



**Medietilsynet**  
Nygata 4,  
1607 Fredrikstad  
Sendt per epost til:  
[post@medietilsynet.no](mailto:post@medietilsynet.no),  
[robin.foyen@medietilsynet.no](mailto:robin.foyen@medietilsynet.no)

Dato: 22.03.2019

## **Innspill til Medietilsynet i forbindelse med FM-utredningen**

Det vises til Medietilsynets invitasjon vedrørende ovennevnte av 28. februar 2019. P4 takker for anledningen til å komme med innspill til utredningen.

Medietilsynet ber spesielt om innspill knyttet til tre konkrete spørsmål rundt en eventuell forlengelse av lokalradiokonsesjoner på FM etter 2021.

Våre innspill vil i all hovedsak adressere disse spørsmålene, men vi ønsker innledningsvis å knytte noen kommentarer til utgangspunktet for digitaliseringen av radiomediet.

Det endelige målet for digitaliseringen av radio slik det fremgår av både Stortingsmeldingen om digitalisering av radiomediet (St.meld. nr. 8 (2010-2011)) og av meldingen om rammevilkår for lokalradio i samband med digitaliseringa av radiomediet (St.meld. nr. 24 (2014-2015)), er å løfte hele det norske radiotilbudet over på en felles digital plattform med en tilhørende avvikling av de analoge FM-sendingene. For de nasjonale kommersielle kringkasterne som bidro til å gjennomføre omleggingen var det av avgjørende betydning for å slutte opp om beslutningen at også all annen radiokringkasting på FM ville bli avviklet. Dette er et grunnleggende premiss som de riksdekkende kringkasterne som allerede har slukket sine FM-sendinger forutsetter at ligger til grunn.

De riksdekkende kringkasterne har lojalt fulgt opp de føringer Stortinget har lagt for overgangen og derigjennom også påtatt seg store økonomiske forpliktelser som følge av dette. Spesielt for de kommersielle kringkasterne som henter sine inntekter i et varierende annonsemarked, er dette forpliktelser man har påtatt seg under forutsetningene som lå til grunn i de nevnte meldingene.

**P4 Radio Hele Norge AS**  
P.B. 817  
2626 Lillehammer

**Lillehammer**  
Besøksadresse:  
Storgata 129

**Oslo**  
Besøksadresse:  
Akersgata 73

**Bergen**  
Besøksadresse:  
Kløverhuset  
Strandgaten 13

En forlengelse av analoge FM-sendinger utover den allerede vedtatte forlengelsen til 31.12.2021 vil utgjøre en vesentlig endring av de rammevilkår som lå til grunn for rikskringkasternes digitalisering, og vår vurdering er at det vil være klart uheldig om det blir en ytterligere forlengelse av FM-konsesjoner og dermed nok en utsettelse av digitaliseringen av radiomediet.

Det at en ytterligere forlengelse av FM-konsesjoner i det hele tatt er oppe til vurdering er egnet til å svekke den nødvendige tilliten til stabile rammevilkår og er uheldig for den fremtidige utviklingen av det nasjonale radiotilbudet.

## **BAKGRUNN**

Bakgrunnen for at lokalradio ikke slukket FM samtidig som rikskringkasterne var at man hadde et behov for en noe lenger overgangsperiode for å finansiere og bygge opp nye DAB-nett. Det tydelige utgangspunktet for St. melding nr. 24 (2014-2015), er at forlengelsen av FM-konsesjonene som ble gitt lokalradioene var en midlertidig forlengelse for å gi lokalradioene tid til å innrette seg for en digital overgang. I utgangspunktet var departementets innstilling at dagens forlengelse skulle ha en varighet på 3 år og at dette burde være tilstrekkelig tid til å tilpasse seg ny distribusjon. Etter høringsrunden ble dette endret, slik at innstillingen ble en forlengelse på 5 år, til 31.12.2021. Dette ga lokalradio hele fire år ekstra etter slukkingen av rikssignalene, i tillegg til forberedelsene de forutgående årene.

De forlengede lokalradiokonsesjonene fikk også betydelige lettelser knyttet til sine forpliktelser i forlengelsesperioden frem til utgangen av 2021. I praksis bortfalt alle innholdsforpliktelser knyttet til lokalt innhold. Denne lettelsen ble gjort for å harmonere konsesjonsforpliktelsene i en overgangsperiode slik at forpliktelsene på FM ble like de som gjelder på DAB og for å frigi ressurser slik at lokalradioene kunne investere tyngre i å forberede seg på den kommende digitaliseringen, jf. punkt 4.2.2. Meld. St. 24 (2014-2015),

*«...Det vart vidare vist til at sletting legg til rette for at aktørane i lokalradiosektoren i staden brukar ressursane på digitalisering.»*

Dersom man finner å skulle gi lokalradiokonsesjonærene ytterligere forlengelse, må denne forpliktelsen etter vårt syn konkretiseres og formaliseres i tildelingen, slik at man i større grad kan sikre at denne innsatsen faktisk gjøres i overgangsperioden, slik at man ikke om noen år på nytt sitter i en situasjon der det nok en gang reises spørsmål om ytterligere forlengelse.

Dersom man skulle konkludere med å gi ytterligere forlengelse uten innholdskrav, bør lokalradiokonsesjonærer påta seg etterprøvbare forpliktelser til digitalisering. En mulighet er å følge modellen fra rikskonsesjonene der kravet for forlengelse var å kunne legge frem en bindende avtale for utbygging eller leie av digital distribusjon. Etter vårt syn vil det være av avgjørende betydning at det ligger konkrete forpliktelser til grunn for forlengelse. Dersom man skulle komme til å forlenge konsesjonene denne gangen vil det være andre gang man forlenger. Det kan være uheldig for fremdriften og innsatsen for digitaliseringen av lokalradio dersom man opplever at det er mulig å få gjentatte forpliktelsesfrie forlengelser.

## DAGENS SITUASJON

Fra de kommersielle rikskringkasternes side oppleves det som uheldig å forlenge en situasjon der radiolyttingen er spredt på to plattformer. Spesielt uheldig og utfordrende er dagens lokalradiosituasjon i og rundt de fire store byene. Intensjonen var i utgangspunktet at det i og rundt de fire store byene ikke skulle være kommersielle stasjoner igjen på FM, slik at man unngikk en undergravende konkurransesituasjon, jf punkt 2.3.1 i Meld. St. 24 (2014-2015),

*«For lokalradiokanalane er utgangspunktet at alle konsesjonar går ut 31. desember 2016. Det formelle utgangspunktet er derfor at ingen lokalradio mister noko gode som følgje av digitaliseringa. Departementet meiner likevel at det i tråd med digitalradiomeldinga bør leggast stor vekt på å vareta omsynet til at delar av lokalradiobransjen treng lengre tid til å gjennomføre eit vellykka teknologiskifte.*

*SBS og Modern Times Group (MTG) har forplikta seg til å betale leige i DAB-nettet i mange år framover og dermed tatt på seg store økonomiske byrder og vågnader. Dette har dei gjort i tillit til signal i digitalradiomeldinga om at alle større kommersielle lokalradioar skal følgje same reglar for teknologiskiftet. Dersom ein skulle opne for at alle dei kommersielle lokalradiokonsesjonane vart forlengde eller lyste ut på nytt i dei fire største byane vil det kunne undergrave eller forseinke teknologiskiftet, ettersom det framleis vil eksistere eit relativt omfattande tilbod på FM. Ein slik situasjon vil vidare svekkje grunnlaget for å forlengje konsesjonsperioden for dagens lokalradiokonsesjonærar.*

*Mot denne bakgrunnen meiner departementet at ein må balansere omsynet til at delar av lokalradiobransjen treng noko lengre tid til å gjere eit teknologiskifte med omsynet til at større kommersielle lokalradioar, skal følgje same reglar for teknologiskiftet som dei kommersielle riksradioane.»*

Denne intensjonen har i praksis ikke latt seg gjennomføre fordi dagens regelverk har vist seg lite egnet for å oppnå den vedtatte og ønskede situasjonen i byene. Det har foregått omfattende og systematiske brudd og omgåelser, noe som har ført til en forsinket digitaliseringsprosess og en svært uheldig konkurransevridning som reglene var ment å forhindre.

Vi viser i denne sammenheng blant annet til brev av 10. oktober 2018 fra Medietilsynet og Nasjonal Kommunikasjonsmyndighet til hhv Kulturdepartementet og Samferdselsdepartementet der direktørene for de to tilsynene beskriver de regulatoriske utfordringene knyttet til denne situasjonen. (Se Vedlegg 1 - Felles brev fra Medietilsynet og Nkom til KUD og SD).

Det som i praksis har skjedd, spesielt i og rundt Oslo, er at de ikke-kommersielle nisjekonsesjonene er blitt systematisk kommersialisert uten at man fra tilsynsmyndighetenes side har hatt effektive virkemidler for å stanse det. Virkingen av dette er at det helt siden slutningen av de riksdekkende stasjonene har vært et omfattende og kommersielt radiotilbud på FM i flere av konsesjonsområdene der denne type sendinger ikke skulle eksistere. Vi har gjennom 2018 også sett en situasjon der sendernet i omkringliggende områder blir benyttet til å sende ulovlig inn i de store byene. Dette er ulovligheter som ikke bare undergraver og forsinker teknologiskiftet, men også undergraver den konkurransesituasjonen og de rammebetingelsene de riksdekkende kringkasterne skulle være sikret.

At denne situasjonen har kunnet pågå i snart halvannet år, og fortsatt pågår uten at man klarer å effektivt håndheve forbudet mot kommersielle FM-stasjoner i storbyene, viser en av mange utfordringer med en eventuell ny forlengelse av FM-konsesjoner.

Da man bestemte de regulatoriske skrankene for de ikke-kommersielle stasjonene i Meld. St. 24 (2014-2015), var det ingen som forutså at disse skulle bli utsatt for den type brudd og omgåelser vi i dag ser.

Slik vi ser det vil det være svært vanskelig, om ikke umulig, å skape et regelverk som effektivt forhindre dette, all den tid omgåelsene er vedvarende og systematiske. Etter vår oppfatning krever også håndhevelse av regler på dette området tilsynsressurser som langt overgår det tilsynsmyndighetene i dag rår over.

Som et eksempel på situasjonen kan vi trekke frem at den lokalradioaktøren som står bak de mest systematiske omgåelsene og de klareste bruddene på konsesjonsvilkårene etter eget utsagn øker inntektene sine etter at de gikk fra kommersielle konsesjoner til ikke-kommersielle konsesjoner i storbyene. (Se Vedlegg 2 - Radioomsetningen faller - men FM-kanalen Radio Metro vokser).

Det å ytterligere forlenge FM-konsesjonene til ikke-kommersielle lokalradioer på FM i de store byene vil derfor vanskelig la seg forene med de føringene som ble lagt til grunn i punkt 2.3.1 i Meld. St. 24 (2014-2015) og som var et avgjørende premiss for riksradioenes digitalisering.

All den tid utgangspunktet er at radiomediet skal digitaliseres, er det ingen grunn til at det skal opprettholdes noen former for analoge FM-sendinger i og rundt de store byene. I alle de fire store byområdene finnes det godt utbygde og operative DAB-nett med kapasitet til å kunne distribuere alle de sendetimenene som nisjekonsesjonærer i dag distribuerer på FM. (Se Vedlegg 3 - oversikt over DAB-sendernet i og rundt de fire største byene). Disse nettene tilbyr distribusjon som kostnadsmessig kan likestilles med kostnadene på FM.

Dersom man velger å ikke avvikle FM-konsesjoner i områder der digital distribusjon allerede er bygget ut og utgjør et rimelig og fullverdig distribusjonsalternativ til FM, er det vanskelig å se hvordan man skal oppnå målet om fulldigitalisering av radiomediet. En ytterligere FM-forlengelse i disse områdene kan snarere bidra til å reversere investeringer i videre digital utbygging og utvikling. I disse byområdene har anleggskonsesjonærer allerede tatt store investeringer i nettutbygging. En ytterligere forlengelse av FM-konsesjoner vil høyst sannsynlig føre til færre leietakere i DAB-nettene og svakere økonomi for videre utbygging.

Det er også vanskelig å se at en ytterligere forlengelse skal gjøre det lettere for disse stasjonene å finansiere den digitale overgangen. Dette er stasjoner som, dersom de drives i samsvar med konsesjonsvilkårene, har en årlig inntektsbegrensning på 135.000 kroner.

Et alternativ som kan bidra til å underlette overgangen for disse konsesjonærene er at det settes av midler fra de allerede øremerkede midlene Medietilsynet har til disposisjon for digitaliseringsformål, til en tidsbegrenset distribusjonsstøtte på DAB. Denne støtten kan for eksempel innrettes slik at nisjekonsesjonærer innenfor de aktuelle konsesjonsområdene, (jf. boks 2.1 i Meld. St. 24 (2014-2015)), i fellesskap kan søke om å få finansiert DAB-kapasitet tilsvarende det de i dag deler på de respektive sendernetene.

## **SIKKERHET OG BEREDSKAPSHENSYN**

Både Nasjonal kommunikasjonsmyndighet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har slått fast at det norske DAB-nettet teknisk er mer robust enn det tidligere FM-nettet.

Ut fra en beredskapsmessig vurdering vil det etter vårt syn være en klar fordel om all radiolytting samles på den plattformen der vi har det mest robuste kringkastingsnettet for å nå ut med viktige meldinger til befolkningen. Det er bare ved å samle all lytting på samme plattform at man kan sikre at kritisk varsling når frem til alle landets radiolyttere samtidig i en krisesituasjon. Det å tillate forlengede sendinger på FM-båndet vil samtidig føre til at utskiftingen av mottakere tar lenger tid enn om digitaliseringen av radiomediet gjennomføres som planlagt.

Nettopp denne sårbarheten knyttet til utskiftningstakten på apparater er også trukket frem i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap sin rapport om beredskapsmessig vurdering av overgangen til DAB fra 2016.

*«Den viktigste usikkerheten er knyttet til hvor raskt utskifting av mottakerutstyr i bilparken vil finne sted, og i hvilken grad nytt utstyr både i bygninger og kjøretøyer blir montert på en slik måte at opplevd dekning samsvarer med målt dekning.»*

Lavere utskiftningstakt av mottakere er etter vårt syn uheldig for nasjonal beredskap og vil representere en sårbarhet så lenge det forekommer radiosendinger på FM.

## **FORHOLDET TIL EKOMLOVEN OG EØS-RETTE**

I den grad man til tross for dette likevel skulle velger å forlenge enkelte konsesjoner bør forlengelsen gjøres for en svært begrenset periode. For å nå målet om fulldigitalisering bør det også legges opp til vilkår som gjør at man får en naturlig overgang til DAB i forlengelsesperioden. Konsesjonene til konsesjonærer som avviker driften i løpet av denne overgangsperioden bør ikke lyses ut på nytt, men legges ubenyttet. Det samme gjelder ubenyttet FM-kapasitet. Utlysning av nye FM-konsesjoner bør ikke forekomme i perioden, ei heller bør konsesjoner, sendernet eller sendetid som i dag ikke allerede er disponert åpnes opp. Det bør heller ikke åpnes for at sendetid som fravikes fordeles på nytt til andre konsesjonærer på sendernet. Det bør også settes skranker for salg eller overdragelse av forlengede konsesjoner.

Konsesjoner skal som hovedregel lyses ut, og i den grad det gjøres unntak er varighet et vurderingsmoment. Tidligere forlengelser av konsesjoner for både riks- og lokalradio er gjort ved å benytte unntaksbestemmelsene i ekomlovens § 6-4a.

*«§ 6-4 a. Frekvenstillatelse til kringkasting*

*I frekvensbånd som etter nasjonal frekvensplan er avsatt til kringkasting, kan myndigheten uten at prosedyren i § 6-4 første ledd kommer til anvendelse, på objektive, transparente og ikke-diskriminerende vilkår tildele frekvenstillatelse til virksomheter som i medhold av kringkastingsloven §§ 2-1 og 2-2 har adgang til opprettelse og drift av anlegg for kringkasting.*

*Frekvenstillatelse gjelder for samme geografiske område som tillatelse gitt etter kringkastingsloven. Direktetildelte frekvenstillatelse kan ikke overdras etter § 6-5.*

*Myndigheten kan trekke tilbake tillatelse etter annet ledd og frekvenstillatelse til kringkasting etter § 6-2 når tildelte frekvenser ikke lenger nyttes etter sitt formål, eller dersom tillatelsen etter kringkastingsloven bortfaller.»*

Lovens forarbeider presiserer at direktetildeling «vil utgjøre et snevert unntak fra hovedregelen», og at det må foretas en konkret vurdering av direktetildelingens nødvendighet i det enkelte tilfelle.

Det lengste man tidligere har gitt av forlengelser begrunnet i denne bestemmelsen er fem år. Det kan stilles spørsmål ved om det er innenfor unntaksbestemmelsens rammer å ytterligere forlenge en allerede langvarig forlengelse.

I tillegg kommer hensynet til EØS-retten, som departementet selv berører i punkt 4.1 siste avsnitt i Meld. St. 24 (2014-2015).

*«Departementet viser til at EØS-retten ikke inneheld konkrete føringar for tildelingsprosedyrar på allmennkringkastingsfeltet, men legg til grunn at forlenginga må vere i samsvar med generelle EØS-rettslege krav om openheit, objektivitet og ikkje-diskriminering. Ettersom det finst gode argument for forlenging og at forlenginga ikkje er lengre enn nødvendig, meiner departementet at ei forlenging vil vere innanfor det EØS-rettslege handlingsrommet.»*

EØS-retten oppstiller et krav til at en forlengelse ved direktetildeling ikke må gå lenger enn det som er nødvendig. Følgelig vil en forlengelse være i strid med både ekomloven og generelle EØS-rettslige krav dersom den går utover det som er nødvendig for å sikre Stortingets uttalte formål om en tilrettelagt digitalisering av lokalradiomediet.

Det er fortsatt over to år til eksisterende forlengelse for lokalradio på FM utløper og det er stor utvikling i hvordan publikum lytter til radio. Den seneste digitalradiundersøkelsen gjort av Kantar på oppdrag fra Medietilsynet og rikskringkasterne viser at andelen lyttere som utelukkende benytter FM er sterkt fallende, det samme er akkumulert FM-lytting. Tilsvarende ser vi en klar vekst i lytting på DAB. (Se Vedlegg 4 - Digitalradiundersøkelsen Q1 2019).

Det er også grunn til å forutsette at denne utviklingen ytterligere forsterkes de nærmeste årene, spesielt etter at EUs påbud om digitalt mottak i nye biler trer i kraft 20. desember 2020. (Jf. European Electronic Communications Code, artikkel 113, tillegg XI)

På denne bakgrunn er det etter vår oppfatning holdepunkter for at en ytterligere forlengelse av lokalradiokonsesjonene utover 2021 går utover det som er nødvendig og dermed i er strid med ekomloven og de EØS-rettslige kravene til nødvendighet.

Oppsummert mener vi at det er vanskelig å se hvilke tungtveiende argumenter som kan anføres for å vesentlig endre rammevilkårene for digitaliseringen. Det gjelder i særdeleshet i og rundt de fire store byene, der det allerede står fullt utbygde DAB-nett og hvor det har vist seg umulig å effektivt hindre ulovlige kommersielle FM-sendinger. Alternativet til en rettslig tvilsom fornyet forlengelse, vil i så fall være en full utlysning av dagens konsesjoner med fornyede konsesjonskrav eller en annen form for konkurranse eller auksjon, der nye og tidligere aktører stiller likt. Dette vil etter vårt syn være mer skadelig både for lokalradiobransjen og for digitaliseringen av radiomediet som sådan, enn om man følger eksisterende plan og avvikler lokalradio på FM 31.12.2021.

Med vennlig hilsen



Kenneth Andresen  
Direktør for P4-gruppen

4 vedlegg