

## Grundnotat til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Videnskab og Teknologi

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2002/21/EF om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og tjenester, direktiv 2002/19/EF om adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter og direktiv 2002/20/EF om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester  
KOM (2007) 697 endelig

### 1. Resumé

*Kommissionen har i 2006 og 2007 vurderet virkningen af teledirektivpakken og finder det nødvendigt at foretage en revision. Hovedformålet er at fremme konkurrencen, konsolidere det indre marked og fremme borgernes interesser. Nærværende forslag indeholder blandt andet ændringer til proceduren for markedsafgørelser i ramedirektivet, indførelse af funktionel separation som en mulig foranstaltning i adgangsdirektivet og en mere fleksibel og teknologi- og tjenesteneutral tildeling af frekvenser i tilladelsesdirektivet.*

### 2. Baggrund

De nationale markeder skulle i henhold til EU-lovgivningen på telekommunikationsområdet liberaliseres senest med udgangen af 1998. Som et yderligere tiltag i retning af liberalisering blev den nugældende teledirektivpakke vedtaget i 2002. Teledirektiverne indeholder et sæt fælles EU-regler, som implementeres af nationale tilsynsmyndigheder, der har ansvaret for at regulere telemarkedet. Kommissionen har i 2006 og 2007 vurderet virkningen af teledirektivpakken i forhold til pakkens hovedformål, som er at styrke konkurrencen, konsolidere det indre marked og fremme borgernes interesser.

Kommissionen finder det nødvendigt at foretage en revision af teledirektivpakken. Baggrunden herfor er den teknologiske og markedsmæssige udvikling, især den øgede konkurrence på visse områder, men også den fortsatte dominans af en eller nogle få operatører på en række markeder. Endvidere er Kommissionen bekymret over variationen i sikkerheden i de europæiske net samt den fortsatte mangel på et fælles indre marked for elektronisk kommunikation og den uensartede anvendelse af reglerne i teledirektiverne i det udvidede EU.

Forslaget skal ses i sammenhæng med Kommissionens to øvrige forslag om ændring af forsyningspligtdirektivet og databeskyttelsesdirektivet og om oprettelse af en europæisk myndighed for markedet for elektronisk kommunikation.

### 3. Hjemmelsgrundlag

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEF artikel 95 (1) og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om fælles beslutningstagen i TEF artikel 251.

19. december 2007

#### IT- og Telestyrelsen

Holsteinsgade 63  
2100 København Ø  
Telefon 3545 0000  
Telefax 3545 0010  
E-post [itst@itst.dk](mailto:itst@itst.dk)  
Netsted [www.itst.dk](http://www.itst.dk)  
CVR-nr. 2676 9388

Ledelsessekretariatet  
Sagsbehandler  
Peter H. Pedersen  
Telefon 35 45 02 19  
E-post [php@itst.dk](mailto:php@itst.dk)

#### 4. Nærhedsprincippet

Det er Kommissionens vurdering, at nærhedsprincippet er overholdt. Dette begrundes med:

”Forslaget går ud på at ændre eksisterende rammelovgivning på EU-plan og vedrører dermed et område, hvor Fællesskabet allerede har udøvet sin kompetence. Forslaget er derfor i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet som fastlagt i EF-traktatens artikel 5. Desuden følger rammebestemmelserne princippet om decentral regulering i medlemsstaterne, idet de giver de nationale myndigheder ansvaret for at føre tilsyn med de nationale markeder efter et fælles sæt principper og procedurer.”

Regeringen er på det foreliggende grundlag enig i Kommissionens vurdering og finder således, at nærhedsprincippet er overholdt.

#### 5. Formål og indhold

IT- og Telestyrelsen

Hovedformålet er at styrke konkurrencen, konsolidere det indre marked og fremme borgernes interesser.

Forslaget indeholder blandt andet følgende ændringer til rammedirektivet<sup>1</sup>:

1. Oplysningspligten for televirksomhederne over for de nationale tilsynsmyndigheder skærpes.
2. Styrkelse af de nationale myndigheders mulighed for at styrke sikkerhed og integritet i it- og telenet.
3. Proceduren for markedsafgørelser forenkles. Alle markedsafgørelserne vil skulle gøres tilgængelige for Kommissionen, den europæiske myndighed og de nationale tilsynsmyndigheder i andre medlemsstater. De nationale tilsynsmyndigheder og Kommissionen har en måned til at kommentere på udkastet. Alle endelige foranstaltninger skal fortsat kommunikeres til Kommissionen.
4. Fristen for Kommissionen til at kommentere på udkastet til markedsafgørelse forlænges til to måneder, blandt andet når der i udkastet til afgørelse lægges op til at pålægge virksomheder med stærk markedsposition forpligtelser.
5. Kommissionen kan inden for de to måneder og efter høring af den europæiske myndighed beslutte, at udkastet til markedsafgørelse skal trækkes tilbage. Såfremt Kommissionen beslutter noget sådant, skal den nationale tilsynsmyndighed inden for tre måneder fra Kommissionens beslutning trække udkastet til markedsafgørelse tilbage eller sende en ændret afgørelse i høring og renotificere foranstaltningen for Kommissionen.
6. Kommissionen kan, i forbindelse med en beslutning om at tilsynsmyndigheden skal trække en foranstaltning tilbage, beslutte, at tilsynsmyndigheden skal pålægge en virksomhed en specifik forpligtelse inden for en passende tidsfrist. Kommissionen har ret til at bestemme form, indhold og detaljeringsgrad af notifikationerne.

---

<sup>1</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet)

7. På grænseoverskridende markeder er det den europæiske myndighed, som udarbejder markedsanalysen. Kommissionen vil på basis heraf kunne udpege virksomheder med en stærk markedsposition og pålægge dem specifikke forpligtelser.
8. Markedsanalyser skal være gennemført inden for to år fra sidste notifikation og inden for et år fra sidste henstilling, når der er tale om markeder, der ikke tidligere er notificeret. Hvis tidsfristerne ikke overholdes, kan Kommissionen bede den europæiske myndighed om at udarbejde et udkast til markedsanalyse og afgørelse. Kommissionen kan herefter, efter høring, beslutte at bede den nationale tilsynsmyndighed om at udpege virksomheder med stærk markedsposition og pålægge dem specifikke forpligtelser.

På frekvensområdet foreslår Kommissionen, at der i rammedirektivet som en hovedregel indføres et princip om teknologi- og tjenesteneutralitet i forbindelse med frekvensanvendelse. Der vil i begrænsede tilfælde kunne ses bort fra princippet om teknologi- og tjenesteneutralitet, hvis det tjener formål af almen interesse. Inden en medlemsstat foretager en indskrænkning i dette princip, skal der gennemføres en høring, og Kommissionen skal informeres ved høringens begyndelse. Der skal være en overgangsfase, indtil princippet om teknologi- og tjenesteneutralitet er fuldt gennemført.

IT- og Telestyrelsen

Kommissionen foreslår endvidere, at der skal være adgang til en udvidet handel med frekvenser i fælles definerede bånd, og at Kommissionen skal kunne vedtage tekniske gennemførelsesforanstaltninger efter forskriftsproceduren (komitologi-procedure med medbestemmelsesret for medlemsstaterne) om identifikation af frekvensbånd samt fastsættelse af vilkår for tilladelser i de frekvensbånd, der skal være omfattet af teknologi- og tjenesteneutral regulering, og hvor handel med frekvenser skal være tilladt. Det vurderes, at der lægges op til en minimumsharmonisering, hvilket betyder, at Danmark kan vælge at gå videre. Dette skal dog vurderes nærmere særligt set i relation til de beføjelser, der påtænkes tillagt den europæiske myndighed.

Kommissionen foreslår, at der i tilladelsesdirektivet<sup>2</sup> indføres en lettere adgang til frekvenser, og at frekvensanvendelsen skal være mere fleksibel og være understøttet af teknologi- og tjenesteneutralitet. Overgangen til en fuld implementering af frekvenshandlen skal ske gradvis (over fem år), og medlemsstaterne skal blandt andet iværksætte foranstaltninger for at undgå hamstring af frekvenser.

Kommissionen skal efter forskriftsproceduren kunne beslutte, at frekvensbånd skal kunne anvendes henholdsvis med og uden individuel tilladelse fra den nationale myndighed. Kommissionen skal endvidere kunne harmonisere procedurer for tilladelsesudstedelse og harmonisere vilkår for tilladelsefri anvendelse af radiofrekvenser og de vilkår, som medlemsstaterne kan fastsætte i individuelle tilladelser. Kommissionen skal endvidere kunne vedtage tekniske gennemførelsesforanstaltninger for udvælgelsen af tilladelsesindehavere, der vil udbyde grænseoverskridende kommunikationstjenester, og hvilke frekvensbånd der skal identificeres til udbud af grænseoverskridende tjenester. Også her vil det skulle vurderes nærmere, om medlemsstaterne kan gå videre end fastlagt i forslaget.

---

<sup>2</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/20/EF af 7. marts 2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (tilladelsesdirektivet)

På nummerområdet bemærkes, at der i dag ikke er etableret mulighed for at indgive ansøgning om det eller de samme telefonnumre i hele EU. Kommissionen har derfor foreslået, at Kommissionen skal kunne iværksætte tekniske gennemførelsesmekanismer, hvor der er behov for at sikre harmoniseret anvendelse af nummerressourcer og administrationen heraf. Formålet hermed er blandt andet at fremme udviklingen af grænseoverskridende kommunikationstjenester. Kommissionen finder, at disse gennemførelsesmekanismer bør omfatte prisregulering eller prisreguleringsmekanismer.

Det vigtigste forslag til ændring af adgangsdirektivet<sup>3</sup> er, at det bliver muligt for den nationale tilsynsmyndighed at pålægge et krav om funktionel separation, det vil sige at forpligte et selskab med en stærk markedsposition til at holde aktiviteter vedrørende adgang til infrastruktur funktionelt (blandt andet forretningsgangsmæssigt, driftsmæssigt og økonomisk) adskilt fra aktiviteter vedrørende udbud af tjenester til slutbrugere. Pålæggelse af et krav om funktionel separation vil dog efter forslaget kræve Kommissionens forudgående godkendelse. For at anvende funktionel separation bliver det endvidere krævet, at medlemsstaterne beviser, at de andre værktøjer i adgangsdirektivet ikke kan anvendes til at opnå effektiv konkurrence. Der er dog også mulighed for, at en udbyder med stærk markedsposition frivilligt kan gennemføre funktionel (eller strukturel) separation i sin virksomhed.

IT- og Telestyrelsen

## 6. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om forslaget.

## 7. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Den gældende danske lovgivning omfatter:

- Lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet, jf. lovbekendtgørelse nr. 780 af 28. juni 2007
- Lov om radiofrekvenser, jf. lovbekendtgørelse nr. 680 af 23. juni 2004.
- Bekendtgørelse nr. 1140 af 7. november 2006 om anvendelse af radiofrekvenser uden tilladelse samt om amatørradioprøver og kaldesignaler m.v.
- Bekendtgørelse nr. 1006 af 10. december 2002 om anvendelse af radiofrekvenser med tilladelse
- Bekendtgørelse nr. 10061 af 7. november 2006 om fastlæggelse af rammerne for anvendelse og indbyrdes prioritering af de samlede radiofrekvensressourcer (frekvensplan).
- Bekendtgørelse nr. 685 af 20. juni 2007 om den samlede danske nummerplan.

---

<sup>3</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/19/EF af 7. marts 2002 om adgang til og samtrafik mellem elektroniske kommunikationsnet og tilhørende faciliteter (adgangsdirektivet)

- Bekendtgørelse nr. 668 af 10. juli 2003 om høringsprocedurer og grænseoverskridende konfliktløsning på samtrafikområdet m.v.

Hvis forslaget gennemføres for så vidt angår udførelsen af markedsanalyser og markedsafgørelser, vil dette kræve en ændring af de nuværende regler i lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet.

De foreslåede procedurer i forhold til markedsanalyser og markedsafgørelser er skærpede i forhold til de gældende regler, og der vil skulle tages højde for den foreslåede indførelse af den europæiske tilsynsmyndighed.

Hvis forslaget om funktionel separation gennemføres, vil dette kræve indførelse af nye regler i lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet.

Hvis forslaget gennemføres for så vidt angår Kommissionens adgang til at fastsætte regler vedrørende prisregulering på nummerområdet, vil det nødvendiggøre tilføjelse af nye regler herom i lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet.

IT- og Telestyrelsen

Efter den nugældende frekvenslov er der mulighed for at overdrage eller udleje hele frekvenstilladelser. IT- og Telestyrelsen skal forud for en overdragelse af en frekvenstilladelse godkende denne.

Af forslaget fremgår det, at medlemsstaterne skal sikre, at virksomheder kan overdrage eller udleje frekvenstilladelser i fælles definerede frekvensbånd uden forudgående godkendelse. Medlemsstaterne har mulighed for også at tillade overdragelser uden forudgående godkendelse i andre frekvensbånd. Der skal dog fortsat gives meddelelse om overdragelser til den nationale myndighed.

For så vidt angår tilladelser i fælles definerede frekvensbånd, medfører forslaget, at den nationale myndighed ikke længere forudgående skal godkende overdragelser af frekvenstillader men alene modtage meddelelse herom. Dette vil nødvendiggøre en ændring af frekvensloven.

Ændringen vil imidlertid være i overensstemmelse med de i Danmark planlagte ændringer af den fremtidige frekvensadministration i Danmark. Planen i Danmark er således, at adgangen til handel med frekvenser skal udvides, og at det i den forbindelse skal overvejes, om overdragelse af blandt andet opdelte tilladelser skal være muligt. Regeringen agter at fremsætte forslag til en ny frekvenslov baseret på dette princip i folketingsåret 2008/2009.

Af planen fremgår det videre, at frekvenstilladelser i videst muligt omfang skal være teknologi- og tjenesteneutrale.

I henhold til den nuværende frekvensregulering (frekvensplanen) er det på forhånd fastsat, hvad et givet frekvensbånd kan anvendes til. IT- og Telestyrelsen er dog gennem det frekvenspolitiske rammemandat forpligtet til i videst muligt omfang at udstede teknologineutrale tilladelser.

Forslaget stemmer således overens med de principper, som følges i forbindelse med udstedelse af tilladelser i henhold til den nuværende frekvensregulering for så vidt angår teknologi- og tjenesteneutralitet.

Det er endvidere planen i Danmark, at der i forbindelse med den kommende frekvensregulering skal ske en liberalisering af frekvensanvendelsen, hvor dette er muligt. Planerne er således også i tråd med den kommende regulering på frekvensområdet.

## **8. Konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet**

Forslagene vedrørende proceduren for markedsanalyser og markedsafgørelser vurderes ikke at have nogen konsekvenser for statsfinanserne eller samfundsøkonomien.

Funktionel separation kan være et meget administrativt byrdefuldt krav at pålægge en privat virksomhed og som sådan meget indgribende i selskabets organisation.

IT- og Telestyrelsen

Et eventuelt krav om funktionel separation kan - afhængig af den nærmere udformning - indebære, at den pågældende virksomheds adskilte enheder ikke kan have f.eks. administrative fællesskaber eller andre fælles faciliteter. I givet fald vil kravet have en negativ effekt på virksomhedens stordriftsfordele.

På frekvensområdet kan det have betydning for statsfinanserne, hvorvidt og i hvilket omfang det er muligt at opkræve afgifter og gebyrer for frekvensanvendelse, men forslagene til ændring af ramme- og tilladelsesdirektiverne regulerer ikke, i hvilket omfang der kan opkræves afgifter og gebyrer for frekvensanvendelse. Derfor ses forslaget ikke at have konsekvenser for statsfinanserne.

På nummerområdet vurderes forslaget ikke at have konsekvenser for statsfinanserne og samfundsøkonomien.

På frekvensområdet forventes det, at en udvidet adgang til handel med frekvenser uden forudgående godkendelse og en teknologi- og tjenesteneutral frekvensanvendelse vil medføre en øget konkurrence og innovation samt medvirke til en mere effektiv frekvensanvendelse med de samfundsøkonomiske gevinster, der følger heraf. En udvidet adgang til handel med frekvenser uden en forudgående godkendelse vil tillige mindske de administrative byrder for virksomhederne. En rapport udarbejdet af det engelske analysefirma DotEcon har således estimeret, at en anslået samfundsmæssig gevinst på ca. 1 mia. kroner ved indførelse af udvidet adgang til handel og liberalisering af frekvensanvendelsen i Danmark kan øges til ca. 1,3 mia. kroner, hvis det danske initiativ ledsages af tilsvarende initiativer på europæisk plan.

Forslagene vurderes ikke at have effekter på miljøet eller beskyttelsesniveauet.

## 9. Høring

Forslaget vil blive sendt i høring i EU-specialudvalget for it og telekommunikation.

## 10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter Kommissionens overordnede formål med forslaget, herunder at sikre en større ensartethed i anvendelsen af reglerne for at styrke det indre marked for elektronisk kommunikation. Regeringen støtter også Kommissionens overordnede mål om, at reguleringen af telemarkederne effektiviseres og forenkles både for operatørerne og for de nationale tilsynsmyndigheder og en mere effektiv forvaltning af radiofrekvenser for derved at give operatører lettere adgang til frekvenser og fremme innovation.

Regeringen er imidlertid tøvende over for en række af de af Kommissionen foreslåede midler til at nå målene. Det gælder bl.a. spørgsmålene om:

- Hvorvidt processen for markedsanalyser reelt bliver enklere?
- Hvorvidt tidsfristerne for markedsanalyserne i praksis kan overholdes og er realistiske?
- Det hensigtsmæssige i, at Kommissionen de facto får veto-ret på alle de af den nationale tilsynsmyndighed pålagte forpligtelser?

IT- og Telestyrelsen

Regeringen vil i forbindelse med høringsrunden undersøge fordele og ulemper ved at indføre en mulighed for at pålægge et krav om funktionel separation. Regeringen er tøvende over for, at Kommissionen får veto-ret over de nationale tilsynsmyndigheders eventuelle anvendelse af forpligtelsen. Regeringen finder, at hvis der indføres en mulighed for at pålægge funktionel separation, bør det være op til den nationale tilsynsmyndighed ud fra et almindeligt proportionalitetsprincip og den pågældende medlemsstats forvaltningsregler at vurdere, om forpligtelsen skal finde anvendelse.

På frekvensområdet støtter regeringen, at frekvensreguleringen skal være mere teknologi- og tjenesteneutral, og at handel med frekvenser skal udvides i forhold til i dag.

På nummerområdet anerkender regeringen, at det i forhold til disponering af nummerressourcer kan være hensigtsmæssigt at koordinere ansøgningsmulighederne for så vidt angår numre til pan-europæiske tjenester. Nummerressourcer er imidlertid i højere grad end frekvenser en national ressource, der kan disponeres over uden hensyntagen til omkringliggende lande. Derfor bør Kommissionen inddrage medlemslandene tæt, førend den tager initiativer på nummerområdet. Det bør endvidere efter regeringens vurdering indgå i overvejelserne, i hvilket omfang det konkrete initiativ vedrørende 116-nummerserien er succesfuldt, førend der tages nye initiativer til harmonisering på nummerområdet.

## 11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Kommissionen præsenterede sine forslag til revision af teledirektivpakken på møde i Rådet (transport, telekommunikation og energi) torsdag den 29. november 2007. Af kommentarerne til præsentationen fremgik, at størstedelen af medlems-

landene støtter målsætningerne med revisionen, mens en gruppe af lande lægger vægt på at opretholde et vist nationalt råderum, bl.a. i relation til markedsanalyserne. Det fremgik endvidere, at der overordnet set er opbakning til indførelse af funktionel separation som et værktøj, de nationale tilsynsmyndigheder kan anvende. Ligeledes er der overordnet set opbakning til den foreslåede frekvensreform.

På dette grundlag må det forventes, at en hel del af de andre lande vil være imod at overgive kompetence til Kommissionen og den foreslåede europæiske myndighed. Regeringen er bekendt med, at der er generel modstand mod, at Kommissionen tillægges yderligere beføjelser og modstand mod en øget centralisering af reguleringen.

Det må forventes, at de fleste af de andre lande vil være imod at give Kommissionen veto-ret vedrørende anvendelse af funktionel separation, lige som der er modstand mod, at funktionel separation skal være en ”sidste udvej”. Landene fokuserer på, at proportionalitetsprincippet skal finde anvendelse også ved pålæggelse af funktionel separation.

IT- og Telestyrelsen

På frekvensområdet må hovedparten af landene i Nordvesteuropa ventes at have en holdning lig den danske. Landene i Syd- og Østeuropa forventes at være mere forbeholdne over for større tjeneste- og teknologineutralitet samt handel med radiofrekvenser.

De andre medlemslandes holdninger til forslaget til ændringer af reglerne, der vedrører nummerforhold, kendes ikke på nuværende tidspunkt.

## **12. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg**

Forslaget er senest forelagt Folketingets Europaudvalg ved foreløbigt nærhedsnotat af 5. december 2007.