



Medietilsynet
NORWEGIAN MEDIA AUTHORITY

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Vår ref.: 14/1220-2/TGH

Deres ref.:

Dato: 15.01.2015

Medietilsynets uttalelse til Kulturdepartementets høringsnotat om rammevilkår for lokalradio i forbindelse med digitaliseringen av radiomediet

Medietilsynet viser til Kulturdepartementets høringsbrev av 28. oktober 2014 om rammevilkår for lokalradio i forbindelse med digitaliseringen av radiomediet. Til dette har Medietilsynet følgende merknader:

1. Hvilke områder som bør omfattes av slukkingen

I Meld. St. 8 (2010-2011) *Digitalisering av radiomediet* (heretter Digitalradiomeldingen) heter det at de større, kommersielle radioene skal behandles likt med de riksdekkende radioene, med den begrunnelse at de i noen grad konkurrerer om de samme annonseinntektene.

Medietilsynet har i sin rapport til Kulturdepartementet av 15. september 2014 (Delrapport I) (heretter rapporten) anbefalt at de kommersielle aktørene i områdene 03-01 Oslo, 03-02 Stor-Oslo, 12-05 Bergen, 11-03 Stavanger, 15-03 Trondheim, samt konsesjonsområde 02-04 Nesodden og i konsesjonsområde 12-08 Askøy, ikke skal kunne fortsette på FM etter teknologiskiftet. Medietilsynet opprettholder sine konklusjoner om hvilke kommersielle aktører i hvilke områder som bør slukke samtidig med de riksdekkende radioene.

I vurderingen av hvilke områder som tilsynet anbefalte å slukke, ble flere randsoneområder til områdene nevnt ovenfor også vurdert. Når Medietilsynet har valgt ikke å inkludere disse eller andre områder i anbefalingen, er dette etter en helhetsvurdering der flere momenter har blitt tatt hensyn til. Medietilsynet har sett på hvor stor dekning radioen har henholdsvis innenfor og utenfor sitt eget konsesjonsområde, og hvorvidt annonsgrunnlaget i området i hovedsak er lokalt. Det har videre vært sentralt hvorvidt radioen har potensiale til å hente annonseinntekter i eget konsesjonsområde. Medietilsynet har også sett på hvor betydelige inntekter fra reklame de aktuelle aktørene i disse områdene har. Et annet viktig moment har vært hvorvidt det er kommersiell konkurranse i det aktuelle området. I flere av randsoneområdene til storbyene er det ikke slik konkurranse. Videre har Medietilsynet tatt hensyn til hvorvidt aktøren i området er med i en nasjonal annonsesamkjøring.

I Digitalradiomeldingen fremgår det at det er konkurransen om annonseinntektene som er avgjørende for vurderingen av hvilke lokalradioer som ikke bør kunne fortsette på FM. Antall lyttere har stor betydning for radioenes annonseinntekter. Medietilsynet kan imidlertid ikke se hen til lyttertall alene i vurderingen av konkurransen, ettersom enhver lokalradio da ville være i konkurranse med de riksdekkende radioene. Medietilsynets vurdering er at de lokalradioene vi mener bør kunne fortsette på FM etter teknologiskiftet, i begrenset omfang har et sammenfallende lytter- og annonsemarked med de

riksdekkende kanalene. Et eventuelt lyttertap vil være så marginalt at det ikke kan karakteriseres som konkurranse slik dette blir definert i Digitalradiomeldingen.

Argumentene som ble vektlagt i tilsynets vurdering av områdene som *bør* omfattes av slukkingen, var blant annet at det kunne sies å være konkurranse om de samme annonseinntektene fra riksdekkende annonsører mellom de lokale og riksdekkende radioene. Nedslagsfeltet for de kommersielle konsesjonærene var av en slik størrelse at det kunne være av interesse for riksdekkende annonsører. I tillegg hadde flere av aktørene riksdekkende annonsørsamarbeid. Flere av radioenes størrelse og marked kunne også sies å være betydelig sett i nasjonal sammenheng.

Etter en helhetsvurdering av hvert enkelt område har Medietilsynet kommet til at det ikke bør inkluderes andre områder i slukkingen enn de som fremkommer av tilsynets rapport.

Medietilsynet opprettholder forslaget i Delrapport I om i hvilke områder de kommersielle lokalradioene ikke skal kunne fortsette på FM etter teknologiskiftet.

2. Hvorvidt slukkingen også bør omfatte nisjeradiokonsesjonærene i de områdene som skal slukkes

Nisjeradioene er ikke omfattet av de aktørene som Medietilsynet anbefaler at ikke skal kunne fortsette på FM etter teknologiskiftet. Dette er begrunnet med at nisjeradio ikke anses å representere en slik konkurranse som er egnet til å svekke markedet for radiovirksomheter som digitaliseres. Nisjeradioer anses videre å omfattes av Stortingets henvisning til den typen lokalradioer som skal kunne gis anledning til å fortsette sendinger på FM (de «fleste og minste lokalradioene»). I denne sammenheng er sendetidsdeling, begrensningen i nisjeradioers adgang til inntekt fra sponning og reklame, samt forbudet mot å ta ut eierutbytte fra radiodriften, av vesentlig betydning.

Medietilsynet opprettholder derfor konklusjonen om at det ikke anbefales å tvinge nisjeradioer til å måtte slukke i de områdene der slukking ellers gjennomføres. Medietilsynet mener at disse radioene bør ha en valgfrihet, og at det heller gjennom regulatoriske tiltak kan legges til rette for at de minste radioene vil velge og digitaliseres, se nærmere i uttalelsens punkt 3.2.

For å unngå omgåelser av digitaliseringen gjennom avtaler om sam- og videresendinger med gjenværende konsesjonærer på FM i de områder som skal digitaliseres, har Medietilsynet foreslått et totalforbud mot samsendinger og videresendinger i alle områder som omfattes av slukkingen. Gjeldende rettstilstand opprettholdes for radioer i områder utenfor slukkeområdene. Sam- og videresending anses å være av betydning for tilbudsomfang og utvikling i en rekke lokalradioer. Det gjeldende driftsøkonomiske bildet for lokalradio tilsier at dette kringkastingstilfanget vil kunne bidra til mulighetene til over tid å gi bærekraft til DAB-overgang i områder utenfor de foreslåtte slukkeområdene.

En situasjon der få nisjeradioer skaffer seg mye sendetid gjennom lokale sendetidsforhandlinger i medhold av forskriften § 7-9, og derved kommer i en konkurranseposisjon mot kommersielt fundert digitalisert radio, vil måtte anses lite sannsynlig dersom inntekts- og utbyttebegrensningene opprettholdes.

Se mer om Medietilsynets forslag når det gjelder inntektsgrensene for nisjeradio i uttalelsens punkt 7.

Medietilsynet opprettholder sin anbefaling om at nisjeradioene i de områdene som omfattes av forslaget, selv bør kunne velge hvorvidt de skal fortsette på FM.

3. Virkemidler for å legge til rette for lokalradio i DAB-nettet

3.1. Forslag til overordnet modell for tildeling av anleggskonsesjoner og frekvenstillatelser i Lokalradioblokka

I sin rapport til Kulturdepartementet av 15. september 2014 (Delrapport II) anbefaler Medietilsynet, i samråd med Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, at pengeauksjon benyttes som metode for tildeling av anleggskonsesjoner og frekvenstillatelser i Lokalradioblokka for perioden etter 2017.

Medietilsynet har i forbindelse med høringsrunden foretatt en ny vurdering av saken. Tilsynet kan ikke se at det har kommet frem momenter av avgjørende betydning i etterkant av rapporten som får betydning for tilsynets konklusjon. Medietilsynet fastholder derfor sin oppfatning om at pengeauksjon er den best egnede metoden for tildeling av anleggskonsesjoner og frekvenstillatelser i Lokalradioblokka.

I Delrapport II punkt 3 har Medietilsynet kommet med en detaljert begrunnelse for sin anbefaling på dette punkt. Tilsynet viser til denne begrunnelsen i sin helhet også i forbindelse med foreliggende høringsuttalelse. Kort oppsummert er noen av hovedargumentene for tilsynets standpunkt følgende:

- Pengeauksjon er en effektiv måte å tildele anleggskonsesjoner på, både for bransje og forvaltning. Rask avklaring gir mulighet for rask igangsettelse av nettutbygging.
- Frekvensknappheten, som har medført at skjønnhetskurransen har vært å foretrekke som tildelingsmetode på analog plattform, er ikke til stede i like stor grad på digital plattform. Mangfoldsperspektivet blir på digital plattform søkt ivaretatt gjennom økt antall radiotilbydere, noe som reduserer behovet for skjønnhetskurransen.
- Det er lite hensiktsmessig at anleggskonsesjoner og frekvenstillatelser i Lokalradioblokka tildeles på bakgrunn av bud på dekning eller innhold, som er de to «verdier» man i praksis kan by med ved en skjønnhetskurransen. Resultatet av en slik skjønnhetskurransen vil med stor sannsynlighet bli at det gis bud på dekning eller innhold som det av ulike årsaker kan være vanskelig å oppfylle i ettertid.
- Anleggskonsesjonæren har en annen og mer sentral rolle på digital plattform enn hva tilfellet er på FM. Det stilles store krav til anleggskonsesjonærens tekniske og administrative kompetanse, i tillegg til den økonomiske styrken konsesjonæren bør ha. Pengeauksjon hever terskelen for å bli anleggskonsesjonær, og øker sannsynligheten for at konsesjonen tildeles en part som har kompetanse og økonomi til å ta den i bruk.
- Ved pengeauksjon vil prisen for den aktuelle region avspeile hvor kommersielt interessant den er å bygge ut, det vil si at varens verdi tilsvarer markedsverdien.

Medietilsynet fastholder også sin anbefaling om direktetildeling i regioner uten konkurrerende interessenter, såfremt søker oppfyller minstekrav til teknisk kompetanse mv. Videre opprettholdes forslaget om at anleggskonsesjoner/frekvenstillatelser i Lokalradioblokka gis lik varighet som konsesjonene i riksnettene, dvs. til og med 31. desember 2031.

Medietilsynet opprettholder sin anbefaling om at pengeauksjon er den best egnede metoden for tildeling av anleggskonsesjoner og frekvenstillatelser i Lokalradioblokka. Tilsynet mener videre at regioner uten konkurranse bør direktetildeles, og at varighet på anleggskonsesjoner og frekvenstillatelser bør settes til 31. desember 2031.

3.2. Forslag til modell for å sikre mindre, ikke-kommersielle lokalradioer reell tilgang til Lokalradioblokka

Det er Medietilsynets oppfatning at myndighetene bør etablere ordninger som sikrer at mindre, ikke-kommersielle radioer får tilgang til kapasitet i Lokalradioblokka, da det kan tenkes at markedet ikke vil legge godt til rette for dette på egen hånd.

Av de tre modellforslagene som skisseres i Delrapport II punkt 4, vil Medietilsynet anbefale at det etableres en modell basert på forslag nummer 3 - *Reservert kapasitet mot betaling av fastpris*. I tillegg til de momenter som fremgår av ovennevnte rapport punkt 4.3, har tilsynet lagt vekt på at alternativ 3 fremstår som den mest hensiktsmessige og rettferdige modellen både for lokalradioene og for anleggskonsesjonæren. Ved at det betales en lav fastpris, unngår man den situasjon at anleggskonsesjonæren må gi bort kapasitet han ellers kan ta betalt for. Videre pålegges anleggskonsesjonæren et ikke ubetydelig merarbeid knyttet til administrasjon av sine leietakere som det er rimelig han får dekket noe av, også når det gjelder ikke-kommersielle leietakere. I tillegg kan en fastpris heve terskelen slik at det først og fremst er søkere med et visst økonomisk fundament som søker seg til ordningen. Det kan igjen medføre at sannsynligheten for realisering og stabil drift av radioprojektet kan være større enn ved tilgang til gratis kapasitet.

Medietilsynet vil tro at flere av lokalradioene i sine høringsuttalelser har kommet med innspill knyttet til det beløpsmessige nivået en eventuell fastpris bør ligge på. Tilsynet mener det er viktig å lytte til bransjens synspunkter her, og ønsker av den grunn ikke å komme med noen konkret anbefaling i foreliggende høringsuttalelse når det gjelder beløp. En eventuell fastpris bør, slik tilsynet ser det, fastlegges i samråd med bransjen.

Dersom Kulturdepartementet i forbindelse med eventuell fastsettelse av fastpris ser behov for å få en oversikt over gjeldende sendebBrukskostnader for nisjeradioer på FM, kan tilsynet bistå med å innhente opplysninger om dette.

Medietilsynet mener det bør etableres en ordning som sikrer ikke-kommersiell radio reell tilgang til Lokalradioblokka. Tilsynet anbefaler at det etableres en modell basert på forslag 3 i Delrapport II – Reservert kapasitet mot betaling av fastpris.

3.3. Forslag til modell for tilgang til Lokalradioblokka for øvrige aktører

I Delrapport II punkt 5 foreslår Medietilsynet at systemet for tildeling av innholdskonsesjoner på DAB, som ble introdusert gjennom Digitalradiomeldingen, videreføres ved tildelinger av innholdskonsesjon i Lokalradioblokka for perioden etter 2017. Medietilsynet opprettholder sin anbefaling på dette punktet.

Medietilsynet har praktisert dette systemet for tildeling av innholdskonsesjoner i Riksblokka siden våren 2011. Systemet har også vært lagt til grunn for utstedelse av innholdskonsesjoner i Lokalradioblokka i prøveperioden. Medietilsynet har gode erfaringer både med systemet og måten saksbehandlingen er lagt opp på. Videre har tilsynet mottatt tilbakemeldinger fra bransjen om at den opplever saksbehandlingen som effektiv og mindre ressurskrevende enn hva tilfellet er for søknadssystemet på analog radioplattform.

Medietilsynet kan heller ikke se at det er tungtveiende grunner til å etablere et annet system for tildeling av innholdskonsesjoner på Lokalradioblokka enn på Riksblokken og Riksblokk II.

Medietilsynet opprettholder sitt forslag om at systemet for tildeling av innholdskonsesjoner på DAB som ble introdusert gjennom Digitalradiomeldingen, videreføres ved tildelinger av innholdskonsesjon i Lokalradioblokka for perioden etter 2017.

4. Ny utlysning eller forlengelse av konsesjonsperioden på FM

Inneværende konsesjonsperiode for analog lokalradio utløper 31. desember 2016. For lokalradioer som skal fortsette å distribuere sine sendinger på FM-nettet etter den tid, anbefaler Medietilsynet departementets alternativ der varigheten for eksisterende lokalradiokonsesjoner forlenges, fremfor at det foretas en nytlysning for en gitt periode.

Medietilsynet er enig med departementet i at det bør være forutsigbare rammevilkår for konsesjonene som fortsetter på FM, og mener at dette best ivaretas ved å legge til rette for størst mulig grad av kontinuitet for eksisterende lokalradioer. Det er myndighetenes oppgave å legge til rette for en aktørstyrt digitalisering av radiomediet, også for lokalradio. Det er antatt at en slik overgang vil være økonomisk krevende for en rekke mindre ressurssterke lokalradioer. Det er i dette perspektivet at det i Digitalradiomeldingen er åpnet for at de fleste og minste lokalradioene vil kunne fortsette å sende på FM. Slik Medietilsynet ser det gis en slik mulighet til disse radioene for at de skal få noe mer tid til å se an den teknologiske utviklingen og tilpasse seg til et teknologiskifte. I denne perioden mener Medietilsynet det er viktig at lokalradioene har størst mulig grad av stabilitet og forutsigbarhet. Ved en nytlysning løper man en risiko for å skape en vanskeligere situasjon for ressursvake lokalradioer som myndighetene i utgangspunktet har ønsket å tilrettelegge for. Gjennom et opplegg basert på tildeling av FM-konsesjoner ved pengeauksjon, vil flere av lokalradioene måtte betale ytterligere for å få fortsette som før på FM. Dermed vil det økonomiske grunnlaget for digitalisering kunne forverres ytterligere for disse radioene. Et annet reelt scenario for de samme radioene er å bli stående uten konsesjon etter en ny tildeling, og dermed måtte gå av lufta.

Tilsynet vil i det følgende kort redegjøre for noen helt vesentlige premisser ved nåværende konsesjonsordning, og vil deretter peke på noen viktige problemstillinger relatert til disse ved en eventuell ny utlysning.

Dagens konsesjonsordning hviler på at sendernettressursene er forhåndsavsatt til og deles mellom de ulike konsesjonstypene etter en forskriftsfestet modell, for å sikre mest mulig mangfold. To av konsesjonstypene, 24/7 og allmennradio, er gjennom denne modellen sikret betydelig kommersiell

attraktiv sendetid på nettet. Dette privilegiet hviler på forutsetningen om en gjenytelse i form av leveranse av lokalt innhold. Det er lagt til grunn for denne ordningen at produksjon av lokalt innhold er kostbart, og retten til sendetid er således knyttet til at 24/7- og allmennradio skal gis gode økonomiske rammevilkår for å kunne oppfylle sine innholdsforpliktelser.

Den tredje konsesjonstypen, nisjeradio, har ingen konsesjonsforpliktelser knyttet til innhold, og har dermed heller ingen minsterett til sendetid. Denne radiotypen er imidlertid sikret plass på sendernetene gjennom forhåndsavsetning, men må forhandle om konkret sendetid med eventuelle andre lokalradioer på sendernetet. Nisjeradio kan hente begrensede kommersielle inntekter i sitt konsesjonsområde. Begrunnelsen er at denne radiotypen har som utgangspunkt å skulle drive på ikke-kommersielt grunnlag. Videre er det med en slik begrensning lagt opp til at 24/7- og allmennradio skal gis best mulige økonomiske rammevilkår i området, jf. begrunnelsen for dette ovenfor.

Medietilsynet vil peke på at dersom det besluttes å gjennomføre en ny tildelingsrunde for konsesjonene som skal fortsette på FM, må et praktisk opplegg for dette vurderes i lys av ovennevnte premisser. Gjennom utlysning basert på auksjon eller loddtrekning, bortfaller etter Medietilsynets vurdering, forutsetningene for en tredeling av konsesjonstypene med ulike rettigheter og plikter. I tillegg bortfaller forhåndsavsetning av sendernet til disse ulike lokalradiotypene, noe som har legitimert prinsippet om å gi rett til kommersielt attraktiv sendetid for å sikre økonomiske forutsetninger for å oppfylle innholdsforpliktelsene.

Ved en ny utlysning vil det dermed være behov for å lage et helt nytt system som blant annet vil omfatte prinsipper for innplassering av nye konsesjonærer på sendernet, herunder hvor mange lokalradioer det kan være per sendernet, sendetidsprinsipper og nytildeling av anleggskonsesjoner i et landskap der mange av dagens anleggskonsesjonærer eier egne, nedbetalte anlegg.

Medietilsynet mener departementet må være oppmerksom på at en ny utlysning vil kunne medføre at lokalradiokartet på FM langt på vei blir tegnet opp på nytt, spesielt i de kommersielt mest attraktive områdene. Tilsynet forutsetter at en eventuell ny utlysning i utgangspunktet vil være åpen for alle. Det vil være reelle muligheter for at ressurssterke aktører kommer på banen for å sikre seg FM-konsesjoner de anser som attraktive og som de ønsker å benytte i strategisk konkurranseøymed.

Medietilsynets rapport med anbefaling om hvilke radioer som skal slukke sine FM-signaler samtidig med de riksdekkende kommersielle radioene, baserer seg på en analyse av det eksisterende lokalradiolandskapet. Det er vurdert hvilke lokalradioer som kan sies å konkurrere med de riksdekkende radioene om det nasjonale reklamemarkedet. Motsetningsvis kan det legges til grunn at de radioene som skal kunne fortsette på FM, ikke er av en slik karakter. En ny utlysning vil kunne ha som konsekvens at lokalradiolandskapet Medietilsynets analyse er basert på, endres betraktelig. Det må for eksempel tas høyde for at nye aktører med kommersielt driftsgrunnlag kan skaffe seg betydelig sendetid på sendernet som tidligere var forbeholdt nisjeradioer, og på den måten ta opp konkurransen med riksdekkende radio om det nasjonale annonsemarkedet. Særlig vil et slikt scenario være aktuelt i randsonerområder.

En ny utlysning vil være krevende og skape usikkerhet for de radioene som skal inn i en ny søknadsprosess. I tillegg vil en gjennomføring av en ny søknads- og tildelingsrunde kreve betydelig ressursbruk fra myndighetenes side, særlig dersom et helt nytt rammeverk for en konsesjonsordning på FM må etableres for å unngå utilsiktede konsekvenser, jf. problemstillingene Medietilsynet har pekt på i den sammenheng. I denne sammenheng vil tilsynet fremheve at ettersom inneværende konsesjonsperiode utløper 31. desember 2016, vil myndighetene allerede på nåværende tidspunkt ha dårlig tid til å planlegge og gjennomføre en ny utlysning.

Som nevnt innledningsvis i dette avsnittet, anbefaler Medietilsynet departementets alternativ der varigheten for eksisterende lokalradiokonsesjoner forlenges. En eventuell forlengelse av eksisterende lokalradiokonsesjoner bør etter Medietilsynets vurdering ha en varighet på fem år. Tilsynet mener et femårsperspektiv vil gi tilstrekkelig tid til omstilling, herunder planlegging, oppbygging av økonomiske forutsetninger og teknisk kompetanseheving for de radioene som står overfor en overgang til digital distribusjon, og som trenger noe mer tid til å tilpasse seg et teknologiskifte. Ved et slikt

scenario mener Medietilsynet at det bør være en restriktiv praksis på å tillate nytildelinger av konsesjoner i ledige områder, samt konsesjonsoverføringer.

Medietilsynet mener at det bør foretas en forlengelse av de eksisterende lokalradiokonsesjonene etter utløpet 31. desember 2016. Gjennom en forlengelse der dagens lokalradiobilde videreføres, oppnår man kontinuitet for de fleste og minste lokalradioene som skal kunne fortsette å sende på FM. Medietilsynet mener dette sikrer forutsigbarhet og stabilitet for disse aktørene fordi det strukturelle rammeverket som dagens lokalradioordning er tuftet på da kan opprettholdes. En forlengelse vil være betydelig ressursbesparende sammenlignet med en nytlysning, både for bransje og myndigheter. Tilsynet mener en forlengelse bør ha en varighet på fortrinnsvis fem år.

5. Tildelingskriterier ved en eventuell ny utlysning på FM

Som tidligere beskrevet under punkt 4 i uttalelsen, anbefaler Medietilsynet at eksisterende konsesjoner forlenges og at det ikke foretas en ny utlysning. Under forutsetning av at det *likevel* besluttes å foreta en ny utlysning av FM-frekvensene, støtter Medietilsynet departementets synspunkt om at skjønnhetskurransse ikke bør benyttes som tildelingsmetode. Medietilsynet har foreslått at det ikke blir stilt innholds krav til konsesjonene i DAB-nettet, og at hensynet til likebehandling mellom konsesjonærene på FM og DAB bør veie tungt. Erfaringer fra forrige tildelingsrunde av analoge FM-konsesjoner basert på skjønnhetskurransse, viste at dette var en svært tid- og ressurskrevende måte å tildele konsesjoner på. I tillegg ønsker ikke Medietilsynet å legge tunge forpliktelser på å oppfylle bud på innhold på lokalradiobransjen i en fase der man står ovenfor en digital omstillingsprosess.

Dersom det skulle bli aktuelt med ny utlysning, mener Medietilsynet at auksjon vil være den mest hensiktsmessige tildelingsmetoden ved overskuddsetterspørsel. Dette tilsvarer tildelingsmetoden som Medietilsynet anbefaler for anleggskonsesjoner i Lokalradioblokka på DAB. Der det ikke er overskuddsetterspørsel, og søkeren oppfylder minstekravene til faglige og økonomiske forutsetninger, anbefales direktetildeling.

Medietilsynet vil peke på at det fremstår som uklart hvilke typer konsesjoner departementet sikter til når det i høringsnotatet vises til at «konsesjonene» skal tildeles søkere som oppfyller de særskilte minstekravene. Spørsmålet er om disse minstekravene bør gjelde både for anleggs- og innholdskonsesjoner. Slike minstekrav blir stilt ved tildeling av anleggskonsesjon i prøveperioden for lokalradio på DAB i dag, men ikke til innholdskonsesjonærene. Spørsmålet er hvorvidt slike minstekrav vil være hensiktsmessig å stille for søkere som kun ønsker en innholdskonsesjon på FM, og hva disse minstekravene skal inneholde. Tilsynet mener imidlertid det kan være relevant å stille visse minstekrav til tekniske og økonomiske forutsetninger til anleggskonsesjonæren på FM fordi han vil ha ansvaret for å drifte sendernettet.

Det er vanskelig å se for seg en auksjon der man tildeler anleggskonsesjoner, frekvenstillatelser og innholdskonsesjoner i en samordnet prosess. Det mest hensiktsmessige må være å tildele de tekniske tillatelsene (anleggskonsesjonene og frekvenstillatelsene) for seg.

Når det gjelder innholdskonsesjonene er Medietilsynet av den oppfatning at disse bør tildeles i en egen separat auksjon. Dersom det skal gjennomføres en kvalifiseringsrunde for innholdskonsesjoner slik departementet foreslår, vil Medietilsynet peke på at dette vil kunne åpne for klager, og dermed føre til at det vil gå tid før en auksjon/loddtrekning kan gjennomføres.

Slik det har vært praktisert i inneværende konsesjonsperiode, er det anleggskonsesjonæren (24/7-radioen eller allmennradioen) som har ansvaret for å drifte nettet. Denne har samtidig også hatt

innholdskonsesjon på nettet. Medietilsynet mener det må avklares om det ved en ny utlysning er tenkt å åpne for at en aktør kan være anleggskonsesjonær på FM uten samtidig å ha en innholdskonsesjon, tilsvarende som på Lokalradioblokka for DAB.

Som nevnt i punkt 4 krever en ny utlysning utarbeidelse av en helt ny modell, der en rekke forhold må avklares. Medietilsynet ser det ikke som hensiktsmessig å gå nærmere inn på detaljene i en mulig modell for ny utlysning i denne uttalelsen.

Under forutsetning av at det skal foretas en ny utlysning, støtter Medietilsynet departementets forslag om at konsesjonene bør tildeles gjennom en auksjon ved overskuddsetterspørsel. Enkelte problemstillinger rundt minstekrav må avklares, samt hvorvidt det skal sondres mellom hvilke krav som skal stilles for anleggskonsesjonærene og innholdskonsesjonærene på FM. Videre må det avklares om det skal være en automatisk kobling mellom anleggskonsesjon og innholdskonsesjon på FM.

6. Konsesjonsspesifikke krav ved en eventuell forlengelse

24/7-konsesjonene og allmennradiokonsesjonene ble i forrige konsesjonsrunde tildelt etter en skjønnhetskonkurranse der deltagerne konkurrerte etter tre kriterier:

- Lokalt innhold utover minstekravet, jf. kringkastingsforskriften § 7-7
- Forpliktende løfter om lokal tilstedeværelse
- Eiermessig mangfold

De fleste konsesjonene ble tildelt på bakgrunn av det første kriteriet som var å by på mengde lokalt innhold. Antall minutter som ble tilbudt i søknaden har blitt stående som et individuelt og forpliktende konsesjonsvilkår i nåværende periode. Departementet foreslår å slette de konsesjonsspesifikke kravene dersom konsesjonsperioden blir forlenget etter utløpet 31. desember 2016.

Medietilsynet støtter bortfall av innholdsforpliktelsene til de kommersielle radioene etter 31. desember 2016 med bakgrunn i særlig tre argumenter: For det første har innholdskravene vært forpliktende for den perioden som konsesjonene i utgangspunktet var søkt og tildelt på. For det andre vil dette sikre likebehandling mellom lokalradioer som distribueres på FM og de som distribueres på DAB. For det tredje vil bortfall av de konsesjonsspesifikke kravene antas å føre til en økonomisk innsparing som vil kunne bedre lokalradioenes mulighet til digital omstilling.

Medietilsynet mener at de konsesjonsspesifikke innholdskravene bør bortfalle ved en forlengelse av konsesjonene etter 31. desember 2016.

7. Særskilte inntektsgrenser

Kringkastingsforskriften § 7-2 femte ledd slår fast at nisjeradioer kan tjene inntil 135 000 kroner i reklame- og sponseinntekter per driftsår, eller maksimalt 40 prosent av virksomhetens samlede driftsinntekter. Nisjeradioer har også forbud mot å utbetale utbytte til eierne sine. Departementet ber om innspill på behovet og nivået på slike grenser.

7.1. Behovet for særskilte inntektsgrenser ved en forlengelse av konsesjonsperioden

Bakgrunnen for inntektsbegrensningene for nisjeradio er først og fremst å skille mellom kommersiell og ikke-kommersiell radio. Nisjeradioene har ingen innholdsforpliktelser, og dermed heller ingen minsterett til sendetid, slik allmennradio og 24/7-radio har. De kommersielle radioene «betaler» for denne retten til å sende til kommersielt attraktive tider, ved å sende lokalt innhold. Konsesjonsordningen har på denne måten søkt å «beskytte» inntektsgrunnlaget for de kommersielle radioene gjennom inntektsbegrensningene for nisjeradio.

Medietilsynet er av den oppfatning at det ved en forlengelse fortsatt bør være en grense for hvor store kommersielle inntekter nisjeradioene kan ha. Medietilsynet foreslår på den annen side at det forskriftsfestede minstekravet til å sende 30 minutter nyhets- og aktualitetsstoff fra konsesjonsområdet opprettholdes for de kommersielle lokalradioene, se nærmere i uttalelsen punkt 8.1. Det bør etter Medietilsynets oppfatning bestå visse forpliktelser for både for de kommersielle lokalradioene og for nisjeradioene, for å kunne legitimere opprettholdelsen av inndelingen av de ulike radiotypene.

I de områdene som etter Medietilsynets forslag bør omfattes av slukkingen, er det et selvstendig poeng at nisjeradioene ikke skal komme i en konkurransesituasjon med radioene som distribueres kun digitalt.

Medietilsynet ser imidlertid at det kan være rom for en moderat heving av de kommersielle inntektsbegrensningene for nisjeradioene. Hva som kan være riktig nivå for et nytt tak på kommersielle inntekter er imidlertid bransjen nærmest til å kommentere på. Medietilsynet kan bistå departementet med nærmere økonomiopplysninger om ønskelig.

Medietilsynet mener videre at utbytteforbudet for nisjeradio bør bestå. På denne måten sikrer man at inntektene kommer radiodriften til gode. I kombinasjon med en økt inntektsgrense vil dette kunne bidra til å ruste nisjeradioene i den digitale omstillingsprosessen.

7.2. Behovet for særskilte inntektsgrenser ved en ny utlysning

Departementet har foreslått to mulige tildelingsmetoder ved en eventuell ny utlysning av konsesjoner på FM: loddtrekning eller auksjon. Departementet foreslår at skjønnhetskonskurranse ikke benyttes, og at det dermed ikke blir stilt noen krav til mengde lokalt innhold. Dersom dette blir tilfelle, er bakgrunnen for reglene om inntektsbegrensninger hos nisjeradioene i nåværende ordning bortfalt.

Medietilsynet finner det svært vanskelig å ta nærmere stilling til hensiktmessigheten av eventuelle inntektsbegrensninger i et helt nytt regime, uten at det opplegget er nærmere klarlagt. Medietilsynet vil kunne kommentere nærmere på dette spørsmålet dersom det blir besluttet å foreta en ny utlysning, og flere av de forhold som er pekt på under punkt 4 og 5 i uttalelsen er klarlagt.

Ved en eventuell forlengelse av konsesjonsperioden mener Medietilsynet at det er behov for å opprettholde særskilte inntektsgrenser for nisjeradioer. Inntektsgrensen bør heves noe, samtidig som utbytteforbudet bør bestå. Ved en eventuell ny utlysning finner Medietilsynet det vanskelig å gi en anbefaling ettersom det er svært mange premisser for en slik ny utlysning som ikke er klarlagt.

8. Krav til nyhets- og aktualitetsstoff med tilknytning til konsesjonsområdet

I inneværende konsesjonsperiode skal 24/7-radioene og allmenradioene sende 30 minutter med nyhets- og aktualitetsstoff fra konsesjonsområdet på hverdager, jf. kringkastingsforskriften § 7-7. Dette kommer i tillegg til det individuelle budet på lokalt innhold. Departementet ber høringsinstansene vurdere om det fortsatt er behovet for denne regelen.

8.1. Behovet for minstekravet ved en forlengelse

Ved en eventuell forlengelse av konsesjonsperioden på FM undersøker departementet muligheten for å slette de konsesjonsspesifikke kravene. Minstekravet er forskriftsfestet og sikrer at lokalradioene i området har en lokal forankring. Medietilsynet mener det er viktig at en viss lokal forankring opprettholdes, også dersom de individuelle forpliktelsene skulle bortfalle. I tillegg mener Medietilsynet at dersom tredelingen av konsesjonstyper skal opprettholdes, bør de kommersielle konsesjonene ha et minimum av forpliktelser. På denne bakgrunnen anbefaler Medietilsynet å beholde kravet til nyheter- og aktualitetsstoff i kringkastingsforskriften § 7-7.

8.2. Behovet for minstekravet ved en ny utlysning

Som tidligere pekt på i denne uttalelsen er det flere premisser som må avklares ved en eventuell ny utlysning. Medietilsynet finner på denne bakgrunn det tilsvarende vanskelig å kommentere på behovet for minstekravet ved en ny utlysning, som på behovet for opprettholdelsen av særskilte inntektsgrenser i samme situasjon jf. uttalelsen punkt 7.2.

Medietilsynet kan likevel peke på to forhold som kan tale for å oppheve minstekravet. For det første vil likebehandling med radioene som sender på DAB, som ikke har innholdsforpliktelser, kunne tale for å slette slike krav ved en ny utlysning. For det andre vil tildelingsformen som er tiltenkt (auksjon eller loddtrekning) heller ikke gjøre det naturlig å sette innholdsforpliktelser. Ytterligere kommentarer utover dette vil måtte avvete inntil de øvrige premissene er klarlagt.

Ved en forlengelse anbefaler Medietilsynet å beholde minstekravet til 30 minutter nyheter- og aktualitetsstoff fra konsesjonsområdet i kringkastingsforskriften § 7-7. Medietilsynet finner det vanskelig å kunne gi noen klar anbefaling når det gjelder minstekrav ved en ny utlysning før flere av premissene er klarlagt.

9. Økonomiske og administrative konsekvenser

Et totalforbud mot sam- og videresendinger i de områdene der de kommersielle lokalradioene ikke skal kunne fortsette på FM, vil fordre at Medietilsynet bruker ressurser på tilsyn med at forbudet etterlevs. Dette vil medføre en viss bruk av tilsynets ressurser. Men et totalforbud vil likevel være enklere å føre tilsyn med og håndheve, enn mer skjønsmessige utformede bestemmelser. Det antas at et slikt tilsyn vil kunne føres innenfor rammene av tilsynets eksisterende ressurser.


En ny utlysning av analoge lokalradiokonsesjoner vil medføre betydelige administrative ressurser til planlegging, utforming, utlysning og gjennomføring av et slikt nytt konsesjonsregime.

En forlengelse av eksisterende konsesjoner nødvendiggjør en viss bruk av administrative ressurser i Medietilsynet, men er likevel av en slik art at dette vil kunne gjøres innenfor rammen av de ressurser

som står til rådighet i dag. En forlengelse vil imidlertid være ressursbesparende sammenlignet med en ny utlysning.

Dersom de konsesjonsspesifikke kravene bortfaller etter utløpet av konsesjonsperioden, vil dette gi en viss administrativ besparelse ved at Medietilsynet ikke lenger vil føre tilsyn med disse forpliktelsene. Dette er erfaringsmessig saker som krever betydelig ressursinnsats fra tilsynet.

Med hilsen



Gudbrand Guthus e.f.
direktør for konsesjon og tilsyn



Tone Gunhild Haugan-Hepsø
rådgiver