

Notat

Supplerende grundnotat til Folketingets Europaudvalg

Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-parlamentet, det europæiske økonomiske og sociale udvalg og Regionsudvalget om en markedsbaseret tilgang i frekvensadministrationen i den Europæiske Union (KOM 2005) 400 endelig.

***Resumé:** Kommissionen ønsker med nærværende meddelelse at søge politisk enighed på EU-niveau om at nå målet om at etablere mulighed for frekvensmarkeder - handel med frekvenser i 2010. Kommissionen konstaterer, at frekvensforvaltningen i EU ikke har fulgt med den teknologiske udvikling samt konvergensen mellem telekommunikation, medieindhold og elektronisk udstyr. Der er nu risiko for, at Europa udvikler sig til at blive en bruger af teknologi, som er udviklet andre steder, i stedet for selv at være førende i udviklingen. Kommissionen foreslår derfor en reform i frekvensforvaltningen, således at denne bliver markedsbaseret. Det indebærer at overlade til markedsaktørerne, hvordan radiofrekvenser skal anvendes, og at barriererne for adgang til radiofrekvenser begrænses ved at tillade handel med radiofrekvenser.*

Baggrund

Kommissionen konstaterer, at frekvensforvaltningen i EU ikke har kunnet holde trit med den teknologiske udvikling samt sammensmeltningen af telekommunikation, medieindhold og elektronisk udstyr. Der er nu risiko for, at Europa udvikler sig til at blive en bruger af teknologi, som er udviklet andre steder, i stedet for selv at være førende i udviklingen.

Kommissionen mener, at den manglende overensstemmelse mellem regulering og markedsbevægelser inden for konvergerende trådløse kommunikationstjenester vil forhindre en effektiv udnyttelse af frekvensressourcerne og dermed hindre opfyldelsen af EU's politiske mål, f.eks. på områder som det indre marked, konkurrence, innovation og vækst. En fragmenteret tilgang til en reform af frekvensforvaltningen vil gøre det vanskeligere at nå disse mål.

Kommissionen foreslår derfor en reform i frekvensforvaltningen, således at den bliver markedsbaseret, og at der skabes et marked for handel med frekvenser i EU. Det indebærer at overlade til markedsaktørerne, hvordan radiofrekvenser skal anvendes, og at barriererne for adgang til radiofrekvenser begrænses ved at tillade handel med radiofrekvenser.

VTUT 0166 SUP

23. november 2005

IT- og Telestyrelsen

Sagsbehandler
Robert Lindgaard
Telefon 3545 0251
Telefax 3545 0016
E-post rl@itst.dk

Dok2000 sag nr. 68524
Dok id-nr. 388525

Indhold

Kommissionen foreslår i meddelelsen af 19. september 2005, at der etableres et marked for handel med frekvenser og opfordrer til, at man på politisk niveau enes om følgende mål: I perioden frem til 2010 bør følgende rettigheder etableres i EU:

- Retten til at handle med individuelle brugsrettigheder til radiofrekvenser i en udvalgt række frekvensbånd til jordbaserede elektroniske kommunikationstjenester
- Retten til at anvende disse radiofrekvenser på en fleksibel måde.

Kommissionen agter at fremlægge forslag til reguleringsforanstaltninger, som er nødvendige for at nå dette mål, i forbindelse med gennemgangen af rammebestemmelserne for elektroniske kommunikationstjenester, som indledes i midten af 2006. Samtidig vil Kommissionen for at fremme en hurtig udvikling af frekvensmarkeder sørge for samordning, indtil en bred EU løsning er på plads, så forsinkelser og kostbar markedsopsplitning til skade for det indre marked undgås.

IT- og Telestyrelsen

Side 2

Effektiv frekvensudnyttelse

Kommissionen anfører, at alt radiobaseret udstyr bruger radiofrekvenser til at sende eller modtage informationer, og væksten i antallet af applikationer, som bruger disse radiofrekvenser, har ført til en stadig større efterspørgsel, som vanskeligt kan imødekommes med de nuværende stive forvaltningsregler. Radiofrekvenser anses for at være en knap ressource. Adgang til radiofrekvenser er livsvigtig, ikke kun for mobiltelefoni, mediedistribution og trådløs internetadgang, men også til mange andre formål, f.eks. vejrprognoser, astronomi samt luftfarts- og skibsfartssikkerhed. Det er også væsentligt for tjenester af stor offentlig interesse som sikkerhed og forsvar samt for dagligdags udstyr som fjernbetjening og høreapparater. Efterspørgslen efter radiofrekvenser er steget drastisk.

Traditionelt er radiofrekvenser blevet fordelt ved at tildele individuelle frekvensrettigheder og allokere de forskellige frekvensbånd til fastlagte tjenestekategorier. I denne sammenhæng har det vigtigste mål været at undgå forstyrrelser. Den tildelte mængde radiofrekvenser og anvendelsesvilkårene påtvinger ofte brugerne en bestemt teknologi, f.eks. GSM for nogle af frekvensbåndene til mobiltelefoni eller tv for en del af "radio/tv-båndene". Individuelle frekvensrettigheder indeholder således implicit eller eksplicit et forbud mod brug af en anden teknologi eller udbud af alternative tjenester.

Kommissionen mener, at denne fremgangsmåde ikke længere forekommer tidsvarende i en verden med stadig hurtigere teknologisk udvikling, hvor den tekniske sammensmeltning af tjenester gør det stadig vanskeligere at foretage en skarp sondring imellem dem. Digitaliseringen betyder, at en teknologi kan bruges til at formidle en kombination af kommunikationstjenester, f.eks. tv, telefoni og bredbåndsadgang. Den tekniske udvikling gør det desuden mindre dyrt at sørge for, at udstyr kan fungere på forskellige radiofrekvenser. Den traditionelle metode er ikke tilstrækkelig fleksibel til, at samfundet kan få det fulde udbytte af udviklingen.

Det medfører tabte muligheder hvad angår konkurrenceevne, industriudvikling og beskæftigelse samt innovation og tjenestevalgmuligheder for borgerne.

Kommissionen mener, at frekvensforvaltningen kan gøres væsentligt mere effektiv. Kommissionen fremhæver en reform af frekvensforvaltningen som et strategisk vigtigt emne i i2010-initiativet¹, som blev lanceret i juni 2005.

Hvordan øger frekvensmarkeder effektiviteten?

Kommissionen anfører, at hvis markederne får lov til at bestemme anvendelsen og fordelingen af radiofrekvenser til konvergerende kommunikationstjenester, kan man forvente en væsentlig mere effektiv udnyttelse, hvilket er en politisk nøglemålsætning i rammebestemmelserne for elektronisk kommunikation. Effektiv udnyttelse af frekvensressourcer spiller også en væsentlig rolle i forbindelse med andre EU-politiske mål, navnlig på områderne innovation og vækst, foruden at det har en indirekte virkning på det indre markeds funktion.

Kommissionen anfører videre, at forskningen viser, at en markedsbaseret tilgang vil indebære betydelige økonomiske gevinster og i høj grad forbedre udbuddet af og adgangen til nye teknologier og tjenester til lave priser.

I den undersøgelse om frekvenshandel, som Kommissionen fik udført, anslås det, at EU og EØS ville få en nettogevinst på 8-9 mia. EUR årligt, hvis man indførte frekvenshandel kombineret med fleksible brugsrettigheder. De største fordele vil kunne høstes i form af øget innovation med øget konkurrence på andenpladsen. Fordelene af en kombination af omsættelighed og fleksibilitet i anvendelsen anslås at være 10 gange større, end hvis man blot handler med radiofrekvenser og ikke øger fleksibiliteten. I en anden undersøgelse² hævdes, at frekvensreformer i USA ville give forbrugerne en årlig økonomisk besparelse på omkring 77 mia. USD som følge af lavere priser for mobiltelefonitjenester. Selv om disse kvantitative resultater kun bør ses som indikationer af størrelsesorden, viser de et klart behov for handling på europæisk niveau.

Frekvensmarkedernes EU-dimension

Frekvensressourcerne forvaltes hovedsageligt af medlemsstaterne på nationalt niveau med en vis grad af international samordning. Med baggrund i den tiltagende bevidsthed om den virkning, som individuelle landes beslutninger kan få på Fællesskabets politikker, er nogle reguleringsforanstaltninger, som sigter mod samordning og forbedret effektivitet, allerede blevet iværksat på EU-niveau³. Markedsbaseret frekvensforvaltning er anført som en mulighed i rammebestemmel-

¹ Meddelelse fra Kommissionen om i2010 –Et europæisk informationssamfund for vækst og beskæftigelse – KOM(2005) 229

² “The economic costs of spectrum misallocation”, Jerry Ellig, maj 2005
<http://cadep.ufm.edu/gt/telecom/ingles/interior.asp?menu=lecturas>

³ Frekvenspolitikbeslutningen 676/2002/EF

serne⁴, som også giver mulighed for, at medlemsstaterne kan indføre frekvenshandel på visse betingelser⁵.

Harmoniseringen af frekvensanvendelse på EU-niveau er gennemført med succes i nogle frekvensbånd for at sikre en hurtig indførelse af nye teknologier og udnytte stordriftsfordele. De fleste radiofrekvenser koordineres dog ikke på EU-niveau, og medlemsstaternes forskellige politikker begrænser fortsat udviklingen af det indre marked.

Kommissionen anfører, at en samordnet indførelse af frekvensmarkeder i EU kan mindske problemerne og også bane vejen for en faktisk harmonisering af anvendelsen, så udnyttelsen bliver mere effektiv. Den af Kommissionen iværksatte undersøgelse analyserede, hvilken afsmittende virkning de forskellige politikker ville have på indførelsen af frekvenshandel og fleksibilitet. Resultatet af analysen var, at hvis et land besluttede ikke at reformere sin frekvensforvaltningspolitik ved hjælp af disse foranstaltninger, så ville det medføre omkostninger for andre lande, men at hvis et land derimod besluttede at være med i reformen, ville det give økonomiske fordele for andre lande. 60-70% ville skyldes den nationale reform, medens 30-40% ville opstå som følge af, at alle EU-lande deltog. Det kvalitative ræsonnement, som underbygger disse beregningsmodeller, antager den samme afsmittende virkning, som man har oplevet i EU i forbindelse med det indre marked.

IT- og Telestyrelsen

Side 4

Kommissionen mener, at indførelse af frekvenshandel på EU-niveau vil give mulighed for gnidningsløse tjenester på tværs af grænserne, baseret på regler, som gælder i hele Fællesskabet, og dermed skabe et af verdens største markeder for frekvensbaserede tjenester. Hermed vil EU's konkurrenceevne hurtigt blive forbedret, og innovationen vil få kraftig vind i sejlene.

Vigtige problemstillinger ved indførelsen af europæiske frekvensmarkeder

Der er visse udfordringer, som må tages op i forbindelse med indførelsen af frekvensmarkeder, og Kommissionen mener, at de kan kun tackles ud fra en bred EU enighed om de politiske målsætninger og skal fokusere på nogle af de vigtigste gennemførelsesaspekter.

Enighed om målsætningerne

Det er Kommissionens opfattelse, at der bør skabes politisk enighed om at etablere fungerende frekvensmarkeder inden 2010, hvor betydelige dele af frekvensressourcerne kan omsættes og udnyttes på en fleksibel måde. Dette vil give alle berørte parter mulighed for at forberede sig på det nye frekvensforvaltningsmiljø og sikre en gnidningsløs overgang for tjenestemarkeder, som er afhængige af radiofrekvenser.

⁴ Ramedirektivet 2002/21/EF, tilladelsesdirektivet 2002/20/EF.

⁵ Reguleringen af radiofrekvenser er også en vigtig faktor, som bidrager til realiseringen af det indre marked for radioudstyr i forbindelse med R&TTE-direktivet, 1999/5/EF.

Frekvensbånd

Hvis det ovennævnte mål skal nås, skal det være muligt at omsætte en væsentlig del af frekvensbåndene. En gradvis tilgang, hvor der fokuseres på nogle få "prøvebånd", fører ikke til øget konkurrence og innovation. Hvis det kun er en begrænset del af frekvensbåndene, som frigives til handel, risikerer man hamstring, som påvirker konkurrencen negativt, og som begrænser mulighederne for at lære af de vundne erfaringer.

Kommissionen anfører, at dette forslag ikke vedrører radiofrekvenser til formål i den offentlige interesse, f.eks. forsvar og videnskabelige tjenester, eller radiofrekvenser, som forvaltes på verdensplan, f.eks. til luftfart og satellitter.

Det er almindeligt accepteret og underbygget af undersøgelser og offentlige høringer, at frekvensbånd der bliver brugt til jordbaserede elektroniske kommunikationstjenester bedst vil realisere de fordele, der er forbundet med en markedsbaseret frekvensforvaltning. Disse frekvensbånd svarer i det store hele også til de foreløbige frekvensbånd, som nogle medlemsstater har udpeget i forbindelse med deres egen tilgang til frekvensmarkeder⁶, og Frekvenspolitikgruppens arbejde vedrørende en strategisk tilgang til den teknologiske sammensmeltning er fokuseret på de samme frekvensbånd.

Kommissionen foreslår, at der indføres markeder for radiofrekvenser, som i øjeblikket anvendes til de formål, der er anført i det følgende, for at sikre en effektiv samordning, som skal give mærkbare resultater på fællesskabsniveau, for eksempel:

- Jordbaserede mobilekommunikationstjenester, herunder radiofrekvenser for offentlig mobilkommunikation såsom GSM og 3G og radiofrekvenser brugt til landmobil radio;
- Jordbaserede faste trådløse kommunikationstjenester, inklusive radiofrekvenser til FWA, trådløs bredbåndsadgang og radiokæder;
- Jordbaseret radio og tv, inklusive radiofrekvenser til lokal, regional og national rundspredning.

Valget af konkrete frekvensbånd skal valideres i en samordningsproces, og specifikke lovforslag skal baseres på konsekvensanalyser. I denne sammenhæng skal omkostningerne for økonomisk små operatører tages i betragtning.

Kommissionen mener, at de frekvensbånd, der anvendes til ovennævnte formål, kan forventes at fungere på markedsbasis i løbet af kort tid. Ofte er radiofrekvenserne allerede tildelt med rettigheder til at anvende nærmere bestemte "frekvensblokke" i bestemte geografiske områder, og rettighedshaverne har ofte ansvaret for deres egen netplanlægning. Desuden har de erfaring med teknologiske opgraderinger og er vant til at agere på markedet. Omfordelingen af radiofrekvenser, som frigøres ved overgangen til digital transmission, vil give et yderligere løft til

⁶ Kommissionen er bekendt med, at nogle medlemsstater har planer om også at lade andre frekvensbånd indgå i frekvensmarkeder.

en effektiv udnyttelse af disse frekvensbånd (muligvis besluttet det dog at forvalte en del af de frigjorte radiofrekvenser på andre måder)⁷.

Overgangen

Indførelsen af frekvensmarkeder forventes at påvirke værdien af de nuværende tilladelser, hvad enten de er omsættelige eller ej, og de tilhørende investeringer. De forskellige rettighedsindehavere kan blive påvirket på forskellig måde. Denne påvirkning vil i alle tilfælde afspejle de nuværende og kommende tilladelsesvilkår samt konkurrenceniveauet i hele Fællesskabet.

Ved overgangen til den markedsbaserede model bør medlemsstaterne tage hensyn til rettighedshavernes legitime interesser, samtidig med, at de sikrer overholdelsen af konkurrencereglerne og Fællesskabets almene retsprincipper. For at undgå at pålægge de nuværende rettighedsindehavere ekstra byrder kan det f.eks. være nødvendigt at give dem øget frihed til at udøve deres rettigheder og at fjerne ubegrundede begrænsninger for udøvelsen af disse rettigheder. Det bør ske gradvist og uden diskrimination, medens markedsværdien for frekvensrettigheder udvikler sig.

IT- og Telestyrelsen

Side 6

Fastlæggelse af frekvensrettigheder

Kommissionen mener, at der bør ske en indbyrdes tilnærmelse af visse aspekter i forbindelse med omsættelige rettigheder, f.eks. et fælles format (et dokument eller "rettighedsbevis") og i sidste ende de materielle regler, som fastlægger brugernes frihed til at udnytte og handle med deres rettigheder. Det vil mindske transaktionsomkostningerne, øge markedets transparens og give øget retssikkerhed på området i hele EU. Det vil også lette ejerskifte og opmuntre til en effektiv udnyttelse, som så igen i høj grad virker fremmende på innovation og giver stor driftsfordele.

Tjeneste og teknologineutralitet

Teknologineutralitet er et princip, som er forankret i de nuværende EU-rammebestemmelser, og det bør også fastlægges for radiofrekvenser, så der er færrest mulige begrænsninger, samtidig med at der tages tilstrækkeligt hensyn til forstyrrelsesmæssige problemer. I visse situationer er det dog således, at de nødvendige foranstaltninger for at undgå forstyrrelser i praksis favoriserer én teknologi frem for en anden. Tjenesteneutralitet betyder, at tjenesteudbuddet bestemmes af rettighedsindehaveren.

Næste fase i etableringen af frekvensmarkeder

Kommissionen anfører, at denne meddelelses vigtigste mål er at søge at frembringe politisk enighed på EU-niveau om etableringen af frekvensmarkeder inden

⁷

Se meddelelsen om fremskyndelse af overgangen fra analog til digital jordbaseret radio-/tv-spredning, KOM(2005) 204 og det tilhørende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SEC(2005) 661, s.10.

2010. For at opnå dette agter Kommissionen at arbejde videre med følgende nøg-
lefaktorer for en EU-tilgang til frekvenshandel:

- Omsættelighed - Handel med frekvenser
- Teknologineutralitet
- Tjenesteneutralitet
- Frekvensrettigheder
- Gennemskuelighed

Kommissionen afslutter meddelelsen med at konkludere, at der ligger en stor ud-
fordring i at reformere frekvensforvaltningen i EU, så der kan indføres en mar-
kedsbaseret tilgang til frekvensfordeling. Kommissionen mener dog, at det er
indsatsen værd, idet en effektiv indførelse af frekvensmarkeder er:

- mange fordele i form af øget europæisk konkurrenceevne og innovati-
onspotentiale samt et styrket indre marked, et større udbud af tjenester
til forbrugerne og en positiv virkning på jobskabelsen og eksporten
- tidssvarende og påkrævet, da den hidtidige frekvensforvaltning har
nået sine grænser på grund af den teknologiske udvikling, øget efter-
spørgsel efter frekvensressourcer og den hastighed, hvormed forret-
ningskoncepter og markeder ændrer sig
- gennemførlig inden for den foreslåede tidsramme.

IT- og Telestyrelsen

Side 7

Kommissionen opfordrer derfor Europa-Parlamentet og Ministerrådet til at støtte
den fremgangsmåde, som er beskrevet i meddelelsen.

Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om meddelelsen.

Nærhedsprincippet

Kommissionen forholder sig ikke til nærhedsprincippet i meddelelsen.

Det er regeringens vurdering, at de politiske perspektiver, der er beskrevet i
Kommissionens beretning, er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Selv
om anvendelsen af radiofrekvensressourcer er et nationalt anliggende, er det re-
geringens vurdering, at der i visse situationer kan være anledning til fælleseuro-
pæisk frekvensanvendelse, som for eksempel i situationer omfattet af Europa-
Parlamentets og Rådets beslutning af 14. december 1998 om koordineret indfø-
relse af et mobilt og trådløst kommunikationssystem (UMTS) af tredje generation
i Det Europæiske Fællesskab (Nr. 128/1999/EF).

Gældende dansk ret

Meddelelsen vurderes umiddelbart at være i overensstemmelse med den gælden-
de danske lovgivning på frekvensområdet, som er fastsat i lov om radiofrekven-
ser, jf. lovbekendtgørelse nr. 680 af 23. juni 2004, samt i lov om auktion over til-
ladelser til 3. generations mobilnet, jf. lov nr. 1266 af 20. december 2000.

Kommissionens meddelelse kan give anledning til forslag til ændringer af Rammedirektivet⁸ og Tilladelsesdirektivet⁹ som kan medføre behov for ændring af:

- lov om radiofrekvenser, jf. lovbekendtgørelse nr. 680 af 23. juni 2004 og
- lov om auktion over tilladelser til 3. generations mobilnet, jf. lov nr. 1266 af 20. december 2000

Høring

Grundnotatet blev sendt i høring i EU-Specialudvalget for it og telekommunikation for bemærkninger den 28. oktober 2005. Ved høringsfristens udløb havde Videnskabsministeriet modtaget høringssvar fra Danske Dagblades Forening (DDF) og foreningen RADIOERNE.

DDF og foreningen RADIOERNE noterer sig, at Kommissionen ønsker en reform af frekvensmarkederne i EU, herunder at tillade handel med radiofrekvenser. Foreningerne er ikke imod handel med frekvenser *per se*, men finder det dog særdeles vigtigt at understrege, at der bør gælde en række vilkår for handel med radiofrekvenser, der anvendes til distribution af elektroniske medier.

Det er således disse foreningers opfattelse, at det bør sikres, at der dels er et passende antal frekvenser til rådighed for dansk radio og tv på nationalt, regionalt og lokalt niveau, dels, at tildelingen af disse frekvenser ikke udelukkende sker efter højeste bud. Det er bydende nødvendigt, at radio- og tv-stationer med en udviklet publicistisk tradition har adgang til frekvenser, uanset sådanne radiofoniers økonomiske styrke.

IT- og Telestyrelsen

Side 8

Andre landes holdninger

Andre landes holdninger kendes ikke på nuværende tidspunkt.

Foreløbig dansk holdning

Den foreløbige danske holdning er støtte til at anerkende vigtigheden af radiofrekvenser som et fundament for "et europæisk informationsrum" og støtte til at udarbejde en fælles tilgang for en effektiv frekvensadministration i Europa.

Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Meddelelsen vurderes ikke i sig selv at have lovgivningsmæssige og/eller statsfinansielle konsekvenser.

Kommissionens meddelelse kan give anledning til forslag til ændringer af Rammedirektivet og Tilladelsesdirektivet, som kan medføre behov for ændring af:

⁸ EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og tjenester.

⁹ EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV 2002/20/EF af 7. marts 2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og tjenester.

- lov om radiofrekvenser, jf. lovbekendtgørelse nr. 680 af 23. juni 2004 og
- lov om auktion over tilladelser til 3. generations mobilnet, jf. lov nr. 1266 af 20. december 2000

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Regeringen er enig med Kommissionen i, at effektiv udnyttelse af frekvenser kan bidrage til en positiv samfundsøkonomisk effekt.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg har modtaget grundnotat med brev fra Udenrigsministeriet dateret den 17. oktober 2005.