



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 29.9.2005
KOM(2005) 461 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Frekvenspolitiske prioriteter i EU inden overgangen til digital transmission set i
sammenhæng med ITU's kommende regionale radiokommunikationskonference i 2006
(RRC-06)**

INDHOLDSFORTEGNELSE

| | | |
|------|---|---|
| 1. | RRC og overgangen til digital transmission | 3 |
| 1.1. | RRC - oprindelse og omfang..... | 3 |
| 1.2. | Transmissionspolitikken set i en bredere sammenhæng..... | 4 |
| 2. | Bedst mulig udnyttelse af de frekvenser, der frigøres..... | 4 |
| 2.1. | Størrelsen af "frekvensoverskuddet" | 4 |
| 2.2. | Et europæisk perspektiv for den fremtidige anvendelse af frekvensoverskuddet..... | 5 |
| 2.3. | En konsekvent reguleringstilgang for frekvensoverskuddet..... | 6 |
| 2.4. | Fordele ved en EU-harmonisering af en del af frekvensoverskuddet..... | 7 |
| 3. | Særlige virkninger af EU-prioriteterne for RRC..... | 7 |
| 3.1. | Behov for en "fremtidssikret" RRC-frekvensbåndplanlægning | 7 |
| 3.2. | Støtte til en kort overgangsperiode | 8 |
| 4. | Konklusion | 9 |

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Frekvenspolitiske prioriteter i EU inden overgangen til digital transmission set i
sammenhæng med ITU's kommende regionale radiokommunikationskonference i 2006
(RRC-06)**

(EØS-relevant tekst)

1. RRC OG OVERGANGEN TIL DIGITAL TRANSMISSION

Denne meddelelse har til formål at præsentere EU's prioriteter vedrørende rådighed over frekvensressourcer set i sammenhæng med overgangen til digital transmission og ITU's regionale radiokommunikationskonference i 2006 (RRC-06). Meddelelsen bidrager til at opfylde målene i i2010-initiativet¹, som blev lanceret i forbindelse med Lissabon-strategien, og som fremhæver, hvor vigtigt det er, at der er frekvenser til rådighed til at fremme innovation inden for informations- og kommunikationsteknologi, og at en større fleksibilitet ved forvaltningen af denne ressource er påkrævet, så den kan udnyttes mere effektivt.

1.1. RRC - oprindelse og omfang

Der er tradition for, at frekvensplaner for radio- og tv-transmission samordnes på internationalt plan på grund af den store risiko for interferens over lange afstande ved transmission af radio-/tv-signaler fra højeffekt-sendetårne. Den nuværende internationale frekvensplan bygger på den regionale aftale for det europæiske transmissionsområde (Stockholm 1961).

Den Internationale Telekommunikationsunion (ITU) nedsatte i denne forbindelse den **regionale radiokommunikationskonference (RRC)**², som har til opgave at planlægge de nye **frekvenser til jordbaseret digital transmission** (dvs. frekvensbåndene 174-230 MHz og 470-862 MHz). Den nye plan kommer til at gælde for forhandlingsparternes geografiske område, dvs. Europa inklusive Den Russiske Føderation, Afrika og dele af Mellemøsten³, og vil i sidste ende træde i stedet for den ovennævnte Stockholm-plan. Den tekniske forberedelse af konferencen i Europa støttes af CEPT, som vedtager **fælles europæiske holdninger**, dvs. de indledende tekniske forhandlingspositioner, med henblik på at samordne forhandlingsprocessen.

¹ KOM(2005) 229.

² RRC-forhandlingsprocessen består af to dele: den første del blev gennemført i maj 2004 (RRC-04), hvor de tekniske vilkår for udarbejdelsen af en ny plan blev vedtaget, og den anden del gennemføres i maj 2006 (RRC-06), hvor den nye frekvensplan forhandles ud fra det frekvensbehov, som anmeldes af hver forhandlingspart, dvs. de enkelte lande.

³ Formelt omfatter ITU-region 1 lande vest for den 170. østlige længdegrad og nord for den 40. sydlige breddegrad (undtagen Mongoliet) samt Iran (120 lande i alt). Medlemsstaterne er de retlige forhandlingspart i RRC. Kommissionen har ikke stemmeret ved ITU-forhandlinger, men er en delegation, dvs. formelt et "sektormedlem" (kategori: regionale og andre internationale organisationer).

1.2. Transmissionspolitikken set i en bredere sammenhæng

Den 24. maj 2005 vedtog Kommissionen en meddelelse om **“fremskyndelse af overgangen fra analog til digital transmission”**⁴, som beskriver Fællesskabets politiske mål for overgangen. I meddelelsen udpeges overskuddet af frekvenser som en af de største fordele ved overgangen til digital transmission, navnlig **“de yderligere frekvensressourcer, som frigøres i forbindelse med ophør af jordbaserede analoge tv-transmissioner”** og at **“det vil være vigtigt, at genanvendelsen af disse bånd til nye og innovative tjenester ikke hindres unødigt”**.

Omfanget og modaliteterne i den plan, som skal udarbejdes ved RRC, er ikke på nogen systematisk måde blevet vurderet i forhold til andre mulige løsninger som f.eks. en mere decentral planlægning og/eller begrænsning af den centrale planlægning til en mindre del af radio-/tv-transmissionsfrekvenserne. Det bredere politiske perspektiv i forbindelse med overgangen til digital transmission må derfor forliges med RRC's tilgang til planlægning af udnyttelsen af frekvensressourcer, idet der i en **bredere sammenhæng** tages hensyn til **“radio-/tv-transmissioners konstante udvikling”** og fænomenet **“teknologisk konvergens”**. Det er navnlig nødvendigt at forholde sig til **forbindelserne mellem RRC's planlægningstilgang, markedet og den politiske udvikling**. Det er vigtigt at finde frem til praktiske løsninger ved planlægningen i RRC, som imødegår disse udfordringer, navnlig når man betænker, at den nye plan forventes at skulle gælde i snesevis af år. Det bør desuden sikres, at planen bidrager til et virkeligt indre marked for varer og tjenester, samtidig med, at den er fleksibel nok til at frekvensressourcer kan allokeres i henhold til efterpørgslen på de lokale markeder.

2. BEDST MULIG UDNYTTELSE AF DE FREKVENSER, DER FRIGØRES

2.1. Størrelsen af “frekvensoverskuddet”

Hvis analog tv-transmission omstilles til digital transmission (samme billedopløsning og -størrelse, samme antal kanaler), skal der bruges tre til seks gange færre frekvenser hertil. Det betyder, at mellem 300 og 375 MHz af de ressourcer, som på nuværende tidspunkt er allokeret til jordbaseret tv-transmission, kunne frigøres og genanvendes.

Selv hvis der tages hensyn til andre faktorer, som påvirker frekvensanvendelsen, f.eks. behov for samtidig transmission af analoge og digitale kanaler, eventuelle ændringer af forsyningspligten⁵, det endelige valg af transmissionsstandarder og udskiftningen af jordbaseret transmission med andre platforme (f.eks. kabel og satellit), kan det forventes, at der vil være en betydelig mængde "ubrugte" frekvenser til rådighed ved udgangen af omstillingsprocessen⁶. Dette betegnes ofte som **“frekvensoverskuddet”**.

⁴ KOM(2005) 204, som i dette dokument benævnes "meddelelsen om overgangen til digital transmission".

⁵ En mindre streng forsyningspligt ville reducere den frekvensmængde, der er brug for, betydeligt, og dermed øge det potentielle frekvensoverskud.

⁶ Ofcom (UK) har f.eks. allerede anslået, at mindst 112 MHz kunne frigøres til nye tjenester på grund af overgangen til digital transmission i Det Forenede Kongerige. Denne mængde frekvenser, som forventes frigjort i Det Forenede Kongerige, er kun en del af overskuddet, som det defineres i denne meddelelse, da det kun omfatter andre nye tjenester end radio-/tv-transmission.

2.2. Et europæisk perspektiv for den fremtidige anvendelse af frekvensoverskuddet

Når man tager i betragtning, hvor hurtigt udviklingen af radio-/tv-transmissionstjenester forløber, og hvor meget den teknologiske konvergens kombineret med den teknologiske udvikling påvirker tilblivelsen af nye tjenestemuligheder, er det på nuværende tidspunkt ikke muligt at foretage en relativ vægtning af den fremtidige efterspørgsel efter frekvensressourcer, til trods for at tidshorizonten for ophør af analog tv-transmission er rykket betydeligt nærmere. I meddelelsen om overgangen til digital transmission sættes fristen for ophør af analog transmission til 2012. Det betyder, at anvendelsen af overskuddet bør drøftes og fastlægges i løbet af de kommende seks år. Der er derfor brug for hurtigt at undersøge markedsmulighederne på F&U-niveau, og for en hurtig vedtagelse af de nødvendige reguleringsforanstaltninger og en plan for anvendelsen af frekvensressourcerne. Kommissionen agter at være førende i denne forbindelse, hvor fordelene ved en EU-dækkende samordning er indlysende, og at søge at inddrage medlemsstaterne som aktive deltagere i processen.

Et af de vigtigste spørgsmål i forbindelse med overgangen til digital transmission er, hvordan frekvensoverskuddet bedst anvendes. Frekvenspolitikgruppen har rådet til at skelne mellem tre kategorier af frekvensbehov⁷:

- Frekvenser, som der er brug for til bedre jordbaserede radio-/tv-transmissionstjenester: f.eks. tjenester med forbedret teknisk kvalitet (navnlig HDTV), flere programmer og/eller forbedret tv-oplevelse (f.eks. flere kameravinkler i forbindelse med sport, individuel løbende nyhedstekst i bunden af billedet og andre mere eller mindre interaktive muligheder)
- Frekvenser, der er brug for til “konvergerede” radio-/tv-tjenester, som først og fremmest forventes at være “hybridtjenester”, dvs. et kryds mellem almindelige transmissionstjenester og mobilkommunikationstjenester
- Frekvenser, som skal allokeres til nye “anvendelser”, som ikke hører blandt applikationer, der vedrører radio-/tv-transmission. Nogle af disse potentielle nye “anvendelser” af frekvensoverskuddet er fremtidige tjenester og applikationer, som endnu ikke er på markedet, eller eksisterende tjenester og applikationer, som endnu ikke benytter de pågældende frekvenser (f.eks. udbygning af 3G-tjenester, kortdistance-radioapplikationer).

Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at støtte **lanceringen af en debat om anvendelsen af det frekvensoverskud**, der fremkommer som følge af overgangen til digital transmission, idet der tages udgangspunkt i Frekvenspolitikgruppens forslag og det mål, der drejer sig om virkeliggørelsen af et indre marked for udstyr og tjenester.

Kommissionen vil som led i denne proces fastlægge den nødvendige **retningsvisning for de relevante områder af IST-arbejdsprogrammet**, således at nye og innovative teknologier, som støtter fremspirende tjenester og applikationer, der udnytter frekvensoverskuddet, kan vurderes og frekvensbehovet kvantificeres.

⁷ Frekvenspolitikgruppens udtalelse om “Impact on spectrum of the switchover to digital broadcasting”, ref. RSPG04-55, <http://rspg.groups.eu.int>

Mere generelt vil Kommissionen tage hensyn til frekvensoverskuddet ved fastlæggelsen af fremtidige **frekvenspolitiske orienteringer**. Ud fra en betragtning om, at markedsefterspørgslen bør bestemme den bedste anvendelse af frekvensoverskuddet, har Kommissionen allerede nævnt muligheden af at **gøre det muligt at handle med frekvenser**⁸ og vil også undersøge, om det er relevant at give adgang til en del af frekvensoverskuddet til tilladelsesfri udnyttelse, og eventuelt tillade, at underlay-tjenester anvender de samme frekvensbånd. Kommissionen vil i denne forbindelse søge Frekvenspolitikgruppens råd om specifikke spørgsmål.

2.3. En konsekvent reguleringstilgang for frekvensoverskuddet

Medlemsstaterne har en forpligtelse til at sikre, at **RRC-06 ikke kommer til at skabe unødige hindringer for den korrekte anvendelse af EU's rammebestemmelser for elektronisk kommunikation og tilladelsesdirektivet samt anden gældende EU-lovgivning**, når det gælder fremtidig allokering og tildeling af frekvensoverskuddet. Det er navnlig adgangen til frekvensoverskuddet, der vil skulle opfylde bestemmelserne i rammedirektivets artikel 9⁹, hvorefter "*Medlemsstaterne sikrer, at de nationale tilsynsmyndigheders allokering og tildeling af sådanne radiofrekvenser bygger på objektive, transparente, ikke-diskriminerende og forholdsmæssige kriterier*". Herudover pålægger artikel 7 i tilladelsesdirektivet¹⁰ yderligere krav til proceduren for begrænsning af antallet af brugsrettigheder til radiofrekvenser, hvor dette er hensigtsmæssigt.

I praksis burde det med en konsekvent anvendelse af EU-lovgivningen kunne undgås at overgangen til digital transmission skaber uligheder på markeder, som er afhængige af rådighed over frekvenser. For at støtte dette mål vil Kommissionen fremme en debat i **Frekvenspolitikgruppen** og **De Europæiske Tilsynsmyndigheders Gruppe**, som tager sigte på at analysere de lovgivningsmæssige konsekvenser af den kommende genopdyrkning af frekvensoverskuddet for at udpege og behandle eventuelle uoverensstemmelser, der opstår mellem de enkelte landes fremgangsmåde og EU-lovgivningen.

Kommissionen og medlemsstaterne bør sikre, at **de regler og bestemmelser, som anvendes i forbindelse med frekvensoverskuddet**, er i overensstemmelse med EU-rammebestemmelserne for elektroniske kommunikationstjenester¹¹ og anvendes konsekvent i hele EU.

Det kan desuden være tilfældet, at indførelsen af nye tjenester, som ikke falder inden for radio-/tv-tjenestekategorien (som defineret i ITU's radioreglement) i de frekvensbånd, der er omfattet af RRC-processen, kræver en rigtig genallokerings- eller samallokeringsprocedure på ITU/WRC-niveau. Det gælder navnlig, hvor sådanne tjenester kunne skabe interferens for radio-/tv-transmissionstjenester uden for EU's område.

Kommissionen samarbejder med medlemsstaterne for at udpege alle **foranstaltninger, som er påkrævet på fællesskabsniveau som forberedelse til WRC-07**¹², og i WRC-

⁸ KOM(2005) 400.

⁹ Direktiv 2002/21/EF om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester.

¹⁰ Direktiv 2002/20/EF om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester.

¹¹ Og i overensstemmelse med eventuel fremtidig lovgivning, der fremkommer som følge af revisionen af rammebestemmelserne.

¹² ITU's verdensomspændende radiokommunikationskonference 2007

forhandlinger for at sikre en ”lige adgang” til frekvensoverskuddet for alle potentielle frekvensbrugere.

2.4. Fordele ved en EU-harmonisering af en del af frekvensoverskuddet

Frekvensoverskuddet giver mulighed for at udpege frekvenser til nye Europa-dækkende tjenester. Mange af disse fremtidige tjenester forventes at bidrage til opfyldelse af de EU's politikmålsætninger i i2010-initiativet¹³, herunder navnlig at opbygge et informationsfund for alle, som fremmer livskvalitet og mindsker kløfterne mellem forskellige regioner. Som følge heraf mener Kommissionen, at **en del af frekvensoverskuddet bør øremærkes til harmonisering¹⁴ på europæisk niveau**. Der er behov for en vis samordning på europæisk niveau, idet frekvensoverskuddet i de enkelte medlemsstater frigøres i forskelligt tempo og drevet af forskellige interesser. Det er for tidligt at forudsige, hvor stor en mængde harmoniserede frekvenser, der bliver brug for, og hvilke tjenester der bør drives i de harmoniserede bånd og på hvilket tidspunkt. Det er dog meget vigtigt, at man allerede nu påbegynder fælles overvejelser i EU, så man undgår opsplitting og situationer med ”etablerede forpligtelser”, som senere forhindrer, at man harmoniserer en del af frekvensoverskuddet på EU-niveau.

Kommissionen og medlemsstaterne bør sikre en tilstrækkelig **harmonisering af deres tilgange til frekvensoverskuddet**, navnlig med henblik på at opfylde behovet for kommende **Europa-dækkende tjenester**. Med henblik herpå bør medlemsstaterne og Kommissionen:

- bekræfte fordelene ved og gennemførligheden af at harmonisere nogle af de frekvensbånd, der udgør del af frekvensoverskuddet
- analysere de vigtigste træk ved sådanne harmoniserede bånd med henblik på maksimere deres økonomiske og samfundsmæssige værdi
- udvikle en fælles strategi for at støtte målet vedrørende harmoniserede frekvenser.

3. SÆRLIGE VIRKNINGER AF EU-PRIORITETERNE FOR RRC

3.1. Behov for en ”fremtidssikret” RRC-frekvensbåndplanlægning

Eftersom detaljerne vedrørende den fremtidige efterspørgsel efter hver af de potentielle tjenester og driftsmåder i det område, som frekvensoverskuddet dækker, ikke kan forudsiges med tilstrækkelig sikkerhed, bør **RRC-planlægningen** have **tilstrækkelig teknisk fleksibilitet** til at kunne bruges til en række forskellige **fremtidige radio-/tv-transmissionstjenester** og give mulighed for **potentielle alternative brugsformål** for de samme frekvenser **via andre teknologier og tjenester**¹⁵. Flexibilitetsmålet blev allerede delvist taget op ved RRC-04. Der er dog stadig tekniske aspekter, som indgår i planlægningsmodaliteterne, som risikerer at hindre fremtidig teknologiudvikling¹⁶. Det bør

¹³ Se fodnote 1.

¹⁴ Udtrykket ”harmonisering” skal ses i en bredere sammenhæng, hvor der bliver mulighed for at indføre Europa-dækkende tjenester, og omfatter bl.a. fælles vedtagelse af fleksible tilgange til frekvensforvaltning, herunder frekvenshandel og tilladelsesfri anvendelse.

¹⁵ Denne målsætning støttes også af Frekvenspolitikgruppen. Se også den udtalelse, der er nævnt i fodnote 7.

¹⁶ F.eks. restriktive ”kanalopdelingskrav”, antagelser om netværkstopologier, der bygger på høje højeffekt-sendetårne (high tower/high power transmitters).

desuden sikres, at de tekniske planlægningsmodaliteter ikke er i modstrid med fællesskabslovgivningen, navnlig R&TTE-direktivet¹⁷.

Frekvenser til digital radio indgår også i RRC's planlægning, og selv om støtten til en overgang til digital radiotransmission ikke er fremtrædende i øjeblikket, er det ikke desto mindre vigtigt, at radiotransmissionstjenester kan få de nødvendige frekvenser til en gnidningsløs overgang til en digital infrastruktur¹⁸ og til de forskellige mulige standarder, således at ingen fremtidige muligheder udelukkes¹⁹.

Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at **gennemgå det tekniske grundlag for RRC-planlægningen med henblik på at udpege unødvendigt restriktive krav**, som kunne underminere principperne om fleksibilitet og teknologineutralitet²⁰. Dette burde gøre det lettere for medlemsstaterne og Kommissionen at samarbejde om at **minimere virkningerne af sådanne restriktive krav** i RRC-forhandlingerne.

3.2. Støtte til en kort overgangsperiode

I meddelelsen om overgangen til digital transmission gav Kommissionen udtryk for sit engagement for en kortvarig overgangsperiode. Den anførte begyndelsen af 2012 som frist for ophør af analog tv-transmission i medlemsstaterne og dermed som slutningen af overgangsperioden i Den Europæiske Union.

Set i en bredere sammenhæng vil RRC skulle beslutte, hvornår de nuværende allokeringer til analog transmission ophører med at være retligt beskyttet mod interferens. For Europa bør ophør af beskyttelsen af analoge transmissionskanaler helst falde sammen med den foreslåede frist for ophør af analog transmission, dvs. 2012. Hvis der er tale om en meget længere beskyttelsesperiode for analog transmission, som der anmodes om fra EU's nabolande, vil det genere de medlemsstater, som er naboer til disse lande. To scenarier er dog allerede på bordet efter den første RRC-forhandlingsrunde (RRC-04): et scenarie bygger på en frist i 2015 for ophør af beskyttelsen mod interferens på analoge transmissionskanaler, og det andet scenarie opererer med en frist i 2030 eller senere. Som følge heraf anbefaler Kommissionen, at medlemsstaterne enes om en fælles forhandlingsposition ved RRC for at støtte det scenarie, hvis frist er tættest på 2012, nemlig **2015** som frist for ophør af den generelle beskyttelse af analoge kanaler, som sender uden for EU.

Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at indtage **en fælles position** i RRC-forhandlingerne, så det sikres at **fristen for afslutning af overgangsperioden**, dvs. ophør af den generelle retlige beskyttelse af analoge kanaler finder sted **hurtigst muligt** og så tæt på 2012, som det kan lade sig gøre.

¹⁷ Enhver RRC-specifikation af elementer, som er omfattet af dette direktiv (f.eks. emissioner uden for båndet, spurious-udstråling, modtagespecifikation) bør undgås.

¹⁸ På nogle markeder er der en øget risiko for mangel på frekvenser til digital radio, fordi nogle af de frekvenser, som oprindeligt var øremærkede til digital radio, allerede er blevet anvendt til at indføre andre tjenester (f.eks. mobilapplikationer, som bruger DMB-standard).

¹⁹ De nuværende RRC-modaliteter omfatter kun anvendelsen af T-DAB-standard.

²⁰ Denne tekniske gennemgang kunne ske i forbindelse med CEPT's forberedelser til RRC-06. Den bør omfatte både tv- og radiotjenester.

4. KONKLUSION

Overgangen til digital transmission er i lige så høj grad et politisk som et teknisk spørgsmål. Tekniske beslutninger, som træffes ved RRC-06, kan få væsentlig indflydelse på overgangen til digital transmission, og risikerer at begrænse de fremtidige muligheder for regeludstedende myndigheder og politiske beslutningstagere set i lyset af udviklingen inden for radio-/tv-transmission, den tekniske udvikling og konvergenstendenser.

Desuden bør der fuldt ud tages hensyn til det europæiske perspektiv. Medlemsstaterne bør maksimere deres ”vægt” i forhandlinger ved at indtage fælles standpunkter og vedtage fælles forhandlingsstrategier, hvor det er muligt, med udgangspunkt i reel enighed om, hvordan vigtige politiske prioriteter skal indgå i overvejelserne. Som følge heraf opfordres medlemsstaterne til hurtigst muligt at drøfte de udestående spørgsmål, som forelægges i denne meddelelse, og at samordne deres indsats.

Kommissionen anmoder om Rådets og Europa-Parlamentets politiske støtte til at nå de mål, der er beskrevet i denne meddelelse.