



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 21. september 2010 (22.09)
(OR. en)**

**Interinstitutionel sag:
2010/0252 (COD)**

**13872/10
ADD 2**

**TELECOM 91
AUDIO 26
MI 314
CODEC 872**

FØLGESKRIVELSE

fra: Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget den: 21. september 2010
til: Pierre de BOISSIEU, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union

Vedr.: Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene
Ledsagedokument til forslag fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om radiofrekvenspolitikprogrammet

Hermed følger til delegationerne Kommissionens dokument - SEK(2010) 1035 endelig.

Bilag: SEK(2010) 1035 endelig



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 20.9.2010
SEK(2010) 1035 endelig

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Ledsagedokument til

FORSLAG FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om 'RADIOFREKVENSPOLITIKPROGRAMMET'

KONSEKVENSANALYSE - RESUMÉ

{KOM(2010) 471}
{SEK(2010) 1034}

KONSEKVENSANALYSE - RESUMÉ

1. GENERELT

Frekvensressourcer er en væsentlig forudsætning for at videreudvikle det digitale samfund og hurtige trådløse tjenester, fremme den økonomiske genopretning og vækst og sikre højkvalitetsarbejdspladser og EU's konkurrenceevne på langt sigt. Frekvenspolitiske retningslinjer og mål skal på EU-niveau navnlig ses i sammenhæng med den digitale dagsorden for Europa og Europa 2020-strategien for intelligent og bæredygtig vækst for alle.

Det foreslåede radiofrekvenspolitikprogram ("programmet") fastsætter politiske retningslinjer og mål for den strategiske planlægning og harmonisering af frekvensanvendelsen i Unionen, jf. opfordringen i rammeloavgivningen for elektronisk kommunikation i 2009¹. Det første program dækker perioden 2011-2015 for at sikre konvergens og sammenhæng mellem Unionens politikker og for at give tilstrækkelig fleksibilitet til at håndtere den teknologiske udvikling og markedsudviklingen i denne periode.

De fleste af programmets elementer blev fastlagt på frekvenstopmødet i marts 2010, hvor Europa-Parlamentet og Kommissionen havde indkaldt de fleste interesseparter til møde. Det bygger endvidere på en offentlig høring og på udtalelsen fra frekvenspolitikgruppen.

2. PROBLEMSTILLING

Frekvenser er en knap ressource, hvis anvendelse er underlagt fysiske og teknologiske begrænsninger. Efterspørgslen efter omkostningseffektive frekvensressourcer af høj kvalitet overstiger ofte udbuddet, navnlig når der udvikles nye teknologier og applikationer. Knaphed kan også være resultatet af ineffektivitet i reguleringsforvaltningen eller i den tekniske anvendelse af frekvenser.

Frekvensknaphed begrænser de økonomiske og samfundsmæssige fordele og fører til et misforhold mellem den voksende efterspørgsel efter nye trådløse tjenester og de forhåndenværende frekvensressourcer. Det øger omkostningerne, og forretningsmuligheder forspildes, foruden at det kvæler innovative teknologier og tjenester og forhindrer udbud af visse offentlige og kommercielle tjenester.

2.1. U hensigtsmæssig anvendelse af frekvenser

Hvorvidt frekvensanvendelsen er effektiv, påvirkes af følgende faktorer:

- risikoen for skadelig interferens brugerne imellem og omfanget af eventuelle forstyrrelser
- effektivitetsniveauet for udstyr og net
- reguleringsforvaltning af frekvensressourcer, som har indflydelse på "udnyttelsesgraden", herunder frekvensallokeringsmodeller (administrativ, markedsmæssig eller kollektiv anvendelse), brug af teknologier, som giver mulighed for frekvensdeling (f.eks. kognitiv radio), og incitamentet til at investere i mere effektiv infrastruktur (f.eks.

¹ Artikel 8a, stk. 3, i rammedirektivet.

incitamentbaserede administrative prisfastsættelsesordninger), også i den offentlige sektor, der er storforbruger af frekvensressourcer

- overensstemmelsen mellem vilkårene for adgang til frekvensressourcer, både i Unionen og i nabolandene.

2.2. Håndtering af den tiltagende afhængighed af frekvenskrævende applikationer

På grund af knapheden af frekvensressourcer afhænger adgangen til frekvenser af fastlagte prioriteringer og trufne valg. En række valg kan overlades til markeds kræfterne (f.eks. auktioner), men der er visse prioriteringer, f.eks. i forbindelse med beskyttelse af liv, som må foretages af offentlige myndigheder.

Beslutninger om frekvensforvaltning kan påvirke eller skævvride konkurrencen, hvis de ændrer markedsaktørernes rolle eller magt, f.eks. ved at give etablerede brugere ufortjente eller utilsigtede konkurrencefordele. Følgelig skal de politiske valg træffes således, at "nedarvede" rettigheder respekteres, og således, at de ikke skævvrider konkurrencen.

2.3. Fordele ved en EU-foranstaltning

Radiotransmissioner standser ikke ved grænserne og usammenhængende nationale tilgange kan lægge en dæmper på frekvensanvendelsen.

Utilstrækkelig samordning kan have andre negative konsekvenser, f.eks.:

- opsplitning af det indre marked, idet der ingen mulighed er for at udnytte stordriftsfordele og derfor større omkostninger
- interferens på tværs af grænserne, hvilket forhindrer alle medlemsstater i at udnytte frekvensressourcerne på en optimal måde
- ringere muligheder for international frekvenssamordning uden for EU, da man ikke taler med en "fælles røst"
- forpassede muligheder for at sætte skub i innovationen på EU-niveau og mulige forsinkelser af strategiske investeringer.

Både den nye rammelovgivning for europæiske kommunikationstjenester og frekvenspolitikbeslutningen afspejler fordelene ved EU-samordning inden for rammerne af de nationale kompetencer på frekvensområdet (f.eks. til militære eller kulturelle formål).

3. MÅL

Det første radiofrekvenspolitikprogram beskriver, hvordan frekvensressourcer kan bidrage til at nå Unionens vigtige politiske mål frem til 2015, og giver et generelt bud på, hvordan adgang til frekvenser giver øgede samfundsmæssige, økonomiske og miljømæssige fordele.

Med udgangspunkt i det foregående kan der fastsættes følgende mål:

- at bruge frekvenspolitikken til at understøtte de mål for trådløs bredbåndsadgang, der er fastsat i EU 2020-strategien og den digitale dagsorden for Europa

- at fremme en bedre udnyttelse af frekvensressourcer i EU-politikker, navnlig via øget fleksibilitet og konkurrence
- at fremme innovation på EU-niveau
- at tackle svagheder i frekvensforvaltningen på områder, som er underlagt Unionens kompetence
- at understøtte målene for bekæmpelse af klimaforandringer og fremme energieffektivitet, jf. EU 2020-strategien og den digitale dagsorden for Europa
- at beskytte Unionens politiske interesser i internationale fora og understøtte medlemsstaterne i deres forhandlinger med tredjelande
- at bidrage til at fremme det indre marked for udstyr, tjenester og net.

4. POLITISKE VALGMULIGHEDER

De politiske valgmuligheder blev fastlagt ud fra den potentielle merværdi af yderligere EU-harmonisering og samordning og ud fra typen af foranstaltninger, der kunne gøre frekvensanvendelsen mere effektiv og give økonomiske, samfundsmæssige og miljømæssige fordele.

Konsekvensanalysen behandler tre scenarier for programmet:

- frekvensforvaltningen fortsætter inden for de nuværende rammer uden yderligere politiske retningslinjer og mål, der fastsættes i et strategisk politikprogram
- programmet begrænses til rammedirektivets anvendelsesområde, dvs. elektroniske kommunikationstjenester
- programmet anvendes på alle områder, hvor frekvensanvendelsen har konsekvenser for det indre marked.

I konsekvensanalysen vurderes også det passende strategiske niveau for hvert temaområde:

- intet strategisk mål, der skal nås under det første program
- udpegelse af et strategisk mål, som analyseres yderligere sammen med berørte interesseparter
- udpegelse af et strategisk mål, som følges op med konkrete foranstaltninger vedrørende indhold eller procedure.

5. KONSEKVENSANALYSE

Da radiofrekvenspolitikprogrammet er et strategisk instrument på højt niveau, var det ikke muligt at gennemføre en detaljeret analyse af enhver potentiel virkning eller af forholdsmæssigheden af hver mulighed. Denne konsekvensanalyse afgrænser derfor de områder, der svarer til hver valgmulighed, og der foretages en vurdering af, hvorvidt

indgriben på EU-niveau ville tilføre en merværdi og være mere effektiv end indgriben på nationalt eller lokalt niveau. Da konsekvensanalysen - ligesom udkastet til programmet - befinder sig på det strategiske niveau, kan det bekræftes, at den foreslåede lovgivningsforanstaltning er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet; det afspejler de behov, der gives udtryk for i lovgivningsrammen og fra interesseparternes side, nemlig at fastlægge strategiske retningslinjer for frekvenspolitikken på EU-niveau, da det ikke længere er muligt at fastlægge EU-politiske foranstaltninger på et ad hoc-grundlag, fordi de har indflydelse på en række sektorer og områder med forskellige grader af EU-kompetence.

5.1. Valgmulighedernes virkning på første niveau

5.1.1. Intet radiofrekvenspolitikprogram

Denne mulighed ville udelukke de fordele, der fremgår af de andre to valgmuligheder, og være i modstrid med lovgivers ønsker.

5.1.2. Programmet begrænses til at omfatte elektroniske kommunikationstjenester

Med denne mulighed kan der udarbejdes prioriteringer for EU-politikker på en mere gennemsigtig og forudsigelig måde. Omfattende høringer vil også give mulighed for at indsamle oplysninger om kommende frekvens efterspørgsel og vanskeligheder, som interesseparterne står overfor. Udtrykkelig støtte fra medlemsstaterne og Europa-Parlamentet ville udgøre et solidt grundlag for efterfølgende initiativer.

Udarbejdelsen af programmet medfører ikke væsentlige omkostninger, ud over normalt administrativt arbejde udført af EU-institutionerne.

5.1.3. Programmet udvides til at omfatte mere end elektroniske kommunikationstjenester

De offentlige høringer og frekvenstopmødet viste, at nøgleproblemstillinger ofte rækker ud over den elektroniske kommunikation og berører interesser i en række sektorer (f.eks. transmission af elektroniske kommunikationstjenester, transport, militære formål, offentlige formål, miljø og rumfart). Et bredere informationsgrundlag vil gøre programmet mere afbalanceret og inddrage alle nuværende og potentielle frekvensanvendelser. Mulighederne for frekvensdeling vil kunne udvides under hensyntagen til alle brugere, samtidig med at de enkelte medlemsstaters kompetence respekteres. Interesseparterne opfordrede klart til at vælge det størst mulige anvendelsesområde.

5.2. Valgmulighedernes virkning på andet niveau

De politiske mål kan vedrøre politisk indhold eller processer/metoder og omfatte elektronisk kommunikation eller mere. Der blev fastlagt fem temaer.

5.2.1. Fremme af den digitale dagsorden for Europa

‘Europa 2020’ har til formål – via flagskibsinitiativet ‘En digital dagsorden for Europa’ – at skabe bæredygtige økonomiske fordele ved hjælp af et digitalt indre marked, som baseres på højhastighedsinternettet og indbyrdes compatible applikationer. Det skal desuden bidrage til målene om bredbåndsadgang for alle senest 2013, adgang til internethastigheder på mere end 30 Mbps senest 2020 og 50% af de europæiske husholdninger med forbindelser med hastigheder på mere end 100 Mbps.

Trådløse tjenester kan medvirke til at opfylde målene ved at supplere trådbaseret infrastruktur, som ikke kan dække hele territoriet. Trådløse bredbåndstjenester ville også supplere adgangen via faste telenet og give mulighed for mobil anvendelse.

Overvejede politiske valgmuligheder:

- Intet mål defineret i det første program: medlemsstaterne kan vedtage forskellige strategier for udbredelsen af trådløst bredbånd og skabe forvirring i EU.
- Strategisk mål udpeget til yderligere analyse/undersøgelse: giver mulighed for bedre underbyggede politiske valg på grundlag af mere fuldstændige data; der er navnlig brug for en større indsigt i hver enkelt leveringsplatforms potentielle rolle.
- Udpegning af konkrete foranstaltninger fra begyndelsen: Foranstaltningerne kan omfatte:
 1. på kort sigt at stille flere frekvenser til rådighed for bredbånd ved at gennemtvinge tildeling af frekvenser, der allerede er udpeget til dette formål, og at sikre, at alle borgere har bredbånd med en tilstrækkelig hastighed senest i 2015
 2. at udpege harmoniserede frekvenser til satellitbaserede bredbåndstjenester
 3. at sikre samordning af frekvenser, som frigøres: fastsætte en fælles dato for gennemførelsen af beslutningen om 800 MHz-båndet, sikre, at frekvenser, der frigøres, fuldt ud bruges til at forbedre bredbåndsadgangen i tyndt befolkede områder og for socialt udsatte grupper.

Alle andre specifikke foranstaltninger forudsætter en større indsigt i de sandsynlige markeds- og teknologiudviklingstendenser.

5.2.2. *Fremme af let og lige adgang*

En lettere adgang til frekvensressourcer forudsætter, at der fjernes lovgivningsmæssige hindringer (så der skabes fleksibilitet), som lægger en dæmper på innovation og markedsadgang, f.eks. tjeneste- og teknologibegrænsninger, og at handel med frekvenser tillades. Lige adgang til frekvensressourcer forudsætter et miljø med reel konkurrence, og at det undgås at skabe konkurrenceforvridninger, når bestående anvendelsesrettigheder tildeles på ny (genallokeres).

Overvejede politiske valgmuligheder:

- Intet mål defineret i det første program: det forudsætter, at der allerede er tilstrækkelig fleksibilitet på EU-niveau.
- Strategisk mål udpeget til yderligere analyse/undersøgelse: der er nogen støtte til denne valgmulighed, men der findes allerede en række tekniske og økonomiske undersøgelser, og det står ikke klart, hvilke yderligere undersøgelser der er behov for. Det centrale spørgsmål er medlemsstaternes politiske vilje til virkelig at gennemføre markedsbaserede mekanismer.
- Udpegning af konkrete foranstaltninger fra begyndelsen: de vigtigste foranstaltninger, som overvejes, er at udvikle fælles retningslinjer for tilladelsesvilkår og -procedurer, at forbedre fleksibiliteten i anvendelsen og undgå konkurrenceforvridning, og at udpege og allokere

yderligere frekvensressourcer i henhold til harmoniserede tekniske vilkår til innovative applikationer under generelle tilladelser. Dette ville være til betydelig gavn for økonomien og innovationsindsatsen.

5.2.3. Forbedret udnyttelse af frekvensressourcer

Effektiv udnyttelse af frekvensressourcerne er et af de grundlæggende principper i rammedirektivet og frekvenspolitikbeslutningen. De tre valgmuligheder rækker fra ingen foranstaltninger til foranstaltninger, som er målrettet mod særlige applikationer (f.eks. mere effektive deleordninger, så det er nemmere at samordne anvendelser til offentlig sikkerhed og katastrofehjælp). Muligheden herimellem opfordrer til at udarbejde en oversigt over den nuværende frekvensanvendelse og til at gennemføre yderligere analyser og undersøgelser med henblik på at forberede lovgivningsinitiativer vedrørende teknologier, som udnytter spektret bedre.

5.2.4. Bidrage til bekæmpelse af klimaændringer

EU 2020-strategien sigter mod en bæredygtig vækst og en bæredygtig, ressourceeffektiv og konkurrencedygtig økonomi. Frekvensbaserede applikationer kan navnlig bidrage til disse mål inden for to områder: intelligente energinet, som kan nedbringe energiforbruget, og intelligente trafikstyringssystemer, som kan nedbringe kulstofemissionerne.

Den mulighed, som går ud på ikke at foretage sig noget, er ikke forenelig med den høje politiske prioritering af dette område i Unionen. Gennemførelse af yderligere undersøgelser og analyser er begrænset til intelligente transportsystemer. I henhold til den tredje mulighed skal der iværksættes konkrete foranstaltninger, men der foreligger endnu ingen klart definerede tiltag.

5.2.5. Forbedring af forbindelserne udadtil

I henhold til den nye rammeloavgivning kan Kommissionen fremlægge forslag for Europa-Parlamentet og Rådet om fælles politiske mål for frekvenspolitiksamordningen på internationalt plan. Det er umiddelbart aktuelt i forbindelse med ITU's verdensomspændende radiokonference 2012, hvor der forhandles om emner, der har en direkte indflydelse på EU's frekvenspolitik. Radiofrekvenspolitikprogrammet vil være bedst egnet til at fastlægge mål med sigte på at forsvare EU's politikker på det internationale plan.

Den første valgmulighed, dvs. en uændret situation, indebærer ikke nogen fordele eller ulemper. Den anden valgmulighed indebærer, at programmets virkning udadtil begrænses til elektronisk kommunikation. Dermed tages der kun højde for en del af de vigtige punkter på den internationale dagsorden. Den tredje mulighed, som også omfatter andre områder end elektronisk kommunikation, er bedst egnet til at dække alle sektorpolitikker af interesse for Unionen.

5.2.6. Vurdering af den administrative byrde

Selv om fordele og omkostninger i forbindelse med programmet kan være meget forskellige, alt efter initiativer og valgmuligheder, var resultatet i alle tilfælde, at fordelene er klart større end de ekstra administrative omkostninger. Dette bør vurderes nærmere, når der foreligger forslag til konkrete foranstaltninger.

6. SAMMENLIGNING AF VALGMULIGHEDER

6.1. Sammenligning af valgmuligheder på første niveau (programmets strategiske anvendelsesområde)

Den bedste mulighed for det første program er mulighed 3, hvor anvendelsesområdet går ud over elektronisk kommunikation, og det støttes også bredt af eksterne interesseparter.

6.2. Valgmulighedernes virkning på andet niveau

6.2.1. Fremme af den digitale dagsorden for Europa

Hvad angår bredbåndsadgang via landbaserede trådløse tjenester, er det mulighed 3, der bedst imødekommer prioriteringen i Europa 2020-strategien og interesseparternes ønsker (foranstaltningerne er beskrevet i punkt 5.2.1).

For satellitbaserede bredbåndstjenester anbefales mulighed 2, idet der, før der iværksættes konkrete foranstaltninger, er behov for at vurdere gennemførligheden, og hvad omkostningerne er for forbrugerne, hvis der skal garanteres en udbredt adgang via satellit med en bestemt hastighed.

6.2.2. Fremme af let og lige adgang

I konsekvensanalysen udpeges bindende samordning som den bedste mulighed (bredt samordnet indførelse af en markedsbaseret tilgang med henblik på at sikre, harmoniserede og fleksible anvendelsesvilkår), men medlemsstaterne støtter kun en frivillig samordning. Kommissionen mener dog, at mulighed 3 er den eneste gennemførlige mulighed og vil komme med forslag om skridt hen imod en forbedret samordning, uden at dette er til hinder for fleksibilitet på nationalt plan.

6.2.3. Forbedret udnyttelse af frekvensressourcer

Mulighed 2 (yderligere undersøgelser) foretrækkes, idet alle de foreslåede emner må undersøges nærmere, inden der iværksættes reguleringstiltag. Dette vil også give mulighed for, at der kan nås en konsensus blandt aktørerne, navnlig i den offentlige sektor.

6.2.4. Bidrage til bekæmpelse af klimaforandringer

Mulighed 1 er valget for 'intelligente transportsystemer', idet de vigtigste beslutninger om frekvensallokering hertil blev truffet for nylig. Kommissionen følger dog stadig udviklingen.

For energieffektivitet vælges mulighed 2, fordi der er brug for flere analyser, før der kan udarbejdes konkrete forslag.

6.2.5. Forbedring af forbindelserne udadtil

Her anbefales mulighed 3. De fleste internationale aftaler har en lang gyldighedsperiode, så der er behov for at forsvare Unionens interesser og "fremtidssikre" dagsordener, så der tages højde for frekvensbehov til vigtige politikker. Ud over elektronisk kommunikation omfatter de relevante politikker bl.a. bæredygtig udvikling og klimaforandringer. Lovgiver ønsker mere EU-samordning i internationale frekvensforhandlinger.

6.3. Konklusion vedrørende konsekvensanalyser for opfølgende foranstaltninger

Da der skal foretages en separat konsekvensanalyse for opfølgende foranstaltninger med en betydelig virkning, er der i konsekvensanalysen allerede anført opfølgende foranstaltninger, for hvilke der tydeligvis skal laves en konsekvensanalyse.

Der er planlagt en meddelelse om kollektiv frekvensanvendelse. Så snart der foreligger flere oplysninger, vil der blive udarbejdet en konsekvensanalyse, som vil ledsage yderligere foranstaltninger vedrørende tilladelser og kollektiv anvendelse af frekvenser.

Der har ikke tidligere været krav om konsekvensanalyser for foranstaltninger vedrørende teknisk harmonisering. I forbindelse med programmet kan der være behov for sådanne foranstaltninger for særlige typer frekvensanvendelser, og der kan være krav om en konsekvensanalyse, hvis deres virkning er tilstrækkelig stor, og hvis beslutningsprocessen (med deltagelse af interesseparter, CEPT, frekvenspolitikgruppen og Frekvensudvalget) ikke begrundes foranstaltningen godt nok.

Vælges mulighed 2, undersøges behovet for yderligere konsekvensanalyser ud fra Kommissionens retningslinjer, det forberedende arbejde og den udpegede foranstaltnings form.

7. OVERVÅGNING OG EVALUERING

På baggrund af radiofrekvenspolitikprogrammets almene strategiske art, bør evaluering og overvågning også holdes på et alment strategisk niveau. Yderligere konkrete foranstaltninger, der vedtages som følge af programmet, vil blive evalueret hver for sig, når tiden er inde til det.

Det vil være gavnligt for overvågningen af specifikke EU-politikindikatorer, hvis der foretages en mere detaljeret evaluering af individuelle sektorpolitiske tiltag, f.eks. inden for energieffektivitet, rumpolitik eller den digitale dagsorden.

I samarbejde med frekvenspolitikgruppen overvåger Kommissionen også, i hvilket omfang den teknologiske udvikling eller nationale og internationale reguleringstiltag påvirker efterspørgslen efter og anvendelsen af frekvenser.