

Nye overordnede principper for frekvensadministrationen i Danmark

1 De telepolitiske aftaler

Den 8. september 1999 blev der med udgangspunkt i markedssituationen indgået en politisk aftale, der fastlagde de overordnede mål for den kommende telepolitik. I den forbindelse blev der også fastlagt en række politiske målsætninger for den samlede frekvenspolitik og –lovgivning.

Den 7. oktober 1999 blev tillægsaftalen ”Nye frekvenspolitiske initiativer” indgået. Denne fastlagde retningslinier for, hvordan tildeling af frekvenser til bestemte formål skulle ske. Initiativerne i aftalen er gennemført.

Den 28. april 2000 blev der indgået en tillægsaftale, der supplerer aftalen af 7. oktober 1999. Ifølge tillægsaftalen er der enighed om at afprøve auktionsmodellen i forbindelse med tildeling af radiofrekvenser til 3. generations mobilnet (UMTS). I forlængelse heraf blev der den 23. maj 2000 indgået en aftale, hvoraf det fremgår, at der senest ved auktionens afslutning skal optages forhandlinger om provenuets anvendelse. Derudover blev der den 12. marts 2002 indgået aftale om udmøntning af UMTS-provenuet for 2002, den 4. november 2002 blev der indgået aftale om udmøntning af UMTS-provenuet for 2003-2005 og den 26. oktober 2005 blev der indgået aftale om udmøntning af UMTS-provenuet for 2006-2008.

2 Tendenser i markedet i dag

I de kommende år forventes en stigning i den samlede efterspørgsel efter radiofrekvenser, og der vil være mange nye teknologier, der konkurrerer om adgang til de samme frekvenser. Den traditionelle skelnen mellem forskellige kategorier af tjenester, f.eks. datatjenester, telefoni og radio/TV, fremstår ikke længere klar, grundet den tiltagende konvergens mellem tjenesterne. På længere sigt forventes det desuden, at der vil fremkomme et antal nye teknologier, som kan levere de samme tjenester, men som samtidig er fleksible med hensyn til, hvilke frekvenser de anvender.

Der forventes således en stigende efterspørgsel efter teknologineutrale tilladelser, hvor tilladelsesindehaver bestemmer, hvilke teknologier frekvenserne skal anvendes til. Samtidig stiller en hurtig teknologisk udvikling store krav til, at frekvenser kan stilles til rådighed for markedet hurtigt.

Disse tendenser betyder, at man i fremtiden vil se en situation, hvor

- radiofrekvenser i stigende grad vil blive knappe,
- knaphed ikke kan forudsiges for bestemte frekvensbånd, og hvor
- det vil blive stadig vanskeligere for IT- og Telestyrelsen at prioritere, hvilke teknologier og tjenester der skal kunne anvendes i bestemte frekvensbånd.

3 Udfordringerne i forhold til frekvensadministrationen

Der er i dag en lang række af tilladelser, der ikke er teknologineutrale, og som stiller krav om anvendelsen af en bestemt teknologi. Endvidere kan det være en tidskrævende proces at udstede tilladelser, særligt hvis der er tale om frekvensknaphed.

Dette harmonerer dårligt med tendenserne i markedet, hvor der stilles større ønsker om teknologineutralitet, muligheder for at opdele tilladelser og hurtig adgang til frekvenser.

Der er således tale om, at tendenserne i markedet i forhold til anvendelsen af frekvenser og ønskerne til den fremtidige anvendelse af frekvenser skaber en række udfordringer i forhold til den nuværende

frekvensadministration, idet det kan være vanskeligt at udstede tilladelser så hurtigt, som markedet ønsker det, og da en række tilladelser stiller krav om anvendelse af bestemte teknologier. Samtidig kan kravene i forhold til overdragelse af tilladelser også virke begrænsende i forhold til udviklingen.

En adressering af disse udfordringer er nødvendig for at skabe gode betingelserne for vækst og innovation.

Anvendelse af markedsmekanismer til allokering og tildeling af radiofrekvenser betyder, at det bliver markedet – frem for IT- og Telestyrelsen – der har den afgørende rolle i at afgøre, hvem der anvender radiofrekvenser og til hvilke formål.

Det er vurderingen, at der vil være en række gevinster forbundet med et sådant skift i frekvensadministrationen. Det vurderes, at hvis tildelingsprocessen strømlignes, muligheden for frekvenshandel øges, og anvendelsen af frekvenser liberaliseres vil der kunne tilvejebringes væsentlige velfærdsgevinster som følge af hurtigere introduktion af nye tjenester.

I en rapport udarbejdet for IT- og Telestyrelsen skønnes velfærdsgevinsterne ved indførelse af frekvenshandel at være i størrelsesorden ca. 100 mio. kr. pr. år. Hvis der samtidig indføres frekvensliberalisering, skønnes velfærdsgevinsterne samlet at udgøre i størrelsesorden ca. 1 mia. kr. pr. år.

Endelig kan gevinsterne øges yderligere, hvis frekvenshandel og frekvensliberalisering indføres på europæisk plan, idet de samlede velfærdsgevinster i givet fald skønnes at kunne andrage op til ca. 1,2 mia. kr. pr. år.

4 De fremtidige initiativer

Udover de nedenfor nævnte initiativer skal frekvenspolitikken og -lovgivningen fortsat, som det fremgår af den politiske aftale af 8. september 1999, have som overordnet mål at sikre det billigste, mest varierede og bredest mulige udbud af kommunikationsmuligheder til flest mulige brugere.

Hvis der er modstrid mellem bredere samfundsmæssige målsætninger som for eksempel sikring af nød- og sikkerhedstjenester, public service m.v., og fremme af konkurrence, frekvens effektivitet m.v., bør de overordnede samfundsmæssige mål have forrang.

Hvor der er behov for en indbyrdes prioritering af fremme af reel konkurrence og frekvens effektivitet, skal der lægges størst vægt på at fremme konkurrence, medmindre frekvensressourcerne til den pågældende type af tjenester er så begrænsede, at tjenesten ikke kan udbydes til alle interesserede brugere. Heri ligger også, at tjenesten skal kunne udbydes med de funktionaliteter, som brugerne efterspørger, og at en prioritering af konkurrencehensynet ikke må føre til en væsentlig fordyrelse af tjenesten, som ikke er i brugernes interesse

På baggrund af de ovenfor skitserede tendenser og udfordringer samt ikke mindst de potentielle velfærdsgevinster er der enighed om, at nedenstående skal danne rammerne for den fremtidige frekvensregulering i Danmark.

4.1 Adgangen til handel med frekvenstilladelser udvides

Frekvensloven tillader fuld overdragelse af eksisterende tilladelser med IT- og Telestyrelsens forudgående godkendelse. Dette omfatter overdragelse af ejerskab for et selskab, som er indehaver af en tilladelse, f.eks. en mobiloperatør. Leasing, lån og leje af frekvenstilladelser er også tilladt.

De nuværende muligheder for handel med frekvenstilladelser kan imidlertid forbedres ved at introducere et nyt overordnet regelsæt, der klart afstikker, hvilke typer af handler der er tilladt og proceduren for at indgå en handel. Det er også relevant at overveje andre typer af overdragelser, ligesom opdeling af tilladelser skal overvejes. Opdeling vil gøre det muligt for tilladelsesindehavere at opdele og overdrage dele af tilladelserne, f.eks. nogle af de tildelte frekvensblokke eller brugsrettigheder, som dækker bestemte geografiske områder.

Dette vil have den fordel, at det overlades til markedet i stedet for IT- og Telestyrelsen at bestemme, hvorledes frekvensspektret bedst opdeles i individuelle tilladelser, og om opdelingen burde ændre sig over tid.

Der er enighed om, at der skal skabes yderligere adgang til at handle med frekvenstilladelser.

I den forbindelse skal det undersøges, om det er hensigtsmæssigt at tillade andre typer af overdragelser. Det skal også overvejes, om der skal skabes mulighed for, at tilladelser kan opdeles.

Selvom der skabes mulighed for yderligere adgang til at handle med frekvenstilladelser eller dele heraf, er det fortsat nødvendigt at sikre fremme af konkurrencen. Dette skal ske ved, at det sikres, at yderligere adgang til handel med frekvenser ikke må skabe en sådan koncentration i markedet, at det er til skade for konkurrencen.

4.2 Liberalisering af frekvensanvendelse

I dag er der i en lang række af de udstedte tilladelser krav om anvendelsen af en bestemt teknologi. Tilsvarende stiller frekvensplanen også krav til anvendelsen af en række frekvensbånd.

Det følger imidlertid også af det frekvenspolitiske rammemandat, at IT- og Telestyrelsen skal udstede teknologineutrale tilladelser, hvor det er muligt, og at IT- og Telestyrelsen skal give plads til så meget fleksibilitet som muligt i tildelingen af frekvenser til bestemte tjenester i frekvensplanen.

Der vil imidlertid være fordele forbundet med at tillade en yderligere liberalisering af frekvensanvendelsen i Danmark, da det bliver muligt at lancere nye innovative tjenester baseret på frekvenstilladelser, som allerede er på markedet, frem for gennem mere tidskrævende offentlige tildelingsprocesser. Samtidig overlades det til markedet at beslutte, hvilken anvendelse af frekvensbåndene der er mest hensigtsmæssig.

Der er enighed om, at der skal ske en øget liberalisering af frekvensanvendelse i Danmark.

I den forbindelse skal det undersøges nærmere, hvordan indførelse af liberalisering af frekvensanvendelse kan ske så hensigtsmæssigt som muligt. Det skal således sikres, at der ikke opstår problemer i markedet, ligesom det skal sikres, at der ikke opstår uhensigtsmæssigheder for eksisterende tilladelsesindehavere.

4.3 Revision af metoderne for tildeling af frekvenstilladelser

Efter frekvensloven kan IT- og Telestyrelsen kun udstede tilladelser på grundlag af en auktion eller offentlig udbud, hvis de pågældende frekvenser er knappe, således som dette defineres i frekvensloven. Frekvensknaphed afhænger af efterspørgslen efter givne frekvenser. Efterspørgslen ændrer sig imidlertid hurtigt og er vanskelig for IT- og Telestyrelsen at vurdere på en pålidelig måde.

Når frekvenser er knappe, burde anvendelse af en auktion normalt sikre, at radiofrekvenser tildeles de brugere, som kan skabe mest værdi på grundlag af adgangen til frekvenserne. Frekvensloven kræver dog, at IT- og Telestyrelsen tager både offentligt udbud (skønhedskonkurrence) og auktion i betragtning, når der er frekvensknaphed.

De eksisterende metoder for tildeling af frekvenstilladelser kan i visse situationer betyde, at der kan gå lang tid fra, frekvenser er ledige, til disse tildeles.

Der synes at være mindst tre tiltag, som kunne hjælpe til en strømlining af de danske processer for tildeling af frekvenser:

- Hvis efterspørgslen efter frekvenser er behæftet med usikkerhed, kan en præcis vurdering af efterspørgslen i de fleste kommercielle frekvensbånd opnås ved at invitere interesserede parter til at

afgive en bindende ansøgning ledsaget af et depositum. De bindende ansøgninger ville herefter danne baggrund for vurdering af efterspørgsel.

- Hvor det kan antages, at efterspørgslen sandsynligvis vil overstige udbuddet af frekvenser, eller hvor eksisterende operatører måske ville have en fordel, kan det være fordelagtigt at springe en formel evaluering af efterspørgslen over og gå direkte til en auktion eller i relevante tilfælde udbud (skønhedskonkurrence).
- IT- og Telestyrelsen kunne gennemgå og offentliggøre en oversigt over de frekvenser, som bliver til rådighed for fremtidig tildeling i Danmark for at fremme opmærksomheden omkring tilgængelig frekvensressourcer og dermed hvilke forretningsmuligheder, der vil være for trådløse tjenester.

Der er enighed om, at der skal ske en revidering af metoderne for tildeling af frekvenstilladelser med henblik på at sikre, at frekvenser kan tildeles så hurtigt som muligt.

Der skal dog fortsat sikres en tilstrækkelig politisk forankring i forbindelse med tildelingen af frekvenser for eksempel med henblik på at sikre samfundsmæssige prioriteter.

4.4 Gradvis overgang til nyt system

I det frekvenspolitiske rammemandat er fastsat de politiske rammer inden for hvilke, IT- og Telestyrelsen skal forberede, træffe og gennemføre beslutninger på radiofrekvensområdet.

På baggrund af bl.a. rammemandateret og en række internationale beslutninger har IT- og Telestyrelsen udarbejdet en frekvensplan, hvoraf det bl.a. fremgår, hvilke tjenester der er tilladt i de forskellige frekvensbånd.

Liberalisering vil stille IT- og Telestyrelsen over for nogle praktiske udfordringer med hensyn til håndtering af vilkår med henblik på sikring af sameksistens f.eks. mellem brugere i det samme frekvensbånd. Liberalisering rejser også andre spørgsmål, f.eks. om de økonomiske gevinster eller tab, som de eksisterende tilladelsesindehavere kan opleve.

Overgangen til en liberaliseret frekvensanvendelse kan f.eks. håndteres ved, at IT- og Telestyrelsen gennemgår mulighederne for liberalisering af frekvensspektret bånd for bånd. På grundlag af en sådan gennemgang kan IT- og Telestyrelsen offentliggøre en liste over specifikke frekvensbånd, hvor IT- og Telestyrelsen vil behandle ansøgninger fra eksisterende tilladelsesindehavere om ændring af frekvensanvendelse fra sag til sag. En sådan liste kan imidlertid også danne grundlag for, at der træffes beslutning om, hvilke frekvensbånd der skal liberaliseres hvornår, således at alle udstedte tilladelser i de pågældende frekvensbånd liberaliseres på en gang.

Der er enighed om, at der skal ske en gradvis overgang til et liberaliseret system, og at det skal undersøges nærmere, hvordan den gradvise overgang kan håndteres bedst muligt.

4.5 Særlige samfundsmæssige hensyn

En række samfundsmæssige hensyn kan tale for, at man ikke tillader en fuldt ud markedsbaseret frekvensadministration. Det betyder blandt andet, at frekvenser, der i frekvensplanen er afsat til radio- og tv-formål, principielt ikke omfattes af de nye principper. Eksempelvis vil det af mediepolitiske hensyn (ønsker til omfang og typer af indhold af radio/tv-udbud i Danmark, særlige hensyn til public service samt lokal radio og tv mv.) være nødvendigt at undtage sendemuligheder hertil fra adgangen til fri handel med frekvenser m.v. Hensynet til adgang til overdragelse af tilladelser m.v. er således allerede i tilstrækkeligt omfang tilgodeset i de gældende regler på radio- og tv-området.

Der kan også være andre samfundsmæssige hensyn f.eks. i forhold til forsvar eller nød- og beredskab, der tilsiger, at man ikke tillader en fuldstændig markedsbaseret frekvensadministration.

Der er enighed om, at samfundsmæssige hensyn, herunder mediepolitiske hensyn, fx public service forpligtelser, sikres, uanset at dette kan betyde en begrænsning i anvendelsen af markedsbaseret frekvensadministration og dermed en reduktion i den potentielle velfærdsgevinst. Eventuel hel eller delvis anvendelse af de nye principper for frekvensadministration for frekvenser afsat til radio- og tv-formål i frekvensplanen eller for frekvenser i andre frekvensbånd, som ønskes anvendt til radio- og tv-formål, vil i givet fald først ske efter nærmere drøftelse med - og tilslutning fra - kulturministeren og partierne bag den mediepolitiske aftale for 2007-2010.

4.6 Fortsat fremme af konkurrence

Det er i dag i medfør af frekvensloven tilladt at overdrage tilladelser, hvis hele tilladelsen overdrages. Dette forudsætter dog IT- og Telestyrelsens forudgående godkendelse. Dette gælder både i forbindelse med direkte overdragelser af tilladelser eller i forbindelse med virksomhedsoverdragelser, hvor også de tilladelser, virksomheden er indehaver af, overdrages.

I forbindelse med IT- og Telestyrelsens vurdering af, om en overdragelse skal godkendes, skal det bl.a. vurderes, om der sker en uhensigtsmæssig koncentration af konkurrencen på det relevante marked.

Der findes således i det eksisterende system en forudgående sikring af konkurrencen.

Der er enighed om, at det i forbindelse med en ny frekvensregulering fortsat er nødvendigt med initiativer til at sikre, at adgang til handel med frekvenser ikke skaber en sådan koncentration i markedet, at det er til skade for konkurrencen

Det vil imidlertid afhænge af den konkrete udformning af reglerne og principperne for den ny regulering, hvordan konkurrencen på markedet sikres bedst muligt.

På et liberaliseret marked, hvor der er fri adgang til at handle med tilladelser, vil markedet i vidt omfang kunne sikre konkurrencen. Samtidig kan det i nogen situationer virke hæmmende i forhold til innovation, hvis overdragelser af tilladelser skal godkendes, forud for en overdragelse kan gennemføres.

Der er enighed om, at det skal undersøges, om konkurrence kan sikres i fornødent omfang uden en forudgående kontrol i forbindelse med overdragelse af tilladelser.

4.7 Fortsat sikring af den politiske forankring

Frekvensadministrationen er i dag politisk forankret i bekendtgørelsen om det frekvenspolitiske rammemandat, der angiver de overordnede retningslinier for IT- og Telestyrelsens administration.

Ved tildeling af frekvenstilladelser er der, særligt når der er tale om eftertragtede frekvenser, en række administrative og politiske vurderinger af tildelingsmetoden, som involverer forligskreds, minister og styrelse.

Der er enighed om, at den politiske forankring også fremover skal sikres.

I den forbindelse findes der i en konsulentrapport udarbejdet for IT- og Telestyrelsen en række forslag til, hvordan IT- og Telestyrelsens kompetencer kunne være i fremtiden.

Med henblik på at opnå en hurtigere sagsbehandling og dermed hurtigere introduktion af nye teknologier og tjenester og dermed en større potentiel samfundsgevinst kan det være hensigtsmæssigt, at IT- og Telestyrelsen gives visse yderligere kompetencer, f.eks. således at IT- og Telestyrelsen får beføjelser til at vælge tildelingsmetode samt format for tildelingsmetoden – Alt inden for rammerne af politisk fastsatte retningslinier og kriterier.

Det er samtidig et grundlæggende princip for frekvensadministrationen, at målsætninger og køreplaner for større konkrete frekvensinitiativer forudsættes drøftet forud i forligskredsen.

Der er enighed om, at frekvensadministrationen fortsat skal være politisk forankret i en række retningslinier – f.eks. i et rammemandat – men således, at IT- og Telestyrelsens beføjelser øges til inden for disse rammer at vælge tildelingsmetode samt format for tildelingsmetoden på grundlag af politisk fastsatte kriterier.

5 Opsamling

5.1 Forudset behov for ændringer

De aftalte initiativer vil skulle indarbejdes i en ny frekvenslov med tilhørende bekendtgørelser.

For så vidt angår den konkrete udmøntning af reguleringen, vil denne blive drøftet nærmere mellem forligsparterne på grundlag af de konkrete lov- og bekendtgørelsesudkast.

5.2 Tidsplan

Der forventes fremsat et lovforslag i oktober 2008 med henblik på ikrafttræden 1. januar 2009.