

Beleidsregel sancties frequentiegebruik UMTS

Beleidsregel van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 23 augustus 2007, nr. AT-EZ/5891756.JZ, houdende vaststelling van regels met betrekking tot toezicht op en handhaving van de naleving van de vergunningvoorwaarden door de houder van een IMT-2000 vergunning (Beleidsregel sancties frequentiegebruik UMTS)

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
Gelet op de artikelen 3.3, 3.5, 3.7, tweede lid, onderdeel b, 15.1, eerste lid, onderdeel a, en 15.2, eerste lid, van de Telecommunicatiewet, de artikelen 16, 17 en 21 van het Frequentiebesluit en de artikelen 5:32, eerste lid en 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht;

Besluit:

§ 1. Algemene bepalingen

Artikel 1

1. In deze beleidsregel wordt verstaan onder:
 - a. wet: Telecommunicatiewet;
 - b. Agentschap Telecom: Agentschap Telecom van het ministerie van Economische Zaken;
 - c. vergunning: vergunning voor gebruik van frequentieruimte als bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, van de wet, die is verdeeld op basis van de Regeling gebruiksrecht radio-frequenties voor IMT-2000;
 - d. vergunninghouder: houder van een vergunning als bedoeld onder c;
 - e. toezichthouders: ambtenaren als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van het Besluit aanwijzing toezichthouders Telecommunicatiewet;¹
2. De definities in de vergunningen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, zijn van toepassing.

Artikel 2

Deze beleidsregel geeft aan op welke wijze de Minister van Economische Zaken de voorschriften betreffende dekking en minimum serviceniveau, genoemd in artikel 3, onderdeel b, van de vergunning, bestuursrechtelijk zal handhaven.

Artikel 3

1. Ter vaststelling of de vergunninghouder voldoet aan de voorschriften betreffende dekking en minimum serviceniveau, genoemd in artikel 3, onderdeel b, van de vergunning, worden op driehonderd verschillende locaties in Nederland metingen verricht.

2. De metingen geschieden overeenkomstig de in de bijlage opgenomen meetmethode.

Artikel 4

1. Indien een vergunninghouder in minder dan 98% van het in de vergunningsvoorschriften beschreven gebied dekking heeft, wordt wegens overtreding van de voorschriften betreffende dekking, genoemd in artikel 3, onderdeel b, van de vergunning een last onder dwangsom opgelegd.

2. De dwangsom, bedoeld in het eerste lid, bedraagt:

- a. € 5.000.000,- per kwartaal met een maximum van € 40.000.000,- indien het behaalde dekkingpercentage groter of gelijk is aan 0% en kleiner is dan 13%;
- b. € 4.375.000,- per kwartaal met een maximum van € 35.000.000,- indien het behaalde dekkingpercentage groter of gelijk is aan 13% en kleiner is dan 26%;
- c. € 3.750.000,- per kwartaal met een maximum van € 30.000.000,- indien het behaalde dekkingpercentage groter of gelijk is aan 26% en kleiner is dan 38%;
- d. € 3.125.000,- per kwartaal met een maximum van € 25.000.000,- indien het behaalde dekkingpercentage groter of gelijk is aan 38% en kleiner is dan 50%;
- e. € 2.500.000,- per kwartaal met een maximum van € 20.000.000,- indien het behaalde dekkingpercentage groter of gelijk is aan 50% en kleiner is dan 62%;
- f. € 1.875.000,- per kwartaal met een maximum van € 15.000.000,- indien het behaalde dekkingpercentage groter of gelijk is aan 62% en kleiner is dan 74%;
- g. € 1.250.000,- per kwartaal met een maximum van € 10.000.000,- indien het behaalde dekkingpercentage groter of gelijk is aan 74% en kleiner is dan 86%;
- h. € 625.000,- per kwartaal met een maximum van € 5.000.000,- indien het behaalde dekkingpercentage groter of gelijk is aan 86% en kleiner is dan 98%.

3. De last, bedoeld in het eerste lid, houdt in dat de overtreder op de meetlocaties, waar geen dekking is geconstateerd binnen de gestelde termijn dekking moet hebben gerealiseerd.

Artikel 5

1. Indien een vergunninghouder in minder dan 93,1% van het in de vergunningsvoorschriften beschreven gebied op ieder tijdstip voldoet aan het minimum serviceniveau, wordt wegens overtreding van de voorschriften betreffende minimum serviceniveau, genoemd in artikel 3, onderdeel b, van de vergunning een last onder dwangsom opgelegd.

2. De dwangsom, bedoeld in het eerste lid, bedraagt:

- a. € 500.000,- per kwartaal met een maximum van € 4.000.000,- indien het gehaalde minimum serviceniveau groter of gelijk is aan 0% en kleiner is dan 12%;
- b. € 437.500,- per kwartaal met een maximum van € 3.500.000,- indien het gehaalde minimum serviceniveau groter of gelijk is aan 12% en kleiner is dan 24%;
- c. € 375.000,- per kwartaal met een maximum van € 3.000.000,- indien het gehaalde minimum serviceniveau groter of gelijk is aan 24% en kleiner is dan 36%;
- d. € 312.500,- per kwartaal met een maximum van € 2.500.000,- indien het gehaalde minimum serviceniveau groter of gelijk is aan 36% en kleiner is dan 48%;
- e. € 250.000,- per kwartaal met een maximum van € 2.000.000,- indien het gehaalde minimum serviceniveau groter of gelijk is aan 48% en kleiner is dan 60%;
- f. € 187.500,- per kwartaal met een maximum van € 1.500.000,- indien het gehaalde minimum serviceniveau groter of gelijk is aan 60% en kleiner is dan 72%;
- g. € 125.000,- per kwartaal met een maximum van € 1.000.000,- indien het gehaalde minimum serviceniveau groter of gelijk is aan 72% en kleiner is dan 84%;
- h. € 62.500,- per kwartaal met een maximum van € 500.000,- indien het gehaalde minimum serviceniveau groter of gelijk is aan 84% en kleiner is dan 93,1%.

3. Bij de toepassing van het eerste en tweede lid worden locaties waar geen dekking is geconstateerd niet aangemerkt als locaties waar niet voldaan wordt aan het minimum serviceniveau.

4. De last, bedoeld in het eerste lid, houdt in dat de overtreder op de meetlocaties, waar is geconstateerd dat de overtreder niet heeft voldaan aan het minimum serviceniveau genoemd in het eerste lid, binnen de gestelde termijn het minimum serviceniveau moet hebben gerealiseerd.

Artikel 6

1. Alvorens een last onder dwangsom aan een overtreder wordt opgelegd, wordt overeenkomstig artikel 4:8 Awb aan hem een voornemen tot oplegging van een last onder dwangsom verzonden. De overtreder wordt in de gelegenheid gesteld om binnen een maand na

dagtekening van dit voornemen mondeling of schriftelijk zijn zienswijze ten aanzien daarvan te uiten.

2. De termijn die de overtreder wordt gegund om aan een last te voldoen alvorens hij de dwangsom voor de eerste maal verbeurt, bedraagt drie maanden.

3. In afwijking van het tweede lid kan een langere termijn worden gegund indien de overtreder binnen een maand aantoonbaar dat hij redelijkerwijs niet binnen de termijn van drie maanden aan de last kan voldoen.

Artikel 7

1. In het geval het maximumbedrag als bedoeld in artikel 4, tweede lid, is verbeurd, en de vergunninghouder op meer dan 150 meetlocaties geen dekking heeft, kan de vergunning worden ingetrokken. Artikel 3, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.

2. De vergunning wordt niet eerder ingetrokken dan nadat:

- a. aan de vergunninghouder een voornemen tot intrekking is verzonden en de overtreder hierbij de mogelijkheid is geboden om binnen een maand na dagtekening van deze brief mondeling of schriftelijk zijn zienswijze ten aanzien van genoemd voornemen naar voren te brengen, en
- b. de onder a genoemde termijn is verstreken zonder dat de vergunninghouder de overtreding heeft beëindigd.

Artikel 8

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Artikel 9

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel sancties frequentiegebruik UMTS.

*De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.J.A. van der Hoeven.*

¹ Stcrt. 1998, 230; laatstelijk gewijzigd bij ministeriële regeling van 14 mei 2004, Stcrt. 2004, 92.

Bijlage als bedoeld in artikel drie, tweede lid

Meetmethode

Inleiding

Om te kunnen constateren of aan de uitrolverplichting zoals die is opgenomen in de vergunningen voor IMT-2000 is voldaan is een meetmethode ontwikkeld. Met behulp van deze meetmethode wordt gecontroleerd of de in de vergunning voorgeschreven dekking en het vereiste minimum serviceniveau worden gerealiseerd.

In dit document is uiteengezet wat gemeten wordt en hoe de meting in zijn werk gaat. Het document bevat tevens de statistische methode waarmee wordt berekend of een vergunninghouder voldoet aan zijn vergunningvoorwaarden.

Dekking:

Allereerst wordt gemeten of in het in de vergunningsvoorschriften beschreven gebied dekking is.

Onder dekking wordt verstaan de aanwezigheid van een bruikbaar hoogfrequent signaal in de diverse toegewezen UMTS-frequentiebanden. De aanwezigheid van hoogfrequente signalen zal worden geconstateerd door het gebruik van voor UMTS-geschikte meetapparatuur. Naast de aanwezigheid van UMTS-signalen zal ook worden onderzocht of mogelijk storende signalen op deze frequenties aanwezig zijn, die een (nadelige) invloed kunnen hebben op te verrichten metingen.

Serviceniveau:

Om het serviceniveau te bepalen zal daadwerkelijk gebruik worden gemaakt van de UMTS-netwerken van de verschillende vergunninghouders, door middel van commercieel beschikbare UMTS-abonnementen van de vergunninghouders. Tijdens de meting wordt alleen de downloadsnelheid gemeten, omdat dit het meest voorkomende internet gedrag is en de uplink technologie op dit moment door de beschikbare apparatuur beperkt is tot 64kbit/s.

Bij het succesvol tot stand komen van een verbinding wordt de meting op laag 7 van het OSI model (applicatielaag) uitgevoerd en bestaat deze uit het downloaden van een binair bestand van 5Mb vanaf de server van Agentschap Telecom naar de laptop computer van de toezichthouder. Er wordt geen spraak of combinatie van spraak en data gemeten. Er wordt alleen een databestand gedownload. Het bestand is niet comprimeerbaar om te voorkomen dat tijdens de meting de diverse compressieoplossingen van de providers invloed hebben op de grootte van het bestand. Voor het downloaden wordt gebruik gemaakt van een FTP applicatie. Deze registreert tijdens de download de start en stoptijd van de sessie en de getransporteerde bytes. Deze informatie wordt opgeslagen in een logbestand die als bestandsnaam de XY coördinaten krijgt van de gemeten locatie. Deze coördinaten worden overgenomen van de bij de toezichthouder aanwezige GPS ontvanger.

Werkinstructie:

Om de meetmethode uniform toe te passen wordt gebruik gemaakt van een werkinstructie voor de toezichthouder.

Volledige beschrijving meetmethode en gebruikte apparatuur

In het document 'Van vergunningsvoorwaarden naar toezicht v2.0'¹ wordt de werkwijze bij de ontwikkelde meetmethode en de gebruikte meetapparatuur gedetailleerd beschreven. Dit document is vanaf 1 september 2007 beschikbaar en zal dan aan de vergunninghouders worden verstrekt.

Statistiek

Door middel van steekproeven zal worden vastgesteld of de vergunninghouders voldoen aan hun vergunningsvoorwaarden. Deze steekproeven dienen echter niet onderhevig te zijn aan subjectieve oordelen of willekeur. In dit document wordt zo volledig mogelijk de procedure van het selecteren en het verwerken van deze steekproeven besproken. Deze moet leiden tot een ook statistisch verantwoorde conclusie over het al dan niet voldoen van de UMTS-operators aan de vergunningsvoorwaarden.

Selectie locaties

Met een random coördinatengenerator in Microsoft Excel is een lijst met een ruime hoeveelheid locaties verkregen die in of rond Nederland liggen. Van deze punten zijn de eerste 600 bewaard en de punten die buiten het in de vergunningsvoorschriften beschreven gebied liggen zijn verwijderd. Op de eerste 300 locaties zullen de metingen in beginsel worden verricht. De overige 300 locaties zijn bedoeld als reservelocaties, die kunnen worden gebruikt in gevallen dat van de eerste 300 meetlocaties, locaties moeten worden afgewezen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als een locatie fysiek niet bereikbaar is.

De afzonderlijke locaties genoemd in de vergunningsvoorwaarden (verbindingswegen, vliegvelden, grote gemeenten) zijn gelijkwaardig. Er vindt daarom geen weging plaats van de locaties.

Aangezien wegen en spoorwegen als lijn zonder breedte zijn opgeslagen in de database van het kaartmateriaal, is de kans dat op zo'n lijn een meetpunt valt zeer klein. Daarom is er uit praktische overwegingen voor gekozen dat de dekkingseis ook geldt indien de meetpunten zich op maximaal 50 meter van het midden van de hoofdverbindingswegen en de autosnelwegen bevinden. Deze praktische invulling van de dekkingseis betekent dat daaraan ook is voldaan als het meetpunt zich op maximaal 50 meter van de hoofdverbindingswegen en de autosnelwegen bevindt. Praktisch gezien zullen voor de hoofdverbindingswegen en autosnelwegen de metingen op de openbare weg, zo dicht mogelijk bij de betreffende hoofdverbindingsweg of autosnelweg, worden uitgevoerd. Deze meetlocatie mag zich maximaal 50 meter van de exacte meetlocatie bevinden. Dit om rekening te

houden met het feit dat het exacte meetpunt fysiek moeilijk bereikbaar kan zijn of dat metingen op exacte meetlocaties gevaar op kunnen leveren voor de toezichthouder of andere personen. Indien aan deze '50 meter' eis niet kan worden voldaan wordt de eerst beschikbare reserve meetlocatie van dezelfde categorie gebruikt.

Voor de overige categorieën geldt dat als ter plaatse blijkt dat een locatie waar gemeten moet worden niet bereikbaar of ongeschikt is voor metingen, er gezocht zal worden naar de dichtstbijzijnde plek binnen een straal van 100 meter rond dit punt waar de meting wel kan worden uitgevoerd. Indien een meting dan toch onmogelijk blijkt wordt de locatie afgewezen en wordt de eerstvolgende locatie van dezelfde categorie uit de reservelijst genomen.

Metingen

Per locatie wordt voor elke vergunninghouder vastgesteld of het juiste signaal aanwezig is, met andere woorden of er dekking is. Vervolgens wordt bepaald of het minimum serviceniveau groter of gelijk is aan 144 kbit/s. Het eindresultaat per vergunninghouder wordt bepaald door 300 metingen. Een locatie waar geen dekking is wordt meegeteld als locatie waar wél serviceniveau is, dat om te voorkomen dat een vergunninghouder tweemaal gesanctioneerd zou worden: voor zowel onvoldoende dekking als onvoldoende serviceniveau.

Verwerking data

Er worden twee toetsen uitgevoerd. Eén toets voor de dekking en één toets voor de datasnelheid ofwel het serviceniveau. De toetsprocedure biedt de mogelijkheid om op basis van de verrichte metingen een betrouwbare uitspraak te doen of een vergunninghouder wel of niet voldoet aan de uitleg van de vergunningseisen. Voor de toetsing van dekking en datasnelheid is gekozen voor een lage onbetrouwbaarheid: $\alpha = 0.01$. Dat wil zeggen, de kans op een foute beslissing in het nadeel van de operator is maximaal 1%.

Toets 1: Dekking

H_0 : Op 98% van alle locaties is er dekking ($p \geq 0.98$)

H_1 : Op minder dan 98% van alle locaties is er dekking. ($p < 0.98$)

Neem $n = 300$. Als we het resultaat van de n metingen X_1, X_2, \dots, X_n noemen, met $X_i \in \{0,1\}$ gaat de berekening als volgt:

Bereken de som: $S = X_1 + X_2 + \dots + X_n$.
Verwerp H_0 als blijkt dat $S < 288$.

Toets 2: Snelheid

Volgens de vergunningsvoorschriften dient er op 95% van de locaties in het in de vergunningsvoorschriften beschreven gebied voldoende datasnelheid te zijn. Omdat er geen datasnelheid kan zijn

zonder dat er überhaupt dekking is, is er voor gekozen om te toetsen op 95% van 98% van het in de vergunningsvoorschriften beschreven gebied, ofwel 93.1%.

H_0 : Op minimaal 93.1% van alle locaties is de snelheid minstens 144 kbits/s ($p \geq 0.931$)¹

H_1 : Op minder dan 93.1 % van alle locaties wordt deze snelheid gehaald ($p < 0.931$)

Uit de dekkingsmetingen is gebleken dat er op S meetpunten dekking is. Om te bepalen of er wat betreft serviceniveau een sanctie moet worden opgelegd, wordt alleen gekeken naar het resultaat van de S meetpunten waar aan de dekking is voldaan. Als we het resultaat van deze S metingen Y_1, Y_2, \dots, Y_S noemen, met $Y_i \in \{0,1\}$ gaat de berekening als volgt:

Bereken de som: $T = Y_1 + \dots + Y_S + 300 - S$.

Verwerp H_0 als blijkt dat $T < 268$

¹ Waarbij de locaties waar geen dekking is geconstateerd meetellen alsof er wél is voldaan aan het serviceniveau.

Toelichting

De Minister van Economische Zaken is verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de voorschriften en beperkingen die zijn verbonden aan een vergunning voor het gebruik van frequentieruimte. Deze beleidsregel geeft de bestuursrechtelijke handhaving weer ter zake van het bieden van onvoldoende dekking alsmede van het niet voldoen aan het in de vergunning voor IMT-2000 voorgeschreven serviceniveau. Beide vereisten zijn neergelegd in artikel 3, onderdeel b, van de IMT-2000 vergunningen die zijn verleend op 7 augustus 2000.¹

Inhoud beleidsregel

Deze beleidsregel regelt de wijze waarop de Minister van Economische Zaken de dekkingsverplichting en het te realiseren serviceniveau zoals dat in de vergunningen voor IMT-2000 is opgenomen bestuursrechtelijk zal handhaven. Er is gekozen voor de oplegging van een last onder dwangsom als niet aan de dekkingsverplichting of aan het minimum serviceniveau wordt voldaan. Dit omdat de handhaving gericht is op het bereiken van een situatie zoals omschreven in de vergunningsvoorschriften. De vergunninghouder wordt aangespoord en de gelegenheid gegeven alsnog zijn verplichtingen na te komen. De last onder dwangsom beoogt tevens verdere overtredingen te voorkomen. Juist omdat de dwangsom meerdere keren kan worden verbeurd zal er een werking van uitgaan tot normconform gedrag. Wanneer een overtreder na oplegging van een dwangsom beschikking toch overtredingen blijft plegen, is de verwachting dat

de dreiging van het verbeuren van een dwangsom een effectieve prikkel zal zijn om de overtredingen te doen stoppen.

Er wordt onderscheid gemaakt in oplegging van een last onder dwangsom indien niet voldaan wordt aan het vereiste dekkingsniveau en oplegging van een last indien niet voldaan wordt aan het minimum serviceniveau.

Centrale begrippen bij handhaving IMT-2000 vergunning

In artikel 3, onderdeel b, van de IMT-2000 vergunningen worden twee begrippen gebruikt die centraal staan in deze beleidsregel. Het gaat ten eerste om het begrip 'dekking'. Dekking is in het kader van handhaving van de voorschriften, genoemd in artikel 3, onderdeel b, van de vergunning, de aanwezigheid in het frequentiespectrum van een hoog frequent signaal dat de gebruiker van een gangbaar UMTS-randapparaat in staat stelt gebruik te maken van UMTS-diensten die worden aangeboden. Een vergunninghouder dient in 98% van het in de vergunningvoorschriften beschreven gebied dekking te hebben.

Het tweede begrip is 'serviceniveau'. Het serviceniveau is in het kader van handhaving van de voorschriften, genoemd in artikel 3, onderdeel b, van de vergunning, het serviceniveau waarbij buitenshuis een UMTS-downlink verbinding tussen een basisstation en een randapparaat tot stand kan worden gebracht. Een vergunninghouder dient in 93,1% van het in de vergunningvoorschriften beschreven gebied het minimum serviceniveau van 144 kbit/s te bieden.

Dekking en serviceniveau

Er is een kaart gemaakt van Nederland waarop wordt aangegeven waar volgens artikel 3, onderdeel b, van de IMT-2000 vergunning dekking dient te zijn. Verder wordt deze kaart aangeduid als 'de vlekkenkaart'. De vlekkenkaart speelt een belangrijke rol bij de handhaving van deze beleidsregel. Op de vlekkenkaart is gevisualiseerd waar volgens de vergunningsvoorwaarden dekking en serviceniveau behoren te zijn. De kaart is ook uitgangspunt voor de te houden steekproeven op basis waarvan de dekking en het serviceniveau wordt gemeten. De vlekkenkaart zal worden gepubliceerd op de website van Agentschap Telecom.

De in de vergunning opgenomen dekkingseis dat dekking moet worden gerealiseerd 'binnen de bebouwde kom van gemeenten met meer dan 25.000 inwoners' heeft zijn oorsprong in de GSM- en DCS1800-vergunning. Achterliggende gedachte bij het formuleren van de dekkingseis is geweest dat de grotere gemeenten ruim zes jaar na vergunningverlening in ieder geval UMTS-dekking hebben. Dit zijn niet per definitie alleen maar gebieden met hoge opbrengstverwachtingen, zoals de Rand-

stad. De bedoeling is dat vanaf 1 januari 2007 een uitgebreid UMTS-netwerk is gerealiseerd in de grootste gemeenten van Nederland. Uiteraard staat het de vergunninghouder vrij naast de voorgescreven dekking extra dekking te realiseren in andere gebieden van Nederland.

Voor wat betreft de voorwaarde dat dekking moet worden gerealiseerd binnen de bebouwde kom van alle gemeenten met meer dan 25.000 inwoners geldt als peildatum 1 januari 2006. Dit betekent dat binnen gemeenten die op 1 januari 2006 meer dan 25.000 inwoners hebben dekking moet worden gerealiseerd. Deze eis houdt ook in dat dekking moet worden gerealiseerd in gemeenten die als gevolg van een gemeentelijke herindeling met ingang van 1 januari 2006 meer dan 25.000 inwoners hebben.

De vergunninghouder moet op basis van zijn vergunning met zijn UMTS-netwerk tevens dekking realiseren op alle hoofdverbindingswegen (auto-, spoor- en waterwegen) tussen alle gemeenten met meer dan 25.000 inwoners. Bij de invulling van deze verplichting op de vlekkenkaart is aansluiting gezocht bij de Nota Ruimte uit 2004 (Stcrt. 2006, 41). De Nota Ruimte spreekt van hoofdverbindingssassen. Op de kaarten 1, 2 en 3 van Kaart E Infrastructuur van de Nota Ruimte zijn respectievelijk de hoofdwegen, de bestaande spoorwegen, de vaarwegen in rijksbeheer alsmede de vaarwegen niet in rijksbeheer aangegeven. Aangezien de Nota Ruimte al weer een aantal jaren geleden tot stand is gekomen, zijn op de vlekkenkaart ook actuele wijzigingen opgenomen. Op de vlekkenkaart voor 2007 zullen de Betuweroute en de hogesnelheidslijn nog geen hoofdverbindingswegen zijn. Deze zijn op dit moment nog niet in gebruik. In een later stadium zullen deze hoofdverbindingswegen aan de vlekkenkaart worden toegevoegd.

Op de vlekkenkaart zijn alle autosnelwegen opgenomen die de landsgrens met België en Duitsland overschrijden.

De hoofdverbindingswegen en autosnelwegen zijn op de vlekkenkaart aangegeven als lijnen. De kans dat punten waar in het kader van de handhaving wordt gemeten of aan de dekkingseis is voldaan, precies vallen op de genoemde wegen is klein. Daarom is er uit praktische overwegingen voor gekozen dat ook aan de dekkingseis is voldaan indien de meetpunten zich op maximaal 50 meter van het midden van de hoofdverbindingswegen en de autosnelwegen bevinden. Hiermee wordt een voor de vergunninghouder iets soepelere praktische invulling gegeven aan de norm dat op alle hoofdverbindingswegen en autosnelwegen dekking moet zijn.

De vergunninghouder moet op basis van zijn vergunning er voor zorgen dat er een bruikbaar UMTS-sigitaal met het vereiste serviceniveau wordt aangeboden op of rond de luchthavens van Schiphol, Maastricht en Rotterdam. Voor de formulering 'op of rond de luchthavens' in de vergunning is gekozen, omdat de terreinen waarop de luchthavens zich bevinden eigendom zijn van private ondernemingen en de houder van de vergunning voor IMT-2000 op grond van zijn vergunning niet zonder meer gerechtigd is daar zendinstallaties neer te zetten. De terreinen zullen daarom soms rondom aangestraald worden. Ter nadere invulling van de dekkingseis '...op of rond de luchthavens...' is gekozen voor een straal van één kilometer vanaf de grens van het luchtvaartterrein omdat zich binnen die straal vaak bedrijven van economische importantie bevinden, welke bedrijvigheid verband houdt met de aanwezigheid van de luchthavens.

In dit verband is van belang dat luchtvaartterreinen alleen die terreinen zijn die op grond van de Luchtvaartwet door de Minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer als zodanig zijn aangewezen.

Methode constateren overtreding

In de bijlage bij deze beleidsregel is aangegeven volgens welke methodiek zal worden vastgesteld of er sprake is van een overtreding van de dekkingvoorschriften of de voorschriften met betrekking tot het minimum serviceniveau. Kort samengevat komt deze methodiek op het volgende neer.

Met behulp van steekproeven zal worden gemeten of de vergunninghouder voldoet aan de vergunningsvoorwaarden. Om te voorkomen dat er bij het nemen van de steekproeven sprake is van willekeur of subjectieve oordelen is met behulp van een statistische methode bepaald hoeveel steekproeven er worden genomen en waar deze plaatsvinden. Met een random coördinatengenerator in Microsoft Excel worden van een groot aantal verkregen coördinaten de eerste 600 bewaard. Deze coördinaten komen overeen met punten in het meetgebied. Op de eerste 300 punten zullen de metingen in principe worden verricht. De overige 300 punten zijn bedoeld als reservelocaties, die kunnen worden gebruikt in het geval dat er onder de eerste 300 punten locaties niet geschikt zijn. Te denken valt bijvoorbeeld aan de slechte bereikbaarheid van een locatie.

Om te meten of er op een locatie dekking is, zal met behulp van een geijkte spectrumanalyzer de aanwezigheid van een bruikbaar hoogfrequent signaal in de toegewezen UMTS-frequentiebanden worden geconstateerd. Indien er dekking

is geconstateerd zal vervolgens het serviceniveau worden gemeten. De term 'serviceniveau' wordt daarbij gebruikt als 'doorvoersnelheid'. Dit is de snelheid in kilobits per seconde (kbit/s) die een bestand nodig heeft om zich via het UMTS-netwerk te verplaatsen van de server van Agentschap Telecom naar een UMTS-gebruikersterminal. Tijdens de metingen van het minimum serviceniveau zal gebruik worden gemaakt van een laptop. De gemiddelde doorvoersnelheid dient minimaal een snelheid van 144 kbit/s te bereiken. Deze 'doorvoersnelheid' zal op willekeurige tijdstippen worden gemeten. Bij het opzetten van de verbinding zal maximaal drie keer een poging worden gedaan om een succesvolle verbinding tot stand te brengen. Indien dit niet lukt wordt geconstateerd dat niet wordt voldaan aan het vereiste serviceniveau.

Artikelsgewijs

Artikel 2

Dit artikel geeft de reikwijdte aan van de beleidsregel. Deze beleidsregel beperkt zich tot het bestuursrechtelijk handhaven door de minister van overtredingen die betrekking hebben op de dekking en het vereiste serviceniveau uit de vergunningen voor IMT-2000.

Artikel 4

In het eerste lid is tot uitdrukking gebracht dat een last onder dwangsom zal worden opgelegd indien de vergunninghouder niet voldoet aan het dekkingvereiste. Dit is het geval indien uit de metingen blijkt dat in minder dan 98% van het in de vergunningvoorschriften beschreven gebied dekking is. Er is bij het voldoen aan het dekkingvereiste dus rekening gehouden met een marge van 2%. Deze marge vloeit enerzijds voort uit enige onnauwkeurigheid bij het meten, anderzijds zijn in deze marge mogelijke omgevingseffecten op de voortplanting van de radiogolven verdisconteerd. Uit de bijlage bij deze beleidsregel volgt dat er alleen gemeten wordt op locaties waar volgens artikel 3, onderdeel b, van de vergunning dekking dient te zijn. Deze locaties zijn aangegeven op de vlekkenkaart.

In het tweede lid van dit artikel wordt de sanctie vastgesteld bij een overtreding die bestaat uit het ontbreken van de in het eerste lid voorgeschreven dekking. Uit het oogpunt van proportionaliteit wordt de hoogte van de dwangsom gerelateerd aan het percentage dekking dat is gerealiseerd. Daarnaast is de hoogte van de dwangsom gerelateerd aan de kosten die zijn gemoeid met het opzetten van een netwerk met de vereiste dekking. De hoogste sanctie die wordt opgelegd is een last onder dwangsom van maximaal € 5.000.000,- per kwartaal, met een maximum van € 40.000.000,-.

In het derde lid is aangegeven wat de last inhoudt. De overtreder moet binnen de gestelde termijn op de meetlocaties waar geconstateerd dat er geen dekking is alsnog dekking realiseren. Uitgangspunt is dat de zogenaamde 'herstelmetingen' plaatsvinden op dezelfde meetlocaties als waar de overtredingen zijn geconstateerd. Er zal dus niet door middel van een nieuwe steekproef met opnieuw 300 locaties worden gemeten.

De hoogte van de dwangsom wordt bepaald bij het opleggen van de last onder dwangsom en wordt niet aangepast tijdens de looptijd van de last.

Artikel 5

In het eerste lid is tot uitdrukking gebracht dat een last onder dwangsom zal worden opgelegd indien de vergunninghouder niet voldoet aan het vereiste minimum serviceniveau. Dit is het geval indien uit de metingen blijkt op minder dan 93,1% van het in de vergunningvoorschriften beschreven gebied aan het minimum serviceniveau is voldaan.

Het percentage van 93,1% is als volgt tot stand gekomen. De marge van 2% die voor het bepalen van dekking wordt gehanteerd, is van invloed op het percentage voor het minimum serviceniveau. In de vergunningvoorschriften betreffende de minimum serviceniveau is bepaald dat de doorvoersnelheid van 144 kbit/s in 95% van de gevallen op ieder tijdstip gehaald moet worden. Nu aan de dekkingseis wordt voldaan indien 98% van de van het in de vergunningvoorschriften beschreven gebied dekking heeft, moet het percentage voor minimumserviceniveau daarop worden aangepast. Dit betekent dat het percentage van het minimum serviceniveau 95% van 98% moet bedragen. Dit is 93,1%.

In het tweede lid van dit artikel wordt de sanctie vastgesteld bij een overtreding die bestaat uit het niet voldoen aan het in het eerste lid genoemde minimum serviceniveau. In de vergunningvoorschriften wordt een serviceniveau buitenshuis vereist van 144 kb/s. Het serviceniveau moet op ieder tijdstip in ten minste 93,1% van de gevallen worden gehaald. Dit wordt uitgelegd als het serviceniveau dat de gebruiker ervaart bij het downloaden van een bestand. De sanctie die wordt opgelegd is een last onder dwangsom van maximaal € 500.000,- per kwartaal, met een maximum van € 4.000.000,-. Ook hierbij geldt dat uit het oogpunt van proportionaliteit de hoogte van de dwangsom wordt gerelateerd aan een percentage van het behaalde minimum serviceniveau. De hoogte van de dwangsom is in geval van het ontbreken van dekking hoger dan de dwangsom bij het niet voldoen aan het in de vergunning voorgeschreven minimum serviceniveau. Het ontbreken van dekking wordt de vergunninghouder zwaarder aangerekend dan het niet voldoen aan het vereiste service-

niveau. Dit is gelegen in het feit dat zonder dekking ook niet voldaan kan worden aan het vereiste serviceniveau. Het bereiken van het vereiste serviceniveau vergt dus een minder zware inspanningsverplichting dan de het bereiken van de dekkingseis. Dit betekent dat er minder aanvullende kosten gemaakt moeten worden om naast de dekkingseis ook te voldoen aan het minimum serviceniveau. Daarom kan de dwangsom ook lager worden vastgesteld.

In het derde lid wordt bepaald dat de locaties waar geen dekking wordt geconstateerd niet tevens zullen worden aangemerkt als locaties waar geen minimum serviceniveau aanwezig is. Het is immers niet mogelijk om serviceniveau te bieden als er geen dekking is. Om te voorkomen dat een vergunninghouder tweemaal wordt gesanctioneerd, eenmaal voor geen dekking en eenmaal voor geen serviceniveau, is deze bepaling opgenomen.

In het vierde lid is aangegeven wat de last inhoudt. De overtreder moet binnen de gestelde termijn op de meetlocaties waar geconstateerd is dat dit niet het geval is, alsnog voldoen aan het minimum serviceniveau. Ook voor het serviceniveau geldt het uitgangspunt dat de zogenaamde 'herstelmetingen' plaatsvinden op dezelfde meetlocaties als waar de overtredingen zijn geconstateerd.

De hoogte van de dwangsom wordt bepaald bij het opleggen van de last onder dwangsom en wordt niet aangepast tijdens de looptijd van de last.

Artikel 6

Als geconstateerd wordt dat er een overtreding is van de dekkingseis of het minimum serviceniveau wordt de vergunninghouder bij brief op de hoogte gebracht van het voornemen hem een last onder dwangsom op te leggen. In deze brief staat ten eerste vermeld dat er een overtreding is geconstateerd. Er staat ten tweede in dat de Minister voornemens is een last onder dwangsom op te leggen. Ten derde wordt precies vermeld wat de voorgenomen last zal inhouden en wat dan de hoogte van de dwangsom zal zijn. Als vierde wordt meegedeeld dat de overtreder drie maanden de tijd krijgt om er voor te zorgen dat hij voldoet aan de last, voordat een dwangsom kan worden verbeurd. Tot slot wordt aangegeven dat de overtreder een maand de tijd heeft om zijn zienswijze te geven op alle aspecten van het voornemen.

In het tweede lid is de zogenoemde begunstigingstermijn opgenomen. De overtreder krijgt drie maanden de tijd om er voor te zorgen dat hij voldoet aan de last, voordat een dwangsom kan worden verbeurd. Bij het bepalen van deze termijn is ervan uit gegaan dat de overtreder al een aanzienlijk deel van zijn netwerk heeft gerealiseerd. Indien een

vergunninghouder nog moet beginnen met de uitrol, dan zal een begunstigingstermijn van drie maanden niet voldoende zijn. De vergunninghouder zal er dan niet in slagen binnen deze termijn zijn netwerk operationeel te maken. De houder van de vergunning voor IMT-2000 is echter sinds 7 augustus 2000 op de hoogte van de vergunningsvoorwaarden. Sindsdien weet de (aspirant-) vergunninghouder dat hij per 1 januari 2007 aan de eisen opgenomen in artikel 3, onderdeel b, van de vergunning moet zijn voldaan. Nu de vergunninghouder reeds lange tijd op de hoogte is van de eisen waaraan moet zijn voldaan, acht ik een begunstigingstermijn van drie maanden in beginsel redelijk.

Het blijft echter mogelijk dat een vergunninghouder wegens bijzondere omstandigheden die buiten zijn macht liggen redelijkerwijs niet binnen drie maanden aan de last kan voldoen. Daarom is in het derde lid de mogelijkheid opgenomen om de overtreder een langere termijn te gunnen. Dit is alleen mogelijk als de overtreder aantoonbaar dat hij redelijkerwijs niet binnen de hem gegunde termijn van drie maanden aan de last kan voldoen. De overtreder zal zo concreet mogelijk aan moeten geven om welke redenen hij niet binnen drie maanden aan de last kan voldoen. Het moet gaan om bijzondere omstandigheden die buiten de macht van de overtreder liggen. Hierbij wordt opgemerkt dat financiële omstandigheden van de overtreder geen enkele rol spelen. De overtreder zal per opstelpunt of per groep van opstelpunten precies moeten aangeven om welke redenen hij niet binnen drie maanden aan de last kan voldoen. Ook moet de overtreder gemotiveerd aangeven binnen welke termijn wel aan de last zal kunnen worden voldaan.

Zoals vermeld heeft de overtreder een maand na dagtekening van het voornemen de tijd om te reageren op het voornemen tot opleggen van een dwangsom. Deze termijn geldt ook voor het aantonen van de noodzakelijkheid van een langere begunstigingstermijn.

Artikel 7

De vergunning kan worden ingetrokken indien het maximaal te verbeuren bedrag voor het overtreeden van de last betreffende de dekkingseis is bereikt en er tevens op meer dan 150 meetlocaties géén dekking is gerealiseerd. Aangezien de financiële pressie van de last onder dwangsom kennelijk geen effect heeft gesorteerd en daardoor niet valt te verwachten dat alsnog aan de vergunningsvoorschriften wordt voldaan, is intrekking de aangewezen weg.

De vergunning wordt niet gebruikt en uit oogpunt van efficiënt frequentiegebruik kan de vergunning dan beter worden ingetrokken zodat deze opnieuw kan worden verdeeld.

Aangezien intrekking van de vergunning ultimum remedium is, is in het tweede lid een aantal voorwaarden met betrekking tot zorgvuldigheid geformuleerd waaraan moet zijn voldaan alvorens kan worden overgegaan tot intrekking van de vergunning.

*De Staatssecretaris van Economische Zaken,
M.J.A. van der Hoeven.*

¹ Stcrt. 2000, 153.