

**Supplerende 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

Revideret genoptryk af grundnotat oversendt den 19. december 2009. Ændringer er markeret i marginen.

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-

25. februar 2009

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 konkurrencefor-
drejninger i overensstemmelse med tilladelsesdirektivet⁵

6. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentets ordfører har udarbejdet et udkast til betænkning med æn-
dringsforslag, der forventes vedtaget i marts 2009. Ændringsforslagene søger
særligt at indarbejde en komitologiprocedure med kontrol i forslaget og at få ind-
sat reference til, at en eventuel omfordeling af frekvenser skal foretages på gen-
nemsigtig vis.

7. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Den gældende danske lovgivning på frekvensområdet er fastsat i lov om radio-
frekvenser, 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.

Loven er for nærværende under revision. En ændring af GSM-direktivet vil ikke
medføre et behov for at ændre det fremsatte forslag til lov om radiofrekvenser (L
133) eller lov om 3. generations mobilnet.

IT- og Telestyrelsen

Der vil dog blive behov for at ændre den danske frekvensplan, jævnfør bekendt-
gørelse nr. 1162 af 28. november 2008 om fastlæggelse af rammerne for anven-
delse og indbyrdes prioritering af de samlede radiofrekvensressourcer (frekvens-
plan) med senere ændring.

8. Konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller be- skyttelsesniveauet

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 tele-
branchen nye indtægtsmuligheder og øge efterspørgslen efter materiel.

Forslaget kan medføre en positiv indvirkning på miljøet, fordi der med anvendel-
sen 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 været sendt i høring i EU-specialudvalget for it og telekommunika-
tion med frist den 9. februar 2009. I forbindelse med høringen af dette forslag
fremkom følgende svar:

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

Nordisk Mobiltelefon og Butlernetworks er grundlæggende positive overfor den foreslåede ændring og herunder at gøre 900 MHz båndet teknologineutralt.

Nordisk Mobiltelefon og Butlernetworks finder, at GSM kommunikation er uhyre vigtig i såvel dansk som i europæisk sammenhæng. Det er derfor selskabernes holdning, at det er vigtigt, at der tages vidtstrakte hensyn til, at denne kommunikation opretholdes indtil et alternativ med mindst samme kvalitet og dækning kan stilles i stedet. Derfor finder selskaberne det fornuftigt at opretholde krav om, at der skal udbydes GSM i 900 MHz båndet i minimum 2-4 år endnu. Kravet kan efter selskabernes opfattelse først bortfalde, når operatørerne af GSM-nettene kan demonstrere, at fuldgode erstatninger findes, og der er en tilstrækkelig penetration med relevante terminaler. Endvidere finder selskaberne, at det er vigtigt ved indførelse af teknologineutralitet, at det tilsikres, at de forskellige teknologier ikke forstyrrer hinanden.

Endelig påpeger Nordisk Mobiltelefon og Butlernetworks, at det er vigtigt at erindre, at for at udnytte de knappe 900 MHz ressourcer samfundsmæssigt effektivt må dette spektrum ikke opdeles i mange mindre frekvenspakker med forskellige teknologier og/eller operatører. Derved bliver mængden af spildt spektrum på grund af guard bands og andet for stor.

IT- og Telestyrelsen

DI ITEK støtter forslaget om ændring af GSM-direktivet, da dette vil muliggøre en mere effektiv og smidig anvendelse af det pågældende frekvensbånd. DI ITEK mener, at en ændring af direktivet således vil åbne for mere avancerede bredbåndskommunikationstjenester, hvor eksempelvis UMTS vil kunne bringes i anvendelse. Denne udvidede anvendelse af 900 MHz-båndet betegnes også som refarming.

Det er DI ITEK's klare holdning, at man fra dansk side bør støtte initiativer, der muliggør en hurtig og smidig introduktion af refarming. DI ITEK nævner, at man fra dansk side bør arbejde for, at Danmark ikke falder bagud i den teknologiske udvikling i forhold til de lande, der allerede har påbegyndt refarming af 900 MHz-båndet, desuagtet at ændringen af GSM-direktivet endnu ikke er gennemført. For DI ITEK er det afgørende, at der i processen lægges vægt på, at der ikke sker en skævvridning af konkurrencen ved en lempelse af teknologikravet i eksisterende 2G tilladelser. Det skal herunder indgå, at det ved en omfordeling også er væsentligt at sikre tilstrækkelig frekvensspektrum til de eksisterende 2G net og deres fortsatte effektivitet.

Sonofon støtter forslaget om at foretage den foreslåede ændring af GSM-direktivet, hvor der tillades refarming af 900 MHz-båndet. Sonofon støtter dette forslag, fordi ændringen vil muliggøre en mere effektiv og smidig anvendelse af det pågældende frekvensbånd, og en ændring af direktivet vil således åbne for mere avancerede bredbåndskommunikationstjenester, hvor eksempelvis UMTS kan bringes i anvendelse

Efter Sonofons vurdering bør man fra dansk side støtte initiativer, der muliggør en hurtig og smidig introduktion af refarming. Sonofon vil samtidig benytte lejligheden til at nævne, at man fra dansk side bør arbejde for, at Danmark ikke falder bagud i den teknologiske udvikling i forhold til de lande, der allerede har på-

begyndt refarming af 900 MHz-båndet, desuagtet at ændringen af GSM-direktivet endnu ikke er gennemført.

Sonofon gør opmærksom på, at en refarming af 900 MHz-frekvensbåndet giver mulighed for at udrulle 3G net til brug for mobilt bredbånd ved brug af færre master og antenner, hvilket betyder, at serviceniveauet, som kunderne kræver, kan opretholdes med færre positioner. Sonofon påpeger, at dette alt andet lige vil betyde, at der bruges mindre strøm og udledes mindre CO₂, end hvad der ellers ville være tilfældet. Derudover påpeger Sonofon også, at en refarming skaber mulighed for udrulning af mobilt bredbånd i yderområder, hvor det ellers ikke ville være muligt at sikre adgang hertil.

Det er efter Sonofons mening af stor betydning, at refarming gennemføres så hurtigt som muligt, da gevinsterne er størst ved en hurtig gennemførelse. For Sonofon er det af afgørende betydning, at der i en omfordelingsproces sikres tilstrækkeligt frekvensspektrum til de eksisterende 2G-net og deres fortsatte effektivitet. Dette er efter Sonofons mening nødvendigt for at sikre, at det eksisterende udstyr, der alene kan anvende GSM, fortsat vil kunne anvendes. Samtidig skal det naturligvis sikres, at der ikke sker en skævvridning af konkurrencen.

IT- og Telestyrelsen

Sonofon skal endvidere påpege, at det er helt afgørende for at kunne foretage en retvisende værdiansættelse af en eventuel tilladelse i 2,6 GHz frekvensbåndet, at der er skabt klarhed omkring mulighederne for refarming forud for gennemførelsen af auktionen i dette bånd. Sonofon håber derfor også, at de drøftelser, der i øjeblikket foregår mellem IT- og Telestyrelsen og branchen kan føre til, at der bliver skabt den fornødne klarhed omkring refarming, så der kan gennemføres en vellykket auktion over 2,6 GHz tilladelserne i slutningen af 2009.

Telia ser positivt på Kommissionens direktivforslag og hilser den foreslåede lempelse af teknologikravet velkomment. Telia kan også støtte notatets oplæg til foreløbig dansk holdning, om end Telia må undre sig over indholdet af rammenotatets afsnit 7. IT- og Telestyrelsen har som bekendt i efteråret 2008 gennemført en høring over udkast til lovforslag om ny radiofrekvenslov med henblik på ikrafttræden den 1. januar 2010. Indtil flere bestemmelser i det foreliggende udkast til lovforslag synes umiddelbart at tilsigte implementering af det omhandlede direktivforslag på en måde, der er i overensstemmelse med regeringens holdning, jævnfør rammenotatets afsnit 10.

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:

IT- og Telestyrelsen

- 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 været til behandling i Rådets arbejdsgruppe for telekommunikation og informationssamfundet. Arbejdsgruppen har i den forbindelse fokuseret på at sikre, at forslaget kan vedtages inden for en overskuelig tidsramme, hvorfor medlemsstaterne har udvist en høj grad af fleksibilitet.

12. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Kommissionens forslag om ændring af GSM-direktivet har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg. Grundnotat om sagen er oversendt den 19. december 2008.