

Grundnotat til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Videnskab og Teknologi

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 87/372/EØF om de frekvensbånd, der skal stilles til rådighed for samordnet indførelse af offentlig fælleseuropæisk digital celleopbygget landmobilradiokommunikation i Fællesskabet
- KOM (2008) 762

Politisk enighed

1. Resumé

Med forslaget ændres GSM-direktivet¹ for at give mulighed for at anvende GSM-systemets frekvensbånd til andre systemer, der kan levere elektroniske kommunikationstjenester.

Med det gældende GSM-direktiv bliver de frekvenser, der er omfattet af direktivet eksklusivt anvendt til GSM-systemet. Med forslaget til ændring af direktivet åbnes frekvensbåndet for andre, mere avancerede Europadækkende bredbåndskommunikationstjenester i det omfang, de kan fungere side om side med GSM. Sådanne andre fælleseuropæiske systemer kunne for eksempel være UMTS²-systemet, der rummer flere muligheder end GSM-systemet. En vedtagelse af forslaget vil medføre, at de eksisterende GSM-tjenester fortsat vil kunne eksistere.

Der vil endvidere blive behov for nye harmoniserede tekniske betingelser for de pågældende frekvensbånd. Betingelserne skal fastsættes ved en ny kommissionsbeslutning.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2008) 762 den 19. november 2008 fremsendt forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af Rådets direktiv 87/372/EØF om de frekvensbånd, der skal stilles til rådighed for samordnet indførelse af offentlig fælleseuropæisk digital celleopbygget landmobilradiokommunikation i Fællesskabet.

Det skal bemærkes, at Kommissionen i 2007 fremkom med et substansmæssigt lignende forslag³, hvor der dog blev foreslået en ophævelse af GSM-direktivet.

¹ Rådets direktiv 87/372/EØF af 25. juni 1997 om de frekvensbånd, der skal stilles til rådighed for samordnet indførelse af offentlig fælleseuropæisk digital celleopbygget landmobilradiokommunikation i Fællesskabet

² Universal Mobile Telecommunications System. Systemet er 3. generation af det europæiske landmobile system 3G, hvor GSM er 2. generation.

³ KOM (2007) 367 - Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ophævelse af Rådets direktiv 87/372/EØF om de frekvensbånd, der skal stilles til rådighed for samord-

10. december 2008

IT- og Telestyrelsen

Dette forslag blev imidlertid blokeret af Europa-Parlamentet, idet Parlamentet havde principielle problemer med ophævelsen af direktivet, da der ikke herved blev sikret en tilstrækkelig parlamentarisk indflydelse på den fremtidige regulering på området.

Dette er baggrunden for, at Kommissionen nu stiller forslag om ændring af GSM-direktivet i stedet.

Med KOM (2008) 762 vil Europa-Parlamentet fortsat have indflydelse på den overordnede politiske retning på området, men de tekniske detaljer overlades til kommissionsbeslutning.

Det nye forslag er fremsendt til Rådet i dansk sprogversion den 21. november 2008.

Forslaget forventes drøftet på et kommende møde i arbejdsgruppen for telekommunikation og informationssamfundet.

IT- og Telestyrelsen

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.

4. Nærhedsprincippet

Kommissionen vurderer, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, idet en samordnet anvendelse af GSM-systemets frekvensbånd (900 MHz-båndet) for at tilgodese EU-politiske behov ikke kan gennemføres på tilfredsstillende vis af medlemsstaterne hver for sig, men opnås lettere på EU-plan gennem foranstaltninger vedrørende det indre marked, som vedtages med hjemmel i frekvenspolitikbeslutningen.

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

5. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at ændre GSM-direktivet, hvori det fremgår, at medlemsstaterne skal lade frekvensbåndene 890 til 915 MHz og 935 til 960 MHz være forbeholdt GSM (også benævnt 2. generations mobilteknologi eller 2G-teknologien).

Denne begrænsning har forhindret, at frekvensbåndene kan anvendes til andre europæisk dækkende systemer, som kan levere avancerede, indbyrdes kompatible tale-, data- og multimedietjenester med stor båndbredde, for eksempel 3G-systemer.

Eftersom 900 MHz-båndet har nogle udbredelseskaraktistika, som gør det billigere at dække store områder, er det bedre egnet end højere frekvensbånd til at dække (store) tyndt befolkede områder, eksempelvis i landdistrikterne.

En ændring af GSM-direktivet vil fjerne den nuværende begrænsning i brugen af frekvensbåndet til alene at omfatte GSM. GSM-tjenesterne har dog stadig stor betydning for EU's politik for elektronisk kommunikation, og derfor skal der vedtages nye passende tekniske harmoniseringsforanstaltninger for at opretholde frekvensbåndets eksisterende harmoniseringsstatus og sikre beskyttelse af de GSM-tjenester, som i dag benytter frekvenserne.

Ved forslaget udvides direktivet til også at omfatte det såkaldte "extension band" i frekvensområdet 880-890 MHz samt 925-935 MHz, således at hele 900 MHz-båndet fremover vil være omfattet.

Kommissionen har fremsat forslag til tekniske harmoniseringsforanstaltninger i form af en kommissionsbeslutning. Beslutningen har efterfølgende været til skriftlig afstemning i frekvensudvalget i perioden 7. – 22. maj 2007. Frekvensudvalget godkendte forslaget. Kommissionen vil endeligt vedtage beslutningen om de tekniske harmoniseringsforanstaltninger, når direktivet, som beskrevet i dette notat, er vedtaget.

IT- og Telestyrelsen

For at opnå størst mulig fleksibilitet omkring anvendelsen af frekvensbåndene vil medlemsstaterne herefter frit kunne stille disse bånd til rådighed for andre systemer på nationalt plan. Dette kan ske parallelt med GSM og andre anerkendte jordbaserede systemer, der kan tilbyde fælleseuropæiske elektroniske kommunikationstjenester. Det vil dog være en betingelse, at de pågældende systemer kan fungere side om side med andre fælleseuropæiske systemer.

Den øgede adgang til frekvenserne vurderes at ville medvirke til at opfylde målsætningerne for Lissabon-strategien og i2010-initiativet "Et europæisk informationsfund som middel til vækst og beskæftigelse"⁴.

Det foreliggende forslag indeholder krav om, at en lempelse af teknologikravet i eksisterende 2G-tilladelser skal ske på en proportionel, ikke-diskriminerende og objektiv måde, således at der ikke sker en skævvridning af konkurrencen. Især vil de netudbydere, der ikke allerede har fået brugsret til frekvenser i 900 MHz-båndet, kunne blive stillet dårligere end de netudbydere, der allerede har brugsret til frekvenser i 900 MHz-båndet og dermed vil kunne tilbyde 3G-tjenester i samme bånd.

I direktivforslaget pålægges medlemsstaterne derfor ved gennemførelsen af direktivet at undersøge, hvorvidt den nuværende tildeling af brugsret til 900 MHz-frekvensområdet til konkurrerende mobiludbydere kan forventes at fordreje konkurrencen på de berørte mobilmarkeder. Medlemsstaterne pålægges endvidere,

⁴ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget (2005) 229 endelig.

hvor det er berettiget og forholdsmæssigt at afhjælpe sådanne konkurrencefordrejninger i overensstemmelse med tilladelsesdirektivet⁵

6. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om forslaget.

7. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Den gældende danske lovgivning på frekvensområdet er fastsat i lov om radiofrekvenser, jf. lovbekendtgørelse nr. 680 af 23. juni 2004, samt i lov om auktion over tilladelser til 3. generations mobilnet, jf. lov nr. 1266 af 20. december 2000.

En ændring af GSM-direktivet vil ikke medføre et behov for at ændre lov om radiofrekvenser eller lov om 3. generations mobilnet.

Der vil dog blive behov for at ændre den danske frekvensplan, jf. bekendtgørelse nr. 562 af 11. juni 2008 om fastlæggelse af rammerne for anvendelse og indbyrdes prioritering af de samlede radiofrekvensressourcer (frekvensplan) med senere ændring.

IT- og Telestyrelsen

8. Konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet

Forslaget har ikke i sig selv statsfinansielle konsekvenser eller konsekvenser for EU's budget.

Forslaget har ikke i sig selv administrative konsekvenser for det offentlige eller erhvervslivet.

En vedtagelse af forslaget vil bidrage til sektorens økonomiske udvikling ved at lette udbredelsen af avancerede mobilkommunikationstjenester. Det vil give telebranchen nye indtægtsmuligheder og øge efterspørgslen efter materiel.

Forslaget kan medføre en positiv indvirkning på miljøet, fordi der med anvendelsen af lavere frekvenser bliver brug for færre basisstationer. De gældende regler om beskyttelse af den almene offentlighed mod elektromagnetisk eksponering berøres ikke af de foreslåede foranstaltninger.

9. Høring

Forslaget har i sin nuværende form endnu ikke været sendt i høring i EU-specialudvalget for it og telekommunikation. Som nævnt ovenfor har der tidligere været stillet forslag til ophævelse af GSM-direktivet. I forbindelse med høring af dette forslag fremkom følgende svar:

3 har meddelt, at deres holdning til sagen afspejles i et brev udarbejdet af den internationale 3-gruppe (Hutchison 3) i Bruxelles. Her har Hutchison 3 anført selskabets bemærkninger til forslaget til den nye kommissionsbeslutning om har-

⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/20/EF af 7. marts 2002 om tilladelser til elektroniske kommunikationsnet og -tjenester.

monisering af 900 og 1800 MHz frekvensbåndene, som skal erstatte det direktiv, som er omhandlet i dette notat.

I dette brev finder Hutchison 3, at forslaget i dets nuværende form indeholder konkurrenceforvridende elementer, hvorved nuværende indehavere af 2G-tilladelser vil have en urimelig fordel over for selskaber, der alene har 3G-tilladelser. Ifølge Hutchison 3 vil dette især vise sig i tyndt befolkede områder, hvor indehavere af 2G-tilladelser vil få en uretmæssig fordel, da 3G-dækning gennem UMTS-teknologien er meget dyrere end gennem GSM.

Hutchison 3 ser det således som både en art uretmæssig statsstøtte til indehavere af 2G-tilladelser og som politisk utroværdigt, jf. udmeldinger i forbindelse med de tidligere UMTS-auktioner. Derfor bør Kommissionens forslag ifølge Hutchison 3 kun gennemføres med en medfølgende forpligtelse for de nationale reguleringsmyndigheder om at granske den eksisterende tildeling af 2G-tilladelser med henblik på, at adgang til markedet for 3G-telefoni (som vil blive påvirket som følge af nærværende forslag) sker på et fair og ikke-diskriminerende grundlag.

IT- og Telestyrelsen

Sonofon er positivt indstillet over for Kommissionens forslag om ophævelse af GSM-direktivet og bifalder dermed, at regeringen støtter ophævelsen af direktivet.

Sonofon finder, at muligheden for at bruge 3G eller andre tilsvarende teknologier i 900 MHz båndet vil fremme udbredelsen af trådløst bredbånd – ikke mindst i de mindre befolkede områder af landet.

En ophævelse af direktivet vil ifølge Sonofon dermed skabe grundlag for, at 900 MHz frekvensbåndet kan anvendes til bl.a. 3G og andre nye innovative digitale mobilteknologier og tjenester til gavn for udbredelsen af bredbånd.

Forslaget skal efter Sonofons mening ses i sammenhæng med Kommissionens forslag om tekniske harmoniseringsforanstaltninger for 900 og 1800 MHz båndet, som blev fremsat i februar 2007, og som blev tiltrådt af den danske regering. Kommissionsbeslutningen lægger op til en harmonisering af 900 og 1800 MHz frekvensbåndene til brug for alternative landbaserede paneuropæiske tjenester herunder f.eks. IMT-2000/UMTS teknologier.

Samlet set hilser Sonofon det velkomment, at GSM-direktivets begrænsninger i anvendelsen af 900 MHz frekvensbåndet erstattes af en fleksibel tilgang til anvendelse af GSM 900 og 1800 MHz frekvensressourcerne i tråd med overvejelserne om markedsbaseret teknologioptag.

Sonofon opfordrer i den forbindelse til, at processen hen imod implementering af kommissionsbeslutningen iværksættes hurtigst mulig med henblik på at sikre, at det danske telekommunikationsmarked på et tidligt tidspunkt får gavn af de fordele, der er forbundet med en ændret anvendelse af GSM 900 og 1800 MHz frekvenserne.

TDC kan tilslutte sig rammenotatets oplæg til foreløbig dansk holdning.

TDC finder det tilfredsstillende, at det nye regelgrundlag kommer til at omfatte frekvenser i både 900 MHz og 1800 MHz båndet, og man kan tilslutte sig oplægget til at bruge 3G eller andre tilsvarende teknologier i 900 MHz båndet, idet det vil fremme udbredelsen af trådløse bredbånd – ikke mindst i tyndt befolkede områder af landet.

TDC opfordrer til, at regeringen i EU tilkendegiver, at implementeringen i Danmark af den kommende kommissionsbeslutning om mere fleksibel anvendelse af 900 MHz og 1800 MHz båndene iværksættes hurtigst muligt efter ophævelsen af det nugældende GSM-direktiv og vedtagelsen af kommissionsbeslutningen. Dette bør ifølge TDC fremføres, da man i Danmark satser på at holde sig i front i Europa med hensyn til fortsat innovation og udbygning af de offentlige trådløse elektroniske kommunikationsnet og -bredbåndstjenester.

Telekommunikationsindustrien har ingen bemærkninger til forslaget, men henviser til de enkelte operatørers individuelle svar.

IT- og Telestyrelsen

Telia noterer sig, at IT- og Telestyrelsen i 2007 i forbindelse med branchedrøftelser om den fremtidige frekvensadministration har tilkendegivet en forventet overgang til liberaliseret frekvenslovgivning gennemført efter offentlige høringer i løbet af 2008 med ikrafttræden januar 2009.

På den baggrund tilkendegiver Telia, at man hilser Kommissionens forslag velkomment, og man finder det tilfredsstillende, at det nye anvendelsesfleksible regelgrundlag kommer til at omfatte frekvenser i såvel 1 900 MHz som 1800 MHz båndene.

Telia støtter den danske regerings vurdering af, at muligheden for at bruge 3G eller andre tilsvarende teknologier i 900 MHz båndet vil fremme udbredelsen af trådløse bredbåndstjenester – ikke mindst i tyndt befolkede områder af landet.

Telia mener endvidere, at implementeringen i Danmark af den kommende kommissionsbeslutning om mere fleksibel anvendelse af både 900 MHz og 1800 MHz båndene bør følge den af ITST forventede tidsramme for en liberaliseret frekvenslovgivning.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Det er vurderingen, at ønsket om at kunne bruge GSM-frekvenserne til et bredere formål, herunder af andre teknologier end GSM, generelt falder godt i tråd med ønsket om øget teknologineutralitet. Fra dansk side har man støttet bestræbelser om i højere grad at gøre frekvensallokeringerne mere teknologineutrale i overensstemmelse med målsætningerne herom i frekvensloven.

At have adgang til specielt 900 MHz frekvenserne for andre teknologier end GSM, herunder ikke mindst UMTS, er særligt attraktivt, idet tekniske forhold gør det lettere at skabe radiodækning på disse frekvenser. Dette indebærer, at det bliver mindre omkostningstungt at dække tyndt befolkede områder med eksempelvis 3G-tjenester.

Regeringen har vurderet, at forslaget om ændringen af GSM-direktivet bør støttes fra dansk side blandt andet ud fra følgende betragtninger:

- At muligheden for at bruge 3G eller andre tilsvarende teknologier i 900 MHz frekvensbåndet vil fremme udbredelsen af trådløst bredbånd,
- at det vil medvirke til, at Danmark kan komme på forkant med den teknologiske udvikling, og
- at det er i tråd med den danske målsætning om teknologineutralitet.

Regeringen lægger vægt på, at der ikke sker en skævvridning af konkurrencen ved en lempelse af teknologikravet i eksisterende 2G tilladelser. Derfor er det væsentligt, at lempelsen af teknologikravet sker på en proportionel, ikke-diskriminerende og objektiv måde. Der skal således foretages en nærmere undersøgelse af, hvordan åbningen af 900 MHz-frekvensbåndet for andre teknologier end GSM skal håndteres for at imødegå skævvridning af markedet i Danmark.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Kommissionens forslag har endnu ikke været til behandling i Rådets arbejdsgruppe for telekommunikation og informationssamfundet, men det forventes, at der vil være generel opbakning til forslaget, idet Rådet tidligere har udtalt sig positivt om at lempe teknologikravet i 2G-tilladelse.

IT- og Telestyrelsen

12. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.