien. In 2026 wordt de DSV verzaamd. De vergunninghouders moeten aan iedere gebruiker binnen het netwerk dan een dienst aanbieden met een snelheid van 10 Mbps tegenover 8 Mbps op dit moment.

Ondanks de positieve meetresultaten tot nu toe vindt de RDI het belangrijk om komende jaren controlemetingen te blijven uitvoeren. Hiermee wordt onder andere tegemoet gekomen aan de maatschappelijke behoefte meer zicht te krijgen op lokale dekking en capaciteit.

IGV 3,5 GHz

De verwachting is dat vergunninghouders binnen de periode van twee en vijf jaar voldoen aan hun IGV. Ze bieden in heel Nederland immers al openbare telecommunicatiediensten aan. Ingebruikname van de 3,5 GHz zal grotendeels via bestaande opstelpunten plaatsvinden, waaraan extra radioapparatuur en antennes zijn toegevoegd of nog dienen te worden.

Bij het niet of niet volledig voldoen aan de IGV wordt schaarse frequentieruimte ondoelmatig gebruikt. Als de beschikbare frequentieruimte niet in gebruik wordt genomen, dan kan bovendien moeilijker aan aanvullende verplichtingen en voorwaarden uit de vergunning worden voldaan. Denk aan de DSV die is verbonden aan de 700 MHz-vergunningen.

Passende bescherming

In de vergunningen zijn bepalingen opgenomen over 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. Een nadere uitwerking van het begrip passende bescherming is te vinden in de toelichting bij elke vergunning waarin het voorschrift is opgenomen.

Voor de 3,5 GHz-vergunningen geldt dat vergunninghouders tot 1 september 2026 naast het bieden van passende bescherming, ook storingen van de lokale netwerken van vergunninghouders in de frequentiebanden 3400 MHz – 3450 MHz en 3750 MHz – 3800 MHz dienen te accepteren voor zover deze vergunninghouders de frequentieruimte op de voorgeschreven wijze gebruiken.

Synchronisatie

Voor een efficiënt en storingsvrij gebruik van frequentieruimte in de 3,5 GHz-band is het nodig dat de diverse vergunninghouders hun netwerken met elkaar synchroniseren op

basis van de synchronisatiestructuur die is opgenomen in de bijlagen bij de vergunningen, tenzij uit de vergunningen anders volgt.

5 Interventies

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de RDI omgaat met overtredingen van de vergunningvoorschriften van de vergunningen voor de 700, 800, 900, 1400, 1800, 2100, 2600 MHz en 3,5 GHz-banden. Dit interventiekader bouwt voort op het al bestaande kader, zoals beschreven in de toezichtarrangementen uit 2012 en 2020.

5.1 DSV 700 MHz-vergunningen

In de 700 MHz-vergunningen is 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 de DSV is tot 1 januari 2030. Voor de wijze waarop de RDI de DSV toetst, wordt verwezen naar het 'Meetprotocol dekking- en snelheidsverplichting 700 MHz-vergunningen'.

Er zijn situaties denkbaar dat een vergunninghouder niet (tijdig) kan voldoen aan de DSV vanwege factoren die buiten zijn macht liggen ondanks het feit dat de vergunninghouder tijdig is begonnen met maatregelen om aan de eis te kunnen voldoen. In dergelijke situaties van overmacht kan een vergunninghouder een schriftelijk verzoek indienen bij RDI 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.

Meer gedetailleerde informatie over het aanvragen en beoordelen van een dergelijke wijziging als gevolg van overmacht is te vinden op de website van de RDI.⁹ In voorkomende gevallen zal de RDI voor het toezicht op de DSV uitgaan van de tijdelijk gewijzigde vergunning.

5.1.1 Interventietraject DSV 700 MHz

Als blijkt dat de vergunninghouder na hercontrolemetingen nog niet voldoet aan de DSV in een gemeente, dan start de RDI een sanctietraject om de vergunninghouder tot juiste naleving in deze gemeente te bewegen. Tijdens het onderzoek zal de RDI een duidingsgesprek met de vergunninghouder voeren, waarbij de resultaten en de redenen voor niet voldoen worden besproken. De RDI neemt de verkregen informatie dan mee in haar beoordeling. Bij een overtreding van de DSV legt de RDI in eerste instantie een LOD 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.

⁹ <https://www.rdi.nl/onderwerpen/telecomaanbieders/documenten/publicaties/2023/01/02/tijdelijke-ontheffing-dekkings--en-snelheidsverplichting>

Omdat er sprake is van minimumverplichtingen in de vergunning, wordt er ten aanzien van de hoogte van de dwangsom niet gedifferentieerd naar de mate waarin een vergunninghouder niet voldoet. De RDI gaat er vanuit dat professionele partijen op de markt voor mobiele communicatie tijdig aan de voorgeschreven minimum DSV voldoen. Lukt dat niet en is er geen sprake van overmacht, dan wordt de LOD daadwerkelijk opgelegd.

De begunstigingstermijn voor het alsnog realiseren van de gevraagde DSV 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 bereiden. Binnen sommige gemeenten kunnen netwerkmodernisering en -uitbreidingen nodig zijn 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 de RDI de begunstigingstermijn in beginsel op minimaal zes maanden na opleggen van de LOD.¹⁰

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. Het niet of niet volledig voldoen aan de DSV doet afbreuk aan de beleidsuitgangspunten die ten grondslag liggen aan deze verplichting en dat weegt dan ook zwaar. De dwangsom moet ook dermate hoog zijn dat er een efficiënte prikkel wordt gegeven voor normconformiteit. Daarbij geldt het volgende:

- De hoogte van de dwangsom 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 winst oogmerk. 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;
- Er wordt uitgegaan van de minimumprijs van de 700 MHz-vergunning als adequate indicator van de hoogte van de dwangsom. Dan kan tevens het eventuele te behalen financieel voordeel van niet-naleven worden meegewogen. Deze minimumprijs staat vermeld in de betreffende Regeling.¹¹
- Daarnaast vindt een compensatie naar rato plaats omdat de verplichting geldt per gemeente in Nederland. Op 1 januari 2020 bedroeg het aantal gemeenten in Nederland 355.¹² Daarom wordt de maximale dwangsom per vergunning per gemeente gedeeld door 355.

Dit levert dan de volgende verdeling op:

Frequentieband	Maximale dwangsom per gemeente	Verbeuring per overtreding per gemeente per maand
700 MHz	€ 75.180.000 / 355	€ 7.518.000 / 355

¹⁰ CBb 30 januari 2015, ECLI:NL:CBB:2015:20.

¹¹ Regeling aanvraag- en veilingprocedure vergunningen 700, 1400 en 2100 MHz.

¹² CBS, Gemeentelijke indeling op 1 januari 2020.

Verder geldt het volgende:

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

De RDI stelt per gemeente ten hoogste éénmaal per maand een overtreding vast. Het maximum aantal verbeurten per gemeente is gesteld op tien.

De maximale looptijd van de LOD is gesteld op twee jaar. Dit omdat als een vergunninghouder zo lang niet voldoet aan de DSV in een gemeente, afgevraagd kan worden of een voortzetting van de LOD in het belang is voor de digitale connectiviteit van de inwoners van de betreffende gemeente. Er mag van worden uitgegaan dat na opleggen van de LOD alsnog snel naleving van de voorwaarden zal volgen.

Wordt na de looptijd van de LOD nog niet voldaan, dan liggen alle (sanctie-)maatregelen weer open, waaronder intrekking van de vergunning. Daarbij zal de RDI ook meewegen in hoeveel gemeentes een vergunninghouder niet voldoet aan de DSV.

Per gemeente kan een last onder dwangsom worden opgelegd, het aantal verworven 700 MHz-vergunningen is daarbij niet bepalend in de opgelegde LOD. Immers, er kan *per gemeente* sprake zijn van een overtreding van de DSV 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.

5.2 IGV

De IGV verplicht een vergunninghouder om een openbare elektronische communicatiedienst aan te bieden in een gebied met een zekere omvang. De IGV 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 IGV licht en flexibel genoeg om ruimte te bieden aan uiteenlopende businesscases van zowel partijen met ambities op een massamarkt als een innovatieve nieuwkomer of nichespeler. De IGV betekent overigens niet alleen dat de frequenties in gebruik moeten worden genomen, maar ook dat zij in gebruik moeten worden gehouden.

Vergunninghouders konden in eerdere veilingen een vergunning per 5 MHz (gepaard of ongepaard spectrum) in de 700, 800, 900, 1400, 1800, 2100 of 2600 MHz-band verwerven.

De veiling van de 3,5 GHz- band betreft drie vergunningen voor 60 MHz en twaalf vergunningen voor 10 MHz ongepaard spectrum. Daarom zijn de oppervlakten van de IGV in de 3,5 GHz-vergunningen respectievelijk vertwaalfvoudigd en verdubbeld ten opzichte van de beleidsnota. De zwaarte van de IGV 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 frequentieband kunnen vergunninghouders meerdere vergunningen bezitten. De verplichting geldt per vergunning, waardoor de zwaarte toeneemt naarmate meer vergunningen worden verworven. Aangezien lagere frequenties verder reiken dan hogere frequenties, is het minimale oppervlak voor de IGV voor de lagere frequenties groter dan

die voor de hogere frequenties. De IGV ziet er nu 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 ¹³	2010, 2012 ¹⁴
3,5 GHz (10 MHz)	54	536	2024
3,5 GHz (60 MHz)	324	3216	2024

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

Voor de wijze waarop de RDI de IGV toetst, wordt verwezen naar het 'Meetprotocol ingebruiknameverplichtingen 700, 2100 en 2600 MHz- vergunningen' en het 'Meetprotocol ingebruiknameverplichtingen 3,5 GHz- vergunningen'.¹⁵

5.2.1 Interventietraject IGV

Indien een vergunninghouder niet voldoet aan de IGV, dan wordt in beginsel een last onder dwangsom (LOD) opgelegd. Een LOD is een herstelsanctie, waarbij (dwingende) gelegenheid wordt geboden om een overtreding te beëindigen. Daarbij wordt een passende termijn gegeven om de overtreding te herstellen, de 'begunstigingstermijn'.

Als de overtreding niet of niet tijdig wordt beëindigd dan verbeurt de overtreder een geldsom. Omdat de dwangsom meerdere keren kan worden verbeurd zolang de overtreding niet is hersteld of indien er herhaling van de overtreding plaatsvindt, geeft de LOD een effectieve prikkel om tot naleving te bewegen. De begunstigingstermijn voor het alsnog realiseren van de gevraagde inspanning moet zo kort mogelijk zijn, maar wel lang genoeg om de last te kunnen uitvoeren.

Daarbij geldt dat de vergunninghouder al twee tot vijf jaar de tijd had 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 *in beginsel* één maand, ongeacht hoe ver de overtreder met de ingebruikname is.

Gelet op het feit dat er sprake is van minimumverplichtingen in de vergunning, differentieert de RDI ten aanzien van de last onder dwangsom niet naar de mate waarin

¹³ Voor enkele vergunningen geldt dat zij geen ingebruiknameverplichting hebben. 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).

¹⁴ 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.

¹⁵ De wijze waarop de RDI de IGV in de 1400 MHz-band meet, is niet nader uitgewerkt in een meetprotocol, gezien het bijzondere gebruik van deze band. De RDI schat echter expertmatig in dat vergunninghouders aan de IGV voldoen, waardoor nadere toetsing (nu) niet nodig is. Mocht toetsing in de toekomst nodig zijn, dan zal dit in een latere fase met de vergunninghouders worden afgestemd.

een vergunninghouder niet voldoet. De RDI gaat er vanuit dat professionele partijen op de markt voor mobiele communicatie tijdig de voorgeschreven minimum ingebruikname realiseren.

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. Door het niet of niet volledig voldoen aan de IGV wordt het belang van doelmatig frequentiegebruik geschaad en kunnen afnemers benadeeld worden. Die belangen wegen zwaar. De dwangsom moet daarnaast hoog genoeg zijn om een effectieve prikkel te zijn om tot naleving te bewegen.

De RDI relateert de hoogte van de dwangsom niet aan de investeringen die zijn gedaan om de vereiste minimum dekking te realiseren, aangezien vergunningen technologie- en diensteneutraal uitgegeven worden. Deze investeringen zijn immers afhankelijk van de gekozen techniek en de aan te bieden diensten. Wel gaat de RDI uit van de reserveprijs (het minimumbedrag) van de vergunning als een adequate indicator van de hoogte van de dwangsom. Dan kan tevens het eventuele te behalen financieel voordeel van niet-naleven worden meegewogen. Deze reserveprijzen staan vermeld in de betreffende Regelingen.¹⁶ Dat leidt tot de volgende dwangsomhoogtes:

Frequentieband	Maximale dwangsom per vergunning	Verbeuring 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
3,5 GHz (10 MHz)	€ 4.360.000	€ 436.000
3,5 GHz (60 MHz)	€ 39.220.000	€ 3.922.000

De RDI stelt ten hoogste éénmaal per maand een overtreding vast. Het maximum aantal verbeurten voor een opgelegde last onder dwangsom bedraagt tien. De looptijd van de LOD is beperkt tot anderhalf jaar. Er mag van worden uitgegaan dat na opleggen van de LOD alsnog snel naleving van de voorwaarden zal volgen. Een langere termijn is niet opportuun gezien het belang van de afnemers en partijen die mogelijk interesse hebben in de frequentieruimte.

Omdat er *per vergunning* sprake kan zijn van een overtreding van de IGV betekent dit dat de RDI *per vergunning* een LOD kan opleggen. Wordt na de looptijd van LOD nog niet voldaan, dan liggen alle (sanctie-)maatregelen weer open, waaronder intrekking van de vergunning. Zie onderstaande tabel.

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

¹⁶ 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); Regeling aanvraag- en veilingprocedure vergunningen 3,5 GHz-band 2024.

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 zijn dat een vergunninghouder dan bijzondere maatregelen moet treffen of moet coördineren met andere frequentiegebruikers. Coördinatie van frequentiegebruik wordt steeds meer bij de gebruikers zelf gelegd. Hiermee wordt voorkomen dat er onnodig beperkende frequentie technische 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 de RDI nauwlettend toezien op het bieden van passende bescherming.

Indien er verstoringen optreden dan zal dit meestal aan het licht komen door indiening van storingsmeldingen bij de RDI. Het ligt dan in de rede dat degene die storing veroorzaakt maatregelen neemt om deze te beëindigen.

De RDI kan naar aanleiding van een storingsmelding ook (vervolg)onderzoek instellen.

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