

Høringsnotat

**Forslag til endringer i forskrift av 28. februar 1997 nr. 153
om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester**

Høringsfrist 17.06.2021

Forslag til endringer i forskrift om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester

1. Innledning og oppsummering av forslaget

I dette høringsnotatet foreslår Kulturdepartementet endringer i kringkastingsforskriften¹. Endringene gjøres slik at det blir mulig å forlenge eksisterende FM-konsesjoner for lokalradio i fem år, fra 1. januar 2022 til og med 31. desember 2026. Dette er i tråd med Medietilsynets anbefaling i rapporten «FM etter 2021» av 8. mai 2019. Bakgrunnen for endringsforslagene er Prop. 1 S (2019-2020) Kap. 335 Medieformål, s. 118-119, hvor videre plan for FM etter 2021, basert på Medietilsynets rapport, ble lagt frem for Stortinget. Familie- og kulturkomiteén sluttet seg til forslagene i Innst. 14 S (2019-2020) – *Innstilling fra familie- og kulturkomiteén om bevilgninger på statsbudsjettet for 2020*, Kap. 335, Medieformål, s. 78-79, heretter omtalt som Innst. 14 S. I proposisjonen ble det fremlagt rammevilkår som skal gjelde for lokalradio på analog plattform etter 2021. Videre varslet departementet at det ville be Medietilsynet om å sette i gang et arbeid for at eksisterende FM-konsesjoner for lokalradio forlenges i fem år, fra 1. januar 2022 til 31. desember 2026. I proposisjonen viste departementet også til at det ville følge opp tilsynets anbefalinger om nye vilkår for forlengelsesperioden, og at disse forslagene ville bli sendt på ordinær høring. Noen av de aktuelle rammebetingelsene for lokalradio på FM i forlengelsesperioden forutsetter endringer i kringkastingsforskriften kapittel 7 *Særskilte bestemmelser for lokalkringkasting*. Enkelte av de nye vilkårene innebærer også endringer i konsesjonsvilkårene som er fastsatt i lokalradioenes eksisterende konsesjoner.

I punkt 2 gis en kortfattet oversikt over gjeldende rett og bakgrunnen for endringsforslagene. Punkt 3 inneholder departementets vurderinger. Punkt 3.1 beskriver kort bakgrunnen for endringsforslagene. I punkt 3.2 fremmes forslag til endringer i bestemmelsene om analog lokalkringkasting i kringkastingsforskriften kapittel 7. I punkt 3.3 blir det redegjort for departementets forslag til konsesjonsvilkår som skal settes i forlengelsesvedtakene. I punkt 3.4 foreslås å innta hjemmel i kringkastingsforskriften for Medietilsynet til å gi konsesjon til drift av riksdekkende kringkasting og kringkasting på lang- og mellombølge. Punkt 4 omtaler økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene.

2. Gjeldende rett

Bestemmelser om lokalkringkasting fremgår av kringkastingsforskriften kapittel 7 og er gitt i medhold av kringkastingsloven §§ 2-1 og 2-2. Medietilsynet gir konsesjon til drift av lokalkringkasting jf. kringkastingsforskriften § 7-1.

Reguleringen av lokalradio på FM ble ved forskriftsendring av 28. oktober 2016 nr. 1257 vesentlig liberalisert. Minstekrav til lokalt innhold ble opphevet, og for nisjeradioer utenfor

¹ Forskrift 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester

de elleve konsesjonsområdene² hvor kommersielle lokalradioer måtte avvikle sine FM-sendinger i samsvar med riksaktørenes regionvise slukkeplan (heretter omtalt som «slukkeområdene»), ble inntektsbegrensninger og utbytteforbud fjernet. Nisjeradioer innenfor slukkeområdene fikk som en følge av forskriftsendringen innført særskilte vilkår i konsesjonene for å sørge for at de ikke ble benyttet til kommersiell radiovirksomhet. Vilklårene ble innført av konkurransehensyn og av hensyn til Stortingets mål om digitalisering av radiomediet. Disse aktørene har etter gjeldende rett totalforbud mot sam- og videresendinger. De er videre underlagt inntektsbegrensninger, som innebærer et tak på 135 000 kroner per driftsår i reklame- og sponseinntekter, eller maksimalt 40 prosent av virksomhetens samlede inntekter i driftsåret. Det kan heller ikke betales ut utbytte til eierne.

Ordningen med en tredeling av konsesjonstyper på FM (24/7-, allmenn- og nisjeradio) ble videreført i kringkastingsforskriften § 7-2. Inndelingen innebærer at 24/7-konsesjoner har enerett til ett sendernett og kan sende 24 timer i døgnet, jf. kringkastingsforskriften § 7-9. Allmenradiokonsesjoner har etter samme bestemmelse rett til en sammenhengende daglig sendeflate på 12 timer, mens nisjeradioer må forhandle om sendetid, enten med andre nisjeradioer eller med én allmenradio og én eller flere nisjeradioer. Ordningen med forhåndsavsatte sendernett til ulike kombinasjoner av radiotyper ble også videreført.

Det ble videre lagt opp til at det kan tildeles nye lokalradiokonsesjoner på FM etter søknad i områder der det ikke er tildelt konsesjon fra før, og på sendernett der det er ledig sendetid jf. kringkastingsforskriften § 7-4. Etter gjeldende regler blir konsesjon direktetildelt søkeren der det kun foreligger én søknad. Ved overskuddsetterspørsel avgjøres tildelingen ved loddtrekning.

Konsesjoner til analog lokalkringkasting kan overføres. Slik overføring, samt endringer som gir kontroll over et konsesjonærsselskap, krever godkjenning fra Medietilsynet jf. kringkastingsforskriften § 7-1 andre ledd.

Ved forrige forlengelse av analoge lokalradiokonsesjoner 1. januar 2017, ble sendetid som var fordelt og innrapportert til Medietilsynet på dette tidspunktet videreført for å sikre forutsigbarhet og stabile driftsvilkår. Ordningen har for eksempel medført at Medietilsynet ikke har behandlet søknader om allmenradiokonsesjon på sendernett hvor sendetiden er fordelt mellom nisjeradioer, og det derfor ikke har vært en tolv timers sammenhengende sendeflate ledig.

Analoge lokalradiokonsesjonærer har plikt til å levere melding til Medietilsynet om virksomheten foregående år innen 1. april, jf. kringkastingsforskriften § 7-11. Årsmeldingen benyttes blant annet som grunnlag for Medietilsynets årlige rapport om den økonomiske utviklingen i mediebransjen.

² Konsesjonsområdene 02-03, 02-04, 02-05, 03-01, 03-02, 06-05, 11-03, 11-04, 12-05, 12-08, 15-03.

3. Departementets vurdering

3.1 Bakgrunnen for endringsforslagene

Lokalradio er en viktig bidragsyter til mediemangfoldet i Norge. Medietilsynets rapport «FM etter 2021» indikerte at mesteparten av inntektene til lokalradioene fremdeles kommer fra FM-driften, og at mange kommer til å måtte legge ned driften dersom muligheten for å sende på FM forsvinner fra 2022. Departementet legger til grunn at lokalradioene trenger mer tid til å gjennomføre den digitale overgangen, og at en midlertidig forlengelse av konsesjonene får positive økonomiske virkninger for lokalradioene. Det bærende hensyn for forlengelsen er å bidra til et fortsatt lokalt mediemangfold. Dette hensynet må imidlertid avveies mot at forlengelsen ikke skal bli et forsinkende element i digitaliseringsprosessen. Videre er forlengelsens varighet vurdert i lys av de rettslige rammene lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) setter.

Departementet foreslår å videreføre lokalradiokonsesjonene på FM med uendret dekning fra inneværende forlengelsesperiode, og uten omfattende endringer i rammevilkårene. Det er likevel særskilte hensyn som gjør seg gjeldende for nisjeradioer som opererer i landets mest befolkningstette og kommersielt attraktive områder. Her forutsatte Stortinget ved behandlingen av Meld. St. 24 (2014-2015) (Lokalradiomeldingen) at FM-lokalradio skal drives på et hovedsakelig ikke-kommersielt grunnlag, av konkurransehensyn og av hensyn til digitaliseringsprosessen. Medietilsynet har erfart at regelverket for nisjeradioer i slukkeområdene har blitt utfordret gjennom markedsmessige og forretningsmessige tilpasninger, og at regelverket har vist seg å ikke fungere godt nok som regulatorisk virkemiddel for å oppfylle Stortingets forutsetninger. Det legges derfor opp til visse endringer i vilkårene for denne gruppen radioer.

3.2 Endringer i kringkastingsforskriftens regler om analog lokalradio

3.2.1 Behandling og tildeling av konsesjon til drift av analog lokalradio utenfor slukkeområdene

Departementet legger i Prop. 1 S (2019-2020) til grunn at de analoge lokalradiokonsesjonene forlenges. Departementet viser til at Medietilsynet i rapporten «FM etter 2021» («rapporten») pekte på at en forlengelse er nødvendig både av hensyn til status for digitalisering av lokalradio og økonomien i bransjen. Departementet legger til grunn at befolkningsdekningen er generelt lavere i Lokalradioblokka enn i FM-nettet. Medietilsynets analyse av driftsøkonomien til lokalradioene viser også at det er reelle økonomiske hindre for overgang til DAB for mange aktører, både blant dem som kun distribuerer på FM og dem som dobbeltdistribuerer på FM og DAB. Departementet legger til grunn at lokalradiobransjen trenger ytterligere tid på overgangen fra FM til DAB.

Medietilsynet anbefaler i rapporten at eksisterende konsesjoner forlenges uten ny utlysning. Departementet slutter seg til denne vurderingen og peker på at det er lite hensiktsmessig om lokalradioaktørene må bruke ressurser på en ny konsesjonsutlysning på FM. Videre er sentrale hensyn som taler for forlengelse, slik som behovet for mer tid til

å gjennomføre digitalovergangen, samt positive økonomiske virkninger for aktørene, i stor grad knyttet til *eksisterende* lokalradiokonsesjonærer.

Departementet legger til grunn at forlengelsen skal skje for fem år, fra 1. januar 2022 til 31. desember 2026, jf. Prop. 1 S (2019-2020). Det vises til Medietilsynets og Nasjonal kommunikasjonsmyndighets vurdering i rapporten, hvor det ble konkludert med at fem års forlengelse er det maksimale som det er rettslig adgang til uten at konsesjonene og tillatelsene må lyses ut på nytt. Dette forutsetter at premisset om utfasing av FM-båndet for distribusjon av lokalradio fortsatt gjelder, og at forlengelsene gjøres tidsavgrenset. Hovedregelen etter ekomloven er at all tildeling skal skje «gjennom åpne, objektive, transparente, ikke-diskriminerende og forholdsmessige prosedyrer». Dette innebærer normalt at det skal gjøres en konkurransemessig vurdering dersom det er flere interessenter. En direktetildeling kan likevel gjøres med hjemmel i ekomlovens mulighet for unntak fra denne hovedregelen, men da på nevnte vilkår.

En forlengelse innebærer at henvisningen til konsesjonsperioden fra 1. januar 2017 til 31. desember 2021 i kringkastingsforskriften § 7-4 andre ledd må endres, slik at den blir i samsvar med ny periode.

Forskriften § 7-4 inneholder også nærmere regler for behandling av søknader og tildeling av konsesjon. Dagens ordning innebærer i realiteten at konsesjon tildeles såfremt det er ledig sendetid, uten nærmere vurdering. Hensynet til aktør- og bruksmangfoldet, samt muligheten for å generere et inntektsgrunnlag som kan bidra til å finansiere en digitalovergang, tilsier etter departementets vurdering at det utenfor de såkalte slukkeområdene fremdeles bør være adgang til å tildele nye konsesjoner til analog lokalradio.

Departementet mener at Medietilsynet likevel bør ha et visst handlingsrom til å vurdere hensiktsmessigheten av en nytildeling i forlengelsesperioden. Departementet foreslår at Medietilsynet i vurderingen blant annet kan legge vekt på om befolkningen i det aktuelle området allerede har et bredt lokalt tilbud på DAB, og om det finnes ledig kapasitet i utbygde DAB-nett i regionen. Konkret kan dette innebære at det normalt ikke tildeles konsesjoner til lokalradio på FM i områder der det er et utbygd DAB-nett med ledig kapasitet. Motsatt taler det for å tildele ny FM-konsesjon dersom det ikke er et utbygd DAB-nett i området og lytterne derfor står uten et lokalradiotilbud hvis konsesjon ikke gis.

Se forslag til endringer § 7-4 andre ledd, og nytt tredje ledd.

Medietilsynet har i rapporten foreslått at det bør kunne legges vekt på om aktøren tidligere har overtrådt kringkastingsregelverket eller vilkår gitt med hjemmel i dette. Tidligere var et sentralt vilkår knyttet til nærmere angitte leveranser av lokalt innhold. Siden det ikke lenger finnes et slikt vilkår, kan dette tale for at det ikke legges vekt på tidligere brudd. På den annen side har særlig anleggskonsesjonærer forpliktelser knyttet til å holde anlegget i drift, gi tilgang til øvrige innholdskonsesjonærer på nettet, mv. Medietilsynet har tidligere erfart at aktører som for eksempel har unnlatt å gi tilgang til senderanlegget for andre konsesjonærer, jf. kringkastingsforskriften § 7-10 eller på andre måter har forhindret andre fra å komme på lufta med sitt radiotilbud, er blitt tildelt ny konsesjon i andre områder. Etter departementets syn kan det derfor være hensiktsmessig

å legge vekt på om en konsesjonær tidligere er ilagt sanksjon for brudd på regler gitt i kringkastingsregelverk eller konsesjonsvilkår når søknaden skal vurderes.

Departementet ber særskilt om høringsinstansens syn på om dette bør kunne vektlegges.

3.2.2 Overføring av konsesjon utenfor slukkeområdene

Departementet har vurdert hvorvidt det bør være anledning til å overføre konsesjoner utenfor slukkeområder i forlengelsesperioden. Med overføring menes at konsesjon til lokalkringkasting overdras til et annet juridisk subjekt, eller erverv av aksjer eller andeler som gir kontroll over foretak, forening eller annen sammenslutning som har konsesjon til lokalkringkasting. Medietilsynet har i rapporten³ pekt på at eksisterende lokalradioaktører kan gå glipp av en inntektsmulighet ved et forbud mot salg/overføring av konsesjon, noe som kan være et økonomisk hinder for digitalisering. Videre vises det til at regulatorisk likebehandling med lokalradio på DAB tilsier at overdragelse bør tillates. Departementet slutter seg til disse vurderingene, og foreslår at det i forlengelsesperioden bør være anledning til å overdra lokalradiokonsesjoner på FM utenfor slukkeområdene på nærmere angitte vilkår.

Medietilsynet bør etter departementets vurdering vektlegge de samme momentene som ved søknad om tildeling av konsesjon når det gjelder vurdering av om overdragelse skal godkjennes. Vurderingsmomentene bør hjemles i forskrift, slik at det gis hjemmel til å vurdere hvorvidt en overdragelse bidrar til å fremme digitaliseringsprosessen, eller om godkjenning bør gis av hensyn til aktør- eller bruksmangfoldet.

Se forslag til § 7-1 nytt tredje ledd.

Medietilsynet har i rapporten foreslått at det ved vurdering av søknader om overføring av konsesjon, kan legges vekt på om aktøren som ønsker konsesjonen overført til seg, tidligere har overtrådt kringkastingsregelverket eller vilkår gitt med hjemmel i dette. Den samme begrunnelsen som ved nytildeling gjør seg gjeldende ved søknader om overføring, se pkt. 3.2.1. siste avsnitt.

Departementet ber særskilt om høringsinstansens syn på om det bør kunne vektlegges at aktører som søker konsesjonen overført til seg tidligere er ilagt sanksjon for brudd på regler gitt i kringkastingsregelverk eller konsesjonsvilkår.

3.2.3 Nytildeling og overføring av analoge lokalradiokonsesjoner innenfor slukkeområdene

Hensynene som ligger til grunn for muligheten til nytildeling og overføring av analoge lokalradiokonsesjoner, gjør seg etter departementets vurdering ikke i samme grad gjeldende innenfor slukkeområdene. Konsesjoner som er tildelt i slike områder forutsetter at radioen har et ikke-kommersielt driftsgrunnlag.

Ved forrige forlengelsesperiode, fra 1. januar 2017 til 31. desember 2021, ble det vurdert at disse konsesjonærene har behov for noe lenger tid til å gjennomføre

³ FM etter 2021, punkt 9.6.4.3.4

digitalradioovergangen. De ikke-kommersielle driftsforutsetningene i konsesjonene gjør at disse radioene i liten grad kan finansiere en overgang til digitale sendinger. Hensynet bak forlengelsesperioden for disse radioene var på denne bakgrunn knyttet til eksisterende konsesjonærer. Nytildeling eller overføring av disse konsesjonene vil etter departementets vurdering dermed ikke bidra til å ivareta det bærende hensynet for forlengelsen – å gi noe lenger tid til overgangen.

Departementet vektlegger også at frekvenskapasiteten i slukkeområdene, det vil si områder i og rundt de største byene i Norge, kan ha interesse for kommersielle radioer i tilgrensende områder, blant annet for å gjøre disse i stand til å holde på lyttere som forflytter seg. En slik frekvensbruk er imidlertid i motstrid med hensikten bak de særskilte konsesjonsvilkårene som ble innført i slukkeområdene. Vilkårene ble oppstilt for å sikre at disse frekvensene ble benyttet til ikke-kommersiell radiovirksomhet, blant annet av hensyn til Stortingets mål om digitalisering av radiomediet. På denne bakgrunn foreslår departementet at det ikke gis anledning til nytildeling og overføring av analoge lokalradiokonsesjoner i slukkeområdene forlengelsesperioden.

Se forslag til endringer i § 7-1 fjerde ledd (overføring) og endringer i § 7-4 første ledd (tildeling).

3.2.4 Ulike konsesjonstyper for FM-lokalradio

Inndelingen i ulike konsesjonstyper for lokalradio (døgnkontinuerlig lokalradio, alminnelig lokalradio og nisjeradio) jf. forskriften § 7-2, ble innført ved forskriftsendring i 2008, som en del av ny konsesjonsperiode. Inndelingen var opprinnelig begrunnet i at kommersielle radioer skulle sikres et visst omfang attraktiv sendetid for å oppfylle forpliktende løfter om å levere lokalt innhold. Samtidig skulle ikke-kommersielle radioer (nisjeradioer) sikres plass i sendernetene. Etter at kravene om lokalt innhold ble opphevet med virkning fra 1. januar 2017, har ikke lokalradio lenger innholds krav i konsesjonene. Begrunnelsen for en forskriftsfestet inndeling av ulike radiotyper, der to av kategoriene har en forskriftsfestet minimumsrett til sendetid, er etter departementets mening derfor ikke lenger til stede.

Etter departementets syn bør eventuelle nye konsesjonærer stille med likt utgangspunkt i forhandlinger om sendetid på nett som står tomme eller hvor deler av sendetiden står ubenyttet. Dette kan oppnås ved at det ved nytildelinger gis én type innholdskonsesjon uten forskriftsfestet sendetidsrett.

Digitalradio har ikke tilsvarende inndeling i konsesjonstyper som analog lokalradio. En oppheving av de forskriftsfestede konsesjonstypene vil dermed også bidra til en mer likeartet regulering av analog og digital lokalradio. Kategoriseringen av analoge lokalradioer har imidlertid også hatt en annen funksjon, ved at den har bidratt til å gjøre det enklere å identifisere grupper av radioer med ulikt driftsgrunnlag og formål. Det har gjort det lettere å fange opp fellestrekk eller utfordringer for større deler av lokalradiobransjen. For eksempel gjelder dette den ikke-kommersielle delen av bransjen som i dag er kategorisert som nisjeradioer. Departementet mener at slik kategorisering med fordel kan gjøres på en annen og mer nyansert måte enn ved en forskriftsfestet tredeling. Det kan for eksempel legges opp til at årsmeldingen fra lokalradioene utvides med en enkel kategorisering av radiotyper basert på driftsgrunnlag og/eller tematisk

innretning. Departementet ber spesielt om høringsinstansens syn på om det er hensiktsmessig med en form for gruppering av lokalradioer, og hvordan dette eventuelt kan gjøres.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det kun tildeles én type innholdskonsesjon til analog lokalradio.

Departementet foreslår videre at de forhåndsavsatte sendernetene til analog lokalradio i de ulike konsesjonsområdene videreføres, slik at det sikrer videre forutsigbarhet for eksisterende aktører. Departementet legger til grunn at forlengelsesperioden skal skje med uendret dekning, som forutsatt i Meld. St. 24 (2014-2015) – Lokalradiomeldingen, slik at det ikke blir nødvendig å replanlegge sendernetene. Dette innebærer at kommune- og fylkesendingene som trådte i kraft fra 2020 ikke medfører endringer i sendernetstrukturen i konsesjonsområdene. Avsetningen av sendernet til ulike lokalradiotyper bortfaller som følge av forslaget, og nettene blir dermed kun avsatt til analog lokalradiodrift.

Forslaget innebærer oppheving av forskriften § 7-2 første og andre ledd. § 7-2 andre, tredje og fjerde ledd blir nytt § 7-4 fjerde til sjette ledd.

Forslaget innebærer videre at rett til en viss andel sendetid knyttet til de ulike konsesjonstypene, bortfaller. Departementet foreslår derfor at forskriften § 7-9 første ledd oppheves. Denne endringen får betydning kun for nytildelinger, og har ikke praktisk betydning for eksisterende konsesjonærer, se høringsnotatet pkt. 3.3.1 om videreføring av eksisterende sendetid.

3.2.5 Krav til årsmelding for innholdskonsesjonærer til lokalradio på DAB

Ifølge kringkastingsforskriften § 7-11 skal analoge lokalradiokonsesjonærer levere årsmelding om driften foregående år. Departementet har vurdert om plikten også bør omfatte aktører som har innholdskonsesjon til drift av digital radio (DAB).

For DAB-konsesjonærer er det i dag lagt opp til en mer frivillig rapporteringsløsning i forbindelse med at radioene leverer årsmelding for FM. Det innebærer at det kun rapporteres fra radioer som dobbeltdistribuerer (sender både på FM og DAB). Etter departementets syn gir ikke dette et fullstendig bilde over den økonomiske utviklingen for lokalradiobransjen. Departementet mener det ville styrke grunnlaget for Medietilsynets rapportering om utviklingen i mediebransjen dersom også DAB-radioer omfattes av kravet om å levere en årlig melding om driften. Etter departementets vurdering vil antallet radioer som sender på FM eller dobbeltdistribuerer, på sikt reduseres til fordel for ren digital distribusjon. Et krav om rapportering for DAB-konsesjonærer sikrer dermed et bedre bilde av økonomiutviklingen i bransjen på sikt. Dette er informasjon som Medietilsynet tilgjengeliggjør og som dermed kommer både myndighetene og bransjen til gode. Forslaget innebærer at innehavere av innholdskonsesjon til digital lokalradio omfattes av kravet om å levere melding om driften foregående år, innen 1. april hvert år.

Se forslag til endringer i kringkastingsforskriften § 7-11.

3.3 Endringer i konsesjonsvilkår fra 1. januar 2022

Enkelte av forslagene i Prop. 1 S (2019-2020) gjør det nødvendig med endringer i lokalradioenes fastsatte konsesjonsvilkår, gitt med hjemmel i kringkastingsloven §§ 2-1 og 2-2. Medietilsynet fastsetter normalt slike konsesjonsvilkår i vedtak. Etter innspill fra Medietilsynet til nye konsesjonsvilkår, ber departementet om høringsinstansenes syn på vilkårene som en del av denne høringen.

3.3.1 Videreføring av eksisterende sendetid

I konsesjonsvilkår fastsatt i enkeltvedtak for forlengelsesperioden fra 1. januar 2017 til 31. desember 2021 heter det at:

Eksisterende innrapportert sendetid videreføres inn i forlengelsesfasen. For at innrapportert sendetid skal kunne endres, må samtlige konsesjonærer på sendernettet være enige i endringen. Dersom det oppstår ledig sendetid, kan denne fordeles mellom innholdskonsesjonærene på sendernettet. En slik fordeling forutsetter enighet mellom konsesjonærene.

Departementet har i Prop. 1 S (2019-2020) lagt til grunn at lokalradioene trenger mer tid til å gjennomføre den digitale overgangen og at forlengelsen av konsesjonene kan ha positive økonomiske virkninger for lokalradioene. Dette forutsetter at radioene har størst mulig grad av forutsigbarhet og stabile driftsvilkår. Det foreslås derfor at vilkåret om videreføring av eksisterende innrapportert sendetid opprettholdes, slik at sendetid som er fordelt og innrapportert per 31. desember 2021, videreføres i den nye forlengelsesperioden.

Et særtilfelle oppstår på sendernetten som i eksisterende periode har vært avsatt til 24/7-radiodrift. Radioer på slike nett har i dag en forskriftsfestet rett til å disponere all sendetiden på nettet. Departementet presiserer at også sendetiden på slike nett videreføres på lik linje med fordelt og innrapportert sendetid. På andre sendernet, som ikke er avsatt til en 24/7-radio men hvor bare er én lokalradio i drift, anses ikke sendetiden som fordelt, og blir da heller ikke skjermet for andre søkere. Dette gjelder sendernet som er avsatt til å kunne deles mellom én allmenradio og en eller flere nisjeradioer, eller sendernet som kan deles mellom flere nisjeradioer. Den skisserte løsningen er gjeldende forvaltningspraksis, som foreslås videreført.

På denne bakgrunn foreslår departementet at følgende konsesjonsvilkår settes ved forlengelsen av konsesjonene:

Eksisterende og innrapportert sendetid per 31. desember 2021 videreføres inn i forlengelsesfasen. For at sendetiden skal kunne endres, må samtlige konsesjonærer på sendernettet være enige i endringen.

3.3.2 Forbud mot reklamesendinger, sponing og produktplassering for lokalradioer i slukkeområdene – oppheving av inntekts- og utbyttebegrensninger

Lokalradioer som i dag sender på FM i slukkeområdene er underlagt særskilte konsesjonsvilkår. Radioene har et øvre tak på reklame- og sponsorinntekter på 135 000

kroner per år, eller inntil 40 prosent av virksomhetens samlede omsetning. I tillegg har radioene utbytteforbud.

Lokalradioene i slukkeområdene er aktører som i egenskap av sitt ikke-kommersielle driftsgrunnlag har fått videreført sin tillatelse til å ta i bruk analoge senderressurser på særskilte vilkår. Samtidig måtte kommersielle aktører avstå fra å benytte disse ressursene. Premissene for videreføringen har vært klare siden konsesjonene ble forlenget i 2017.

Formålet med konsesjonsvilkåret er å ivareta Stortingets forutsetning om at disse radioene skal ha et ikke-kommersielt driftsgrunnlag. I inneværende periode har Medietilsynet gjennom sitt tilsyn erfart at konsesjonsvilkåret er søkt omgått gjennom markedsmessige tilpasninger med formål om å kunne inkludere analoge sendeflater i slukkeområdene i reklamesalg. En mulig måte å forsøke å omgå regelverket på er for eksempel å inntektsføre reklamesalg hos andre selskap. En slik omgåelse er vanskelig for forvaltningen å avdekke ved ordinært tilsyn. Videre er slike inntektsstrømmer krevende å dokumentere. Det har derfor vist seg svært utfordrende og ressurskrevende å håndheve konsesjonsvilkåret om inntekts- og utbyttebegrensninger. I tillegg viser sakene i seg selv at de analoge senderressursene er attraktive for kommersielle aktører. I lys av erfaringene fra inneværende forlengelsesperiode, mener departementet at Medietilsynet bør ha bedre regulatoriske virkemidler for å kunne ivareta Stortingets forutsetninger.

Departementet foreslår derfor at konsesjonsvilkåret om inntekts- og utbyttebegrensninger oppheves, og at det for kommende forlengelsesperiode i stedet fastsettes et konsesjonsvilkår med forbud mot at analoge lokalradioer i slukkeområdene kan sende reklame, sponsoridentifiseringer eller benytte produktplassering.

Et slikt vilkår er objektivt konstaterbart og kan dermed håndheves på en mer effektiv måte gjennom å lytte på sendingene, og uten å måtte følge inntektsstrømmen bak reklamen. Det vil være tilstrekkelig å avdekke ett brudd for å konstatere at vilkåret er brutt. Vilkåret reduserer også på en effektiv måte muligheten for å omgå regelverket. For å virke tilstrekkelig preventivt, bør Medietilsynet etter departementets vurdering ha kompetanse til å kunne inndra konsesjonen allerede ved første gangs overtredelse. Overtredelser av dette konsesjonsvilkåret betraktes derfor normalt som grovt jf. kringkastingsloven § 10-5 andre ledd.

Det presiseres at forslaget ikke omfatter muligheten til å presentere premier i forbindelse med avvikling av bingosendinger og konkurranser, såfremt det dreier seg om premier av ikke betydelig verdi, såkalt sponsing. Medietilsynet har i sin veileder om sponsing fastsatt denne beløpsgrensen til 10 000 kroner⁴. Eventuell premiepresentasjon må skje innenfor rammene av kringkastingsforskriften § 3-10, hvor det framgår at premiepresentasjonen ikke skal være mer omfattende enn det som er nødvendig for å

⁴ Ifølge Medietilsynets veileder om sponsing

https://www.medietilsynet.no/globalassets/dokumenter/veiledere/190411-veileder_sponsing.pdf

orientere publikum om premien, og at den kan omfatte nøytrale opplysninger om hvem giveren er.

Presentasjon av sponsede premier som overstiger 10 000 kroner omfattes av regelverket om produktplassering, og er dermed ikke tillatt.

Bidrag til radiodriften som er en ren investering, støtte eller gave faller utenfor definisjonen av sponning og tillates derfor. Forutsetningen er at slik støtte har andre formål enn markedsføring, for eksempel at støtten gis for å kunne opprettholde et lokalradiotilbud i området. Det kan dermed ikke gis motytelser for eksempel i form av redaksjonelt innhold som profilerer bidragsyter. Omtale av egne arrangementer er normalt tillatt, såfremt ikke eventuelle sponsorer identifiseres. Med disse forbeholdene kan bidrag i form av støtte, gave eller investering normalt gis også til radioer som blir omfattet av reklameforbudet.

Ifølge opplysninger fra Medietilsynet vil vilkåret kun omfatte 28 av de totalt 201 gyldige lokalradiokonsesjonene som per 8. februar 2021 finnes på FM. Disse konsesjonene har fra før et hovedsakelig ikke-kommersielt driftsgrunnlag. Hele 19 av 24 konsesjonsinnehavere i slukkeområdene som rapporterte til Medietilsynet om driftsåret 2019, oppga ingen eller svært lave kommersielle inntekter. Etter departementets syn får et forbud mot reklamesendinger liten betydning for disse radioene.

Ved behandlingen av Prop. 1 S (2019-2020) ba Familie- og kulturkomiteen i Innst. 14 S (2019-2020) departementet i arbeidet med vilkår i forlengelsesperioden om å:

«...vektlegge og utarbeide et regelverk for lokalradio på FM slik at nisjeradioer i storbyene har drivverdig økonomi også i perioden frem til 31. desember 2026.»

Departementet legger til grunn at lokalradio skal gjennomføre en digital overgang, også i slukkeområdene, men at de trenger mer tid til overgangen, jf Prop. 1 S (2019-2020) s. 118-119. Etter departementets vurdering er virkemidler som kan gi mulighet for disse lokalradioene til å gjennomføre en digitalisering i løpet av den neste femårsperioden, den mest formålstjenlige metoden for å bidra til å sikre tilstrekkelige fremtidige driftsvilkår.

Departementet viser til at de økonomiske forutsetningene for digitalisering er styrket gjennom endringer i innretningen av tilskuddordningen til lokale lyd- og bildemedier, slik at det med virkning fra 6. november 2020 kan gis driftsstøtte til digitalisering av lokalradioer. I denne ordningen er det forutsatt at nisjeradioer som sender i slukkeområdene skal prioriteres, jf. forskrift om tilskudd til lokale lyd- og bildemedier § 6 andre ledd bokstav b). Det pekes videre på at det er ledig kapasitet i DAB-nettene i storbyområdene, ikke minst i Oslo, hvor flertallet av de aktuelle lokalradioene sender, og hvor det nylig er tildelt anleggskonsesjon til et nytt DAB-sendernet. I denne sammenheng vises det også til anleggskonsesjonærers plikt til å sikre at det minimum er en 24-timers sendeflate til fordeling mellom ikke-kommersielle lokalradioer. For lokalradioer som ønsker å etablere et kommersielt driftsgrunnlag, er det som kjent ingen begrensninger på digital plattform, utover de generelle reglene som gjelder kringkastere i kringkastingsloven kap. 3.

Det vises også til at det gjennom samme støtteordning kan gis generell driftsstøtte til lokalradioer for etniske og språklige minoritetsgrupper. Ved forrige tildeling (2020) mottok sju konsesjonærer i slukkeområder til sammen 315 000 kroner i driftsstøtte fra ordningen. Ved forskriftsendringen er beløpsgrensen for mottak av driftsstøtte hevet fra 50 000 til 75 000 kroner per lokalradio, jf. forskrift om tilskudd til lokale lyd- og bildemedier § 3 andre ledd bokstav b).

Etter en helhetsvurdering har departementet kommet til at forslaget ivaretar hensynet til videre driftsvilkår for de aktuelle lokalradioene. Samtidig legges det gjennom tilskuddsordningen og andre tiltak til rette for at radioene kan gjennomføre digitalradioovergangen i løpet av den neste forlengelsesperioden, i tråd med forutsetningen om at radiomediet skal digitaliseres også i slukkeområdene.

Departementet foreslår at konsesjonsvilkår om reklameforbud for analoge lokalradioer i slukkeområder formuleres på følgende måte:

Det er ikke tillatt å sende reklame, sponsoridentifiseringer eller å benytte produktplassering. Sponsede premier under en betydelig verdi kan likevel presenteres i tilknytning til bingo og konkurranser.

Brudd på dette konsesjonsvilkåret anses normalt som grovt og kan medføre at konsesjonen inndras jf. kringkastingsloven § 10-5.

3.3.3 Krav om å benytte konsesjonen selv for lokalradioer i slukkeområdene – oppheving av sam- og videresendingsforbud

Forbud mot sam- og videresending for FM-radioer i slukkeområdene ble innført ved forrige forlengelsesperiode. Formålet bak vilkåret var å unngå salg eller utleie av sendetid til andre aktører, samt å hindre at andre kunne disponere frekvenskapasiteten. Medietilsynet har erfaringer med at slik bruk av sendetid i slukkeområdene kan være attraktiv for andre lokalradioer i tilgrensende områder, for å kunne holde på lyttere som forflytter seg. Ifølge Medietilsynet har vilkåret imidlertid vist seg vanskelig å håndheve. Tilsyn med vilkåret har krevd gjennomlytting av en betydelig mengde opptak for å kunne konstatere tilfeller av hel eller delvis sam- eller videresending. Medietilsynet har i tillegg erfart at rekkevidden av forbudet har vært uklar, blant annet når det gjelder hvor mye likt innhold som må påvises for at det foreligger sam- eller videresending. Aktører har videre søkt å unndra seg forbudet ved å fremme påstander om at videresendingen har gått «motsatt vei», det vil si at det er lokalradioen i slukkeområdet som har stått for utsendelsen av signalene, uten at dette har latt seg konstatere.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at forbudet mot sam- og videresending oppheves og at det for kommende forlengelsesperiode fastsettes et konsesjonsvilkår for analoge lokalradioer i slukkeområdene om at konsesjonæren selv må benytte konsesjonen. Vilkaåret vil etter departementets syn bedre ivareta hensynet til at lokalradiokonsesjonærer skal få lenger tid til å forberede en overgang til digital distribusjon. Dette hensynet ivaretas ikke ved å la andre aktører disponere sendeflaten.

For at vilkåret skal være tydelig for aktørene og enkelt å håndheve for forvaltningen, bør det presiseres hva det foreslåtte vilkåret konkret innebærer. Departementet peker på at

sendingene må bestå av innhold som viser at konsesjonæren har selvstendig redaksjonell virksomhet og en egen profil. Det må ut fra hvordan sendingene fremstår på lufta tydelig fremgå om konsesjonæren utøver slik virksomhet eller om sendetiden i realiteten disponeres av andre, slik at sendingene egentlig er et annet radioformat. Det at radioen identifiserer ansvarlig redaktør og eget kanalnavn er i seg selv ikke tilstrekkelig til at vilkåret er oppfylt.

Det foreslås videre at det i kravet skal inngå et forbud mot programsamarbeid og samproduksjoner, da dette kan føre til omgåelser og vanskelige bevissspørsmål ved kontroller. Departementet mener Medietilsynet bør gis kompetanse til å gi dispensasjon fra forbudet for å unngå urimelige utslag i saker hvor det kan dokumenteres at det dreier seg om gjensidig samarbeid om programutveksling. Dispensasjonen bør være tidsbegrenset og gis i forbindelse med enkeltprosjekter.

Lokalradiokonsesjonærer i slukkeområdene som selv abonnerer på ulike tjenester, slik som nyhetsbulletiner, trafikkmeldingstjenester o.l., bør i forlengelsesperioden fremdeles ha anledning til dette.

Departementet foreslår at et konsesjonsvilkår gjeldende for lokalradioer i slukkeområder om selv å benytte konsesjonen, formuleres på følgende måte:

Konsesjonæren må selv benytte konsesjonen. Det innebærer at sendingene må bestå av innhold som viser at konsesjonæren har selvstendig redaksjonell virksomhet og en egen profil.

Det er ikke tillatt med programsamarbeid eller samproduksjoner. Det kan i særskilte tilfeller gis dispensasjon fra dette forbudet dersom det kan dokumenteres at det dreier seg om gjensidig samarbeid om programutveksling. Dispensasjonen skal være tidsbegrenset og kun gis i forbindelse med enkeltprosjekter.

3.4 Øvrige endringer

Kringkastingsforskriften gir hjemmel for Medietilsynet til å gi konsesjon til lokalkringkasting jf. forskriften § 7-1, samt til opprettelse og drift av senderanlegg for kringkasting jf. forskriften § 1-5. I tillegg har Medietilsynet fått delegert kompetanse fra Kulturdepartementet til å tildele andre typer konsesjoner gjennom egne forskrifter. Dette gjelder følgende:

- Delegering av myndighet til Medietilsynet etter lov om kringkasting § 2-1 annet ledd, i [forskrift av 4. juni 2007 nr. 581](#) (delegasjon til å gi konsesjoner til riksdekkende fjernsyn i digitale bakkenett).
- Delegering av myndighet i [forskrift av 11. februar 1999 nr. 207](#) (delegasjon til å gi konsesjon til drift av riksdekkende digital radio).
- Delegering av myndighet i [forskrift av 25. juli 2000 nr. 788](#) (delegasjon til å gi konsesjon til drift av radio på langbølge, AM).

Av regeltekniske hensyn og av hensyn til at hjemmelsgrunnlaget skal være oversiktlig og lett tilgjengelig for publikum, foreslår departementet at Medietilsynets kompetanse til å tildele konsesjon for riksdekkende kringkasting av fjernsyn og radio, samt radio på lang-

og mellombølge, AM, hjemles i kringkastingsforskriften. Departementet foreslår at hjemlene fremkommer i ny § 1-4.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forlengelse av eksisterende FM-lokalradiokonsesjoner og tildeling av tilhørende frekvenskapasitet innebærer noe økt administrativt arbeid for Medietilsynet og Nkom i forbindelse med utarbeidelse og utstedelse av konsesjonene og tillatelsene.

Det må i enkelte tilfeller påregnes noe mer saksbehandlingstid ved tildeling av konsesjoner dersom Medietilsynet gis hjemmel til å gjøre en noe mer skjønnsmessig vurdering av om konsesjon skal gis eller om overføring av konsesjon skal godkjennes. På den annen side foreslås forskriftsendringer og vilkår som etter departementets vurdering er bedre egnet til å ivareta formålet, og som i tillegg blir betydelig enklere å håndheve.

Departementet viser også til at Medietilsynets pågående arbeid med å digitalisere en rekke saksbehandlingsprosesser, herunder behandling av konsesjonsrelaterte saker, antas å bidra til en administrativ besparelse for tilsynet.

For lokalradiobransjen sparer forlengelse framfor ny utlysning av konsesjonene aktørene for ressurser.

Forslaget om å innføre krav om årsmelding for innholdskonsesjonærer på DAB antas å medføre noe mer administrativt arbeid for denne gruppen konsesjonærer. I tillegg må Medietilsynet påregne ressursbruk på å innhente og bearbeide opplysningene. Det antas imidlertid at tilsynets arbeid med digitalisering, som innebærer enklere innrapporteringsrutiner og mer effektive systemer for bearbeiding av opplysninger, vil bidra til å forenkle prosessene både for tilsynet og for konsesjonærene.

I slukkeområdene kan forslaget om reklameforbud få konsekvenser, ettersom endringene begrenser mulighetene til å innhente kommersielle inntekter. Årsmeldingene viser imidlertid at svært få av radioene har inntekter fra reklame. Videre er tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier i større grad enn tidligere innrettet mot å bedre de økonomiske forutsetningene for en digitalovergang for FM-radioer i slukkeområdene. Beløpsgrensen for generell driftsstøtte til språklige- og etniske minoritetsradioer er også hevet. Etter en samlet vurdering mener departementet at forslagene totalt sett ikke medfører vesentlige økonomiske eller administrative endringer for lokalradiobransjen sammenlignet med dagens situasjon.

5. Forslag til endringer i forskrift om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester

I forskrift 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester gjøres følgende endringer.

Ny § 1-4 skal lyde:

Medietilsynet kan gi konsesjon til drift av riksdekkende fjernsyn, riksdekkende radio og drift av radio på lang- og mellombølge. Konsesjon skal være tidsavgrenset. Det kan settes vilkår for konsesjon.

Kapittel 7 - Særskilte bestemmelser for lokalkringkasting

Nytt § 7-1 tredje ledd skal lyde:

Ved vurderingen av om konsesjon til lokalkringkasting skal overføres, kan det legges vekt på hensynet til aktør- og bruksmangfoldet i det aktuelle området, om det er et bredt lokalt tilbud på DAB i området, og om det finnes ledig kapasitet i utbygde DAB-nett i området.

Nytt § 7-1 fjerde ledd skal lyde:

Analoge lokalradiokonsesjoner i slukkeområdene kan ikke overføres i forlengelsesperioden. Med slukkeområder menes konsesjonsområdene 02-03, 02-04, 02-05, 03-01, 03-02, 06-05, 11-03, 11-04, 12-05, 12-08, 15-03.

Gjeldende § 7-2 oppheves.

I § 7-4 første ledd gjøres følgende endringer:

Medietilsynet behandler nye søknader om konsesjon til analog lokalkringkasting i områder der det ikke er tildelt konsesjon fra før, og på sendernett der det er ledig sendetid. Søknader skjer på *digitalt* skjema. *Det kan ikke tildeles nye analoge lokalradiokonsesjoner i slukkeområdene i forlengelsesperioden.*

I § 7-4 andre ledd gjøres følgende endringer:

I forlengelsesperioden 1. januar 2022 til og med 31. desember 2026 kan Medietilsynet direktetildele konsesjon til søkeren der det kun foreligger én søknad. Ved overskuddsetterspørsel avgjøres tildelingen ved loddtrekning.

Nytt § 7-4 tredje ledd skal lyde:

I vurderingen av om konsesjon etter andre ledd skal tildeles, kan det legges vekt på hensynet til aktør- og bruksmangfoldet i det aktuelle området, om det er et bredt lokalt tilbud på DAB i området, og om det finnes ledig kapasitet i utbygde DAB-nett i området.

Nytt § 7-4 fjerde ledd skal lyde:

Medietilsynet fastsetter som del av vedtak om konsesjonstildeling, fordelingen på sendernett.

Nytt § 7-4 femte ledd skal lyde:

Det kan i særlige tilfeller gis korttidskonsesjoner for lokalradiosendinger til dekning av lokale arrangementer i avgrensede områder. Korttidskonsesjonens lengde fastsettes på bakgrunn av arrangementets lengde.

Nytt § 7-4 sjette ledd skal lyde:

Medietilsynet fastsetter i forskrift konsesjonsområder for lokalradio.

Nytt § 7-9 første ledd skal lyde:

Konsesjonærene avgjør fordelingen av ledig sendetid på sendernetet.

I § 7-11 gjøres følgende endringer:

Konsesjonærene til analog og *digital* lokalradio ~~etter § 7-2~~ og digitalt lokalfjernsyn etter § 7-3 skal innen 1. april hvert år på *digitalt* skjema gi Medietilsynet melding om virksomheten det foregående år.

Følgende forskrifter oppheves:

Forskrift av 4. juni 2007 nr. 581 om delegering av myndighet til Medietilsynet etter lov om kringkasting § 2-1 annet ledd

Forskrift av 11. februar 1999 nr. 207 om delegering av myndighet etter lov om kringkasting.

Forskrift av 25. juli 2000 nr. 788 om delegering av myndighet til Statens medieforvaltning etter kringkastingsloven.

Endringene trer i kraft straks.