



Høringsuttalelse fra Norsk Lokalradioforbund

Rammevilkår for lokalradio i forbindelse
med digitaliseringen av radiomediet.

15 januar 2015

Innhold

Oppsummering.....	3
Anbefalinger	4
Om lokalradioens plass i samfunnet	5
Bakgrunn for DAB utviklingen	7
Digitalradio i Stortinget 1992-2007.....	8
Stortingsmelding 8 (2010-2011) Digitalisering av radiomediet	10
Stortingets behandling av meldingen.....	13
Politikerstyrt prosess?	16
Frihet eller tvang?	17
DAB utviklingen internasjonalt etter 2011.....	19
Slukking av lokalradio på FM i storbyene.....	20
Behov for støtteordninger ved overgang til DAB.....	22
Nye nasjonale DAB kanaler forsterker maktkonsentrasjonen	23
Lokale DAB nett er foreløpig ikke konkurransedyktige.....	26
Spesielle utfordringer for lokalradio med DAB	27
Portvaktfunksjonen må avklares.....	28
Tunelldekning & beredskapshensyn	30
Interessemotsetninger i bransjen	31
Svak økonomi men muligheter for vekst	32
Avslutning.....	33
Vedlegg:	
1. Norsk Lokalradioforbunds notat til Medietilsynet 4.agust 2014	
2. Norsk Lokalradioforbunds brev til KKD 4.september og 8. desember 2014	
3. Norsk Lokalradioforbunds uttalelse Post -og Teletilsynets frekvenshøring 10 okt. 2014	
4. Notat om tekniske betingelser for lokale DAB nett av Rolf Møkleby, nov. 2014	

Oppsummering

Norsk Lokalradioforbund (NLR) organiserer 110 norske lokalradiostasjoner med konsesjon på FM båndet. Mange av disse er i en utfordrende økonomisk situasjon. Norsk Lokalradioforbund mener derfor å stå i en spesiell stilling som høringsinstans for denne meldingen.

Det absolutt viktigste for lokalradio er å sikre sine rammebetingelser, slik at bransjen ikke totalt desimeres og forsvinner. Vi regner med at dette også vil være både departementenes og Stortingets ønske og intensjon.

Lokalradio i Norge har vært gjennom noen svært krevende år. Bransjen går med underskudd og har de siste 5 årene tapt over 80 millioner kroner.

Etableringen av DAB har allerede ført til at det kommer en rekke nye riksdekkende radiotilbud både fra NRK, P4 og Radio Norge. For lokalradio skaper dette en ny og enda vanskeligere hverdag. Nye nasjonale kanaler vil konkurrere om lytterne og føre til at lyttergrunnet for lokalradio blir ytterligere svekket. Historisk har dette vist seg å bli konsekvensen.

I Medietilsynets høringsrapport er det foreslått at kommersielle lokalradioer i storbyene også skal stenge sine FM nett og gå over på DAB. Begrunnelsen er at de konkurrer om nasjonale annonseinntekter. Norsk Lokalradioforbund mener Medietilsynet baserer seg på feile premisser. Det er kun lokalradioer eid av de to kommersielle nasjonale kringkasterne som konkurrerer i det nasjonale annonsemarkedet. Ingen av lokalradioforbundets medlemmer gjør det.

Lokalradioforbundet ønsker at også konsesjonærer i storbyene får fortsette på FM og at dagens rettstilstand videreføres med enkelte unntak. Lokalradioforbundet regner med at det foretas lettelser i innholdskravene på linje med det som ble gjort da de nasjonale kanalene fikk fornyet sine konsesjoner.

En overgang til DAB må for de aller fleste lokalradioer være en prosess som går over tid. For de minste stasjonene med behov for begrenset sendetid, støtter Lokalradioforbundet tilsynets forslag om at det avsettes 6 % gratis kapasitet der det bygges ut nett.

For å stimulere til utbygging av nett i områder med få konsesjonærer må det etableres støtteordninger. Lokalradioforbundet mener at eksisterende ordninger kan brukes til dette i en overgangsfase. Det kan også være ønskelig med noen nye ressurser.

For lokalradioer i storbyene mener forbundet at det er rimelig å forvente at også lokalradioer som fortsetter på FM må delta i utbyggingen og overgangen til DAB, og at dette settes som betingelse for å få FM konsesjonene forlenget.

Lokalradioforbundet mener det foreligger en betydelig konsentrasjon av markedsmakt i bransjen. Vi mener at departementet må legge begrensninger for nasjonale aktørers mulighet til å eie lokalradioer, på samme måte som de i dag er avskåret fra å eie hverandre.

Anbefalinger

Norsk Lokalradioforbund ber derfor departementet om følgende:

- Med forankring i stortingsmelding 8 (2010 – 2011) om digitalisering av radiomediet burde Regjeringen av «forsiktighetsgrunner» utsette hele DAB prosjektet til 2019. Stortingets merknad om samordning med Sverige og Danmark åpner for en utsettelse. DAB vil ikke ha et tilstrekkelig markedsgrunnlag i 2017 til å erstatte FM. Spesielt er situasjonen for bilparken bekymringsfull.
- Lokalradioforbundet ber om at departementet forlenger alle lokalradiolisenser med 7 år, slik at det blir mulig å foreta en gradvis overgang til DAB. Dette gjelder naturligvis også nisjekonsesjonærene i de store byene. En brå slukking vil bety slutten for de radioer det gjelder, og også en svekkelse av FM nettet for lokalradio utenfor byene.
- Vi ber om at lokalradio får anledning til å utvikle de lokale markedene både redaksjonelt og kommersielt, og at nasjonal kommersiell radio må konsentrere seg om de nasjonale markedene. Det foreslås at markedsaktører med mer enn 1/3 av bransjens samlede inntekter, alternativt 1/3 av det kommersielle lyttermarkedet, ikke kan være lokalradiokonsesjonær.
- At de lokale DAB lisensene lyses ut med en konsesjonsperiode fra 2017 og til 2031, og at Digital Radio Norge (DRN) og Norkring ikke får anledning til å delta i auksjonen om de lokale blokkene. Det må være lokalradio selv som får anleggskonsesjonene og står for utbyggingen.
- At det utvikles støtteordninger for mindre lokalradioer og nisjeradioer, slik at de også kan få til en overgang til DAB.
- Lokalradioforbundet foreslår at frekvenser som frigis på FM nettet i større grad kan bli tatt i bruk av de gjenværende aktørene, og at nye aktører også kan slippe til slik at bransjen kan revitaliseres.

Om lokalradioens plass i samfunnet

Lokalradio i Norge har 1 million lyttere som i gjennomsnitt lytter i overkant av 5 timer hver uke.¹ Nordmenn bruker 65 % mer tid på å lytte til lokalradio, sammenlignet med f.eks. den tiden de bruker på å lese lokal- og distriktsaviser.² Lokalradio står dermed for en betydelig del av nordmenns tidsbruk, og er i mange av landets byer også en viktig reklamekanal for å nå ut lokalt. I tillegg til å være en betydelig bidragsyter for mediemangfoldet har lokalradio tradisjonelt vært, og fortsetter å være, en viktig rekrutteringskanal for journalister og programmedarbeidere.

Bransjen består av kommersielle kanaler i de fleste større befolkningscenter og en rekke nisjekanaler som representerer ulike frivillige organisasjoner. Bransjen representerer et mangfold av stemmer og aktører, og er en viktig del av lokaldemokratiet. Likevel har mange av politikernes ønsker og visjoner for lokalradio fra tidlig på 90-tallet til i dag ikke slått gjennom i praktisk politikk.

Skal bransjen ha noen fremtid i Norge må det denne gangen besluttes noen praktiske og konkrete vedtak. Det er ikke nok med gode formuleringer, ønsker og visjoner. Bransjen har alt for lenge blitt stemoderlig behandlet, selv om det har vært mange fagre ord spesielt i meldinger til Stortinget og i stortingsdebatter. Konsekvensen av de vedtak og beslutninger som er fattet, eller nettopp mangel på sådanne, er at lokalradio står spesielt svakt i Norge sammenliknet med de aller fleste andre land.

Delvis skyldes dette konkurransesituasjonen i Norge der vi har en allmennkringkaster med et omfattende distriktsnettverk og to kommersielle aktører med nasjonal dekning. Vi er ikke kjent med noe annet land i verden der dette er tilfellet.

Lokalradio står også svakt fordi den kommersielle delen av lokalradiosektoren i praksis alltid har blitt behandlet som "community radios" hva rammevilkårene angår. Delt sendetid og sterke begrensinger for den sendereffekt man har lov til å benytte, har gitt lokalradio mye dårligere mulighet til å kunne konkurrere effektivt om lytterne.

I forrige konsesjonsrunde ble det fra myndighetenes side forsøkt å legge bedre til rette for kommersielle kanalers mulighet til å tilby døgntkontinuerlige sendinger. I ett nett (Stor Oslo 03.02) ble det også åpnet for sterkere sendereffekt. De aller fleste kanaler i storbyene endte imidlertid opp som avlastningskanaler for de to nasjonale

¹ TNS Gallup, Radioundersøkelsen uke 1-50/2014.

² TNS Gallup Radioundersøkelsen uke 1-50/2014 ;Lokalradio brukes av 424 000 personer 105 minutter daglig. SSB Norsk mediebarometer 2013: Lokal og distriktsaviser brukes av 1.4 millioner personer 21 minutter daglig.

stasjonene P4 og Radio Norge. Det var neppe myndighetenes intensjon, men slik ble utfallet av prosessen.

Det er dette som gjennom departementets melding og behandlingen i Stortinget nå må endres. Bransjen ber ikke først og fremst om bevilgninger, men at myndighetene skal sørge for rammebetingelser slik at bransjen kan overleve.

Optimismen fra 1982 med Lars Roar Langslets frislipp av lokalradio må bringes tilbake. Det er en mulighet for dette nå ved å foreta seg visse grep. Dersom det ikke skjer, kan Norge bli et land med et statlig radiomonopol og et kommersielt oligopol uten mange aktive radioaktører utover dette. Det er vanskelig å tro at det er dette departementet og Stortinget har ønsket.

Norsk Lokalradioforbund mener at de er i en spesiell situasjon som høringsinstans for denne meldingen. Forbundet har i mange år representert lokalradio i Norge, og er fortsatt den eneste legitime representanten for norsk lokalradio.

Vi håper derfor departementet, i en melding som nettopp skal omhandle lokalradio, tar spesielt hensyn til forbundets interesser og lytte til de synspunkter vi har.

Bakgrunn for DAB utviklingen

Et ønske om innføring av DAB i kombinasjon med slukking av FM-nettet er en utvikling som først og fremst har vært drevet fram av de nasjonale allmennkringkasterne.

I enkelte land har de nasjonale allmennkringkasterne operert i en allianse med de store nasjonale kommersielle kringkasterne. Denne alliansen har vært spesielt tydelig i Norge og Sverige.

Lenge var Storbritannia et foregangsland for innføring av DAB, men der har både BBC og de kommersielle kringkasterne satt på bremsen i de siste to årene og utviklet en annen holdning og politikk. Også i de andre landene i Europa har skepsisen til innføringen av DAB økt, hovedsakelig på grunn av at man har sett store komplikasjoner ved å slukke FM nettet.

Ikke i noe land har DAB prosjektet vært initiert og drevet fram av lokalradio og lokal kommersiell kringkasting. Årsaken til det er at DAB ikke er spesielt egnet for lokalradio, men gir store aktører fordeler på bekostning av de mindre. Først og fremst gir denne teknologien de store aktørene muligheter til å lansere en rekke nye nasjonale formater. På den annen side gir lokal DAB ikke de mindre aktørene noen spesielle fordeler i forhold til den dekning som FM nettet har.

I Norge har NRK og etter hvert MTG med SBS i et løsere tilknytningsforhold, vært pådrivere for å innføre DAB og få slukket mest mulig av FM-nettet. I Norge har de erkjent at skal de lykkes må det tilsynelatende skapes noen muligheter også for lokalradio. De har derfor engasjert seg både i utbyggingen av den lokale DAB blokka, og vært i favør av støtteordninger for mindre radioer. De har ikke gått inn for en total slukking av FM-nettet som de tidligere anførte. Samtidig har de vært medvirkende til å forsøke å splitte lokalradiobransjen ved å opprette en alternativ organisasjon til NLR.

Det har ikke vært genuin interesse for lokalradioens kår som har vært årsaken til dette engasjementet, men at de har tatt innover seg at dette var nødvendig dersom de skulle ha en mulighet for å få til en FM slukking. Det siste tiltaket fra deres side er at de nå skal bruke Norkrings konsesjon for Riksblokk 2 til å bygge ut lokale nett. Dette reiser nye mediepolitiske og konkurranserettslige problemstillinger.

Målsettingen til de nasjonale aktørene har vært å få opp noen lokale nett slik at slukkingen skal være mulig å gjennomføre. De har imidlertid ikke gått særlig grundig inn i den tekniske kvaliteten i disse nettene. NLR engasjerte derfor tidligere teknisk sjef i Norkring, Rolf Møkleby, til å gå nærmere inn på disse problemstillingene.³

³ Vedlegg 4

Digitalradio i Stortinget 1992-2007

Det kan være på sin plass med en liten historisk gjennomgang av departementet og Stortingets behandling av lokalradio.

Første gang digitaliseringen og DAB ble omtalt i en melding var i Stortingsmelding nr.26 for 1991 – 1992, *Kringkasting og dagspresse*. I meldingen ble det gitt en orientering om utviklingen av den nye type lydkringkasting som ble kalt DAB. Allerede i Stortingsmelding nr.32 (1992-1993) *Media i tida*, konstaterer departementet at:

«Det ser såleis ut til at innføring av DAB-teknologien ikkje vil få negative konsekvensar når det gjeld frekvenskapasiteten til m. a. nærkringkasting.»
(Fordi DAB ikke ville på virke FM-båndet)

Videre var departementet bekymret for utviklingen i nærradio:

«Stagnasjonen i reklamemarknaden har saman med konkurranse fra andre medium også råka nærradioane. Nærkringkastingsnemnda har registrert at talet på konkursar går opp. Det er teikn på at fleire og fleire stasjonar har økonomisk problem. Dette har ikkje berre samanheng med svikten i marknaden. Det kan og ha samanheng med at det er etablert for mange nærradiostasjonar i Noreg i høve til kva marknaden kan bere.»

Neste gang departementet behandler saken er i Stortingsmelding nr.62, *Kringkasting og dagspresse* (1996 – 1997). I avsnittet om lokalradio heter det:

«DAB er godt eigna til radioverksemd på lands- og regionalbasis, men er av tekniske orsakar mindre eigna for lokalradioverksemd. Førrebels er det for tidleg å seie kva som vil vere den den beste løysinga for lokalradioane. Oppgåva til styresmaktene må vere å medverke til at den løysinga som aktørane sjølve meiner der den beste, kan gjennomførast.» (Vår understreking.)

Den neste og store gjennomgangen av temaet kommer i Stortingsmelding nr.30 (2006 – 2007) *Kringkasting i en digital fremtid*. Her uttaler departementet:

«Det bør etter departementets syn ikke være myndighetenes oppgave å peke ut den fremtidige tekniske standard for digital radio i Norge. Aktørene bør selv styre teknologivalg, så lenge det ikke går utover tilbudet av allmennkanaler til befolkningen eller medfører betydelige kostnader for forbrukerne. Myndighetene bør som utgangspunkt ha en teknologinøytral tilnærming og

legge til rette for utviklingen av radiomediet ved å gi kringkasterne langsiktighet og gode rammebetingelser». (Vår understreking.)

Så sier departementet videre:

«Etter departementets vurdering vil et vedtak om en måldato for når FM-sendingene skal avvikles først være aktuelt når halvparten av husholdningene i Norge har skaffet seg digitale mottakere, eventuelt analoge mottakere med adapter. Etter det departementet kjenner til er det intet annet land som foreløpig har fastsatt en måldato for avvikling av FM-sendingene.

(...)

Etter departementets vurdering er det vanskelig å se en klar løsning når det gjelder lokalradio. Departementet ser det som vesentlig at lokalradiosektoren blir med i den forestående digitaliseringsprosessen for radio, men det er per i dag for tidlig å konkludere med hensyn til hvordan overgangen til en digital distribusjon bør skje. Departementet mener det er viktig at bransjen her selv arbeider videre med å finne gode løsninger. Departementet vil følge opp dette, i nær dialog med partene».

Så langt har departementet en forsiktig og avventende tilnærming til innføring av DAB - også basert på at ingen andre land har vedtatt en slukkedato på det tidspunkt.

Departementet understreker betydningen av dialog med lokalradio og at det skal finnes løsninger som alle aktørene er fornøyd med – også lokalradio. Og hovedpoenget er hele tiden at prosessen skal være aktør og forbrukerstyrt.

Stortingsmelding 8 (2010-2011) Digitalisering av radiomediet

Det er først nå vi kommer til Stortingsmelding 8 (2010 – 2011) *Digitaliseringen av radiomediet*, at det hardner mer til. De største aktørene har nå begynt en intens lobbyvirksomhet og det er ikke lenger noe overordnet hensyn å finne løsninger som ivaretar lokalradioens interesser. Lokalradio har dessverre i disse årene ikke hatt noen sterk og selvstendig stemme fordi de har vært styrt av de store aktørene.

Det er i denne prosessen at NRK, MTG og SBS med departementets godkjenning, omdefinerer målekriteriene for hvordan målet om 50 % DAB lytting skal nås.

Departementet forlater også hovedlinjen i tidligere meldinger om at dette skal være en aktør og forbrukerstyrt prosess, og blir selv en mer aktiv medspiller i innføringen av en ny distribusjonsteknologi for radio slik de store aktørene ønsker.

Konklusjonene er klare, selv om departementet fortsatt sier i meldingen:

«Departementet vil vidareføre gjeldende politikk om at teknologval bør være aktørstyrt. Styresmaktene stiller seg likevel positive til ein eventuell overgang til DAB pluss fordi dette er ein meir effektiv standard enn den opphavlege DAB-standardten».

I meldingen beslutter departementet at FM nettet skal slukkes i 2017 dersom bestemte kriterier er oppfylt. Dersom de ikke er det, utsettes slukkingen til 2019.

I note 6 på side 16 peker departementet på at det ikke er mulig å måle hvor stor markedsandel DAB har fordi målesystemet ikke er satt opp på denne måten. Departementet har på dette punkt, og helt sikkert utilsiktet, feilinformert Stortinget. Departementet baserer seg på den informasjonen de får fra de store aktørene, men det har vist seg i ettertid at det er fullt mulig å måle DAB andelen. Av og til slipper NRK ut slike tall, men systematiske tall offentliggjøres ikke fordi markedsandelen er svært lav. Her har det funnet sted en form for manipulering som departementet og medietilsynet ikke har trengt gjennom.

Det er på side 38 i meldingen at det fullstendige linjeskiftet finner sted. Her skriver departementet følgende:

«Det er vidare eit faktum at dagens situasjon med dobbeltdistribusjon av same innhald i DAB og FM er kostnadskrevjande. På lengre sikt er det neppe tenleg at eitt og same innhald blir distribuert i to parallelle jordbundne nett over så godt som heile landet. Gjeldande politikk frå St.Meld nr.30 (2007-2007) føreset

at sløkkedato for FM kan fastsetjast først etter at minst halvparten av husstandane har skaffa seg digitale radiomottakarar. Det målet vil truleg først bli nådd rundt 2020, gitt dagens sal av digitale radiomottakarar. I så fall framstår 2026 som eit sannsynleg tidspunkt for FM-sløkking. Departementet meiner det vil vere ein fordel om digitaliseringsprosessen går raskare enn dette.»

I dette avsnittet forlater departementet det mer objektive målekriteriet for innføring av DAB, og det blir siden utviklet en subjektiv spørreundersøkelse for å nå 50 % målet.

Spørsmålet er også om det er departementets oppgave å sørge for at NRK, P4 og Radio Norge ikke skal betale for dobbeltdistribusjon, men i stedet skyve en regning på et tosifret milliardbeløp over på forbrukerne.

Dersom de store aktørene har stor tro på DAB er det ingen som tvinger dem til å være igjen på FM. I meldingen legges det fram tall om markedsandeler for radiokanalene fra 2007 – 2009. Lokalradio totalt har i 2009 kun 4,1 % oppslutning.. Spørsmålet er om det er en politisk oppgave for departementet og politikerne å hjelpe de store aktørene å opprettholde en lytteroppslutning på 96 % og bidra til å svekke FM-nettet for de mindre norske uavhengige aktørene?

Det hjelper lite at departementet senere i meldingen sier at:

«Prinsippet om aktørstyrt overgang til digital radio bør liggja fast».

Departementet – og den forrige regjeringen la her om politikken, men sa ikke klart i fra om at det var det som skjedde. Det ble heller ikke sagt klart i fra om at metoden for måling også skulle endres. I samme melding la departementet opp til at FM-lisensene for de to store nasjonale aktørene skulle forlenges med 3 år på enklere allmennkringkastingsbetingelser og at de skulle få DAB lisens fram til 2031. De store aktørene ble sikret forutsigbarhet og gode rammebetingelser i mange år, mens det for lokalradio var usikkert hva som ville skje videre. Dette er en usikkerhet bransjen har levd med fram til denne dag.

Departementet sier i meldingen at man for lokalradio:

«Vil vera avventande til kva slags teknologiske løysingar for digital radio som passar best for lokaradio. Uvisse om både kostnadsbilete og teknologival nokre år fram i tid tilseier likevel at ein enno ikkje låser seg til ei bestemt digitaliseringsløysing for lokaradio».

Departementet uttaler videre:

«Departementet ser det vidare som viktig at dei fleste (og minste) lokalradioane får halde fram på FM inntil vidare, også etter 2017. Mange av

dei har i dag eigne, nedbetalte FM-sendare. Dei minste lokalradioane bør få høve til i vidareføre FM-tilbodet også etter 2017. Dette er i tråd med britiske styresmakters håndtering av lokalradiosektoren, der såkalla «community radios» får halde fram i FM også utover planlagd dato for sløkking av FM-sendarene».

Meldingen ble lagt fram i februar 2011 og departementet gjentar også disse formuleringene i sitt høringsnotat av 28.oktober 2014. Det omtales imidlertid ikke i høringsnotatet at situasjonen nå er totalt endret i Storbritannia⁴.

Det er mulig at departementet fortsatt mener at dette er en aktørstyrt prosess, men det mener åpenbart ikke NRK. Kringkastingsjef Thor Gjermund Eriksen uttaler følgende som begrunnelse for en lisensøkning den 10 mai 2013:

”Vi er pålagt av myndighetene til å stimulere til overgangen av DAB. Det er vedtatt av myndighetene. Jeg opplever at vi har fått en marsjordre fra myndighetene til å skape en digital dividende eller en digital meropplevelse og det prøver vi å oppfylle.”

⁴ Se DAB utviklingen internasjonalt etter 2011 s.18

Stortingets behandling av meldingen

Den 9.mai 2011 ble digitalmeldingen behandlet i Stortinget på bakgrunn av komiteens innstilling. I hovedtrekk sluttet flertallet i Stortinget seg til departementets melding med ett særdeles viktig unntak. Komiteen sa følgende i en enstemmig merknad:

«Komiteen vil understreke betydningen av at overgangen til digitalradio i størst mulig grad koordineres med våre nordiske naboland. Særlig gjelder dette Sverige og Danmark der felles språklige utgangspunkt gjør radiolytting relevant også utover landegrensene».

Det er underlig at denne merknaden ikke har skapt større debatt og interesse. I praksis betyr jo dette at dersom man følger Stortingets vedtak på dette punkt må overgangen minst utsettes til 2019, sannsynligvis enda lenger.

I Sverige er det foreløpig antydnet en overgang etter 2022 eller 2024, og i Danmark etter 2020.

Nordisk samordning var også et poeng i stortingsdebatten i 2011. Temaet ble tatt opp av Olemic Thommessen og statsråd Anniken Huitfeldt svarte at hun ville se på muligheten for å reise dette spørsmålet med sine nordiske kollegaer. Det vites ikke om og hvordan statsråden fulgte opp dette.

I stortingsdebatten var mange av representantene som vanlig opptatt av lokalradio, selv om det heller ikke denne gangen fikk særlig store praktiske konsekvenser. Noen av uttalelsene gjengis nedenfor:

Saksordfører Kåre Simensen (AP) sa i sitt hovedinnlegg:

«Til slutt noen ord om en svært viktig del av radiolandskapet i Norge, nemlig lokalradioene. Hva med disse i framtiden? Gjennom vedtaket i dag vil de bli godt tatt vare på. De aller fleste lokalradioene vil kunne fortsette å kunne sende på FM-nettet også etter 2017. Hvem det blir, avgjøres senere, men at de minste lokalradioene skal få denne muligheten er det stor enighet om. Det samme vil gjelde for de lokalradioer som vil gå over på den nye digitale plattformen – de vil også få den muligheten.»

Dette er som nevnt i tråd med den nye linjen som er valgt i Storbritannia: Gulrot istedenfor pisk. Saksordførers ord på dette punkt er ikke fulgt opp i Norge så langt. Muligheten er der nå i den forestående stortingsmelding.

Olemic Thommessen(H) uttaler:

«Det er noen punkter som vi synes det er grunn til å ta tak i, og som vi kanskje synes er litt svakt behandlet. Og som knytter seg til lokalradioenes skjebne. Der må det iverksettes et arbeid som gir tydeligere signaler, og som også gir den forutsigbarhet som tidsplaner gir i forhold til utviklingen av stasjonene. Mange av dem er små, men mange av dem er slett ikke så små lenger, og mange av dem vil, hvis de får frihet til å utvikle seg, kanskje kunne boltre seg i forhold til nye målgrupper. Vi vil kunne se en ny type lokalradio som ikke bare – hva skal jeg si – er strengt geografisk motivert, men som også vil bevege seg kanskje mer i retning av målgrupper enn det vi har vært vant til så langt. Vi ønsker innovasjon, og vi ønsker også utvikling innenfor lokalradioen. Da må de få klarere signaler og et tydeligere løp å forholde seg til. Det har vi forventninger til at regjeringen vil komme med, selv om regjeringspartiene ikke ville støtte våre forslag om dette»

Statsråd Anniken Huitfeldt uttaler:

«Det er veldig mange lokalradioer som eier sin egen FM sender. For dem er det uproblematisk å sende videre på FM-nettet».

Flere av representantene i stortingsdebatten var også opptatt av at man skulle ta standpunkt til en teknologisk plattform, og følte et visst ubehag ved det:

Den klareste på dette punkt var Trine Skei Grande (V):

«Men det som er utfordringen i dette, er at vi sitter og vedtar teknologier. Jeg tror det er en grunnleggende feil innfallsvinkel for politikken. Men framover må vi ha tro på at teknologiene faktisk blir drivkraften i seg sjøl. - at folk får et så stort ønske om å få den ekstra muligheten for å ta den i bruk – ikke det at politikere bestemmer seg for at det er den neste løsningen».

Grande sa også at lokalradioen må gis økonomisk mulighet til å komme inn på det digitale markedet.

Gunn Karin Gjøl (AP) uttaler:

«Vi skal ikke vedta noen teknologi i Stortinget i dag. Det er aktørene sjøl som bestemmer hvilken teknologi man velger. Og jeg må si at jeg er helt inkompetent til å velge hvilken radioteknologi man skal stå på her.»

Saksordføreren sa om dette:

«Stortinget vedtar ikke teknologien. Det har vi overlatt til aktørene selv. Men det viktigste vi gjør i dag er å ta beslutning om å stenge FM-nettet».

Dette siste var kanskje en litt underlig og spesiell uttalelse i og med at man vedtar å stenge den mest betydningsfulle plattform for distribusjon av radio. Da fratar man aktørene muligheten til å velge å bruke den teknologiske plattformen som benyttes i dag, og indirekte vedtar man jo en annen teknologisk plattform.

Fremskrittspartiet var det partiet som både i debatten og i innstillingen hadde et annet syn enn flertallet. Øyvind Korsberg sa:

«Vi mener rett og slett at man har valgt feil teknologi. Vi ønsker å avvende dette, for teknologien kan i realiteten være utdatert når den tas i bruk.»

FrPs Ib Thomsen sa i samme debatt:

«Alle ser at DAB har vært drevet fram av tre store radioaktører, elektronikkbransjen, og alle med særinteresser i bransjen. Beslutningen står i sterk kontrast til diskusjonene i andre land. DAB skal innføres med tvang. Hvor populært blir vedtaket når folk oppdager konsekvensene og hva dette innebærer?»

Deretter vedtok Stortinget flertallsinnstillingen, men vedtok også enstemmig formuleringen om samordningen med Sverige og Danmark, noe som jo fortoner seg svært logisk.

Det er for øvrig særdeles vanskelig å forstå at det daværende flertallet kunne avvise et forslag fra FrP, Høyre og KRF, hvoretter:

«Stortinget ber regjeringen iverksette planarbeidet for fremtidig bruk av FM-nettet, herunder raskest mulig å utrede hvilke grupper innenfor lokalradio som kan forventes å benytte dette også etter 2017, og på en egnet måte komme tilbake til Stortinget med en sak om dette».

Hadde man kommet i gang med dette arbeidet tidligere kunne mye sett annerledes ut. Det gikk ikke klart fram av debatten hvorfor flertallet ikke ville vedta dette tillegget fra Høyre, FrP og Kr.F.

Politikerstyrt prosess?

I hvilken grad dette har vært en politikerstyrt eller en mer administrativ byråkratisk prosess er vanskelig å si. Det er liten tvil om at de tre store aktørene har utvirket et betydelig press, men det er både politikere og statlig byråkrati vant til fra andre saksområder.

Det typiske for denne saken er at mange av politikere ikke hadde satt seg tilstrekkelig inn i temaet, fordi de betraktet dette først og fremst som et teknisk spørsmål. Dette går også klart frem av stortingsdebatten. En statssekretær har senere uttalt at hans inkompetanse om DAB var ubegrenset, og at denne saken ikke hadde vært på dagsorden hos politisk ledelse.

Sentrale beslutningstakere har trodd, og trodde inntil nylig, at FM-nettet måtte slukkes fordi DAB skulle bruke samme frekvensbåndet. De sammenliknet prosessen med den vellykkede overgangen til digital TV enda dette ikke er sammenliknbart, og uten at de tok innover seg at selv om prosessen ble karakterisert som vellykket så hadde den som konsekvens at lokal TV ble utradert.

Som vanlig i politikk er det først når man nærmer seg realitetene i saken og beslutninger som vil angå et stort antall mennesker, at flere tvinges til å gå inn i saken og man får dermed en mer realistisk debatt.

Frihet eller tvang?

Både i forhold til meldingene og den siste stortingsdebatten, er det mulig å gjøre seg en del politiske refleksjoner. Alle representantene som uttaler seg er positive til lokalradio, men gode intensjoner er dessverre ikke nok.

Er det strengt tatt en myndighetsoppgave å bestemme teknologiplattform for medieaktører? Alle er i prinsippet enige om at det skal de ikke gjøre. Men de aller fleste skjønner jo også at hvis du vedtar å stenge den mest utbredte distribusjonsplattformen for radio, så er det jo akkurat det du gjør.

Er det tenkelig at regjeringen kunne bestemme at 1.januar 2017 er det ikke lenger tillatt å gi ut aviser på papir, fordi avisene fra denne dato bare skal komme ut digitalt? Selvsagt er ikke det mulig, men i spørsmålet om radio skal politikere og byråkrater ha en avgjørende innflytelse på et teknologivalg. Er ikke det en svært gammeldags og spesiell tenkemåte?

Det kan være avveininger som myndighetene må foreta seg når det gjelder tildeling av frekvensressursene, og hvem som skal ha tilgang til dette ved knapphet. Men her er forholdet at det blir frigjort ressurser fordi FM fortsatt skal og må brukes til radiodistribusjon. På denne bakgrunn er det underlig at myndighetene tar neste skritt og spiller en aktiv og dominerende rolle i valg av teknologi. Det kan være prinsipielt betenkelig og få konsekvenser som det er vanskelig å overskue.

Det kan sies med rette at de store aktørene har skjøvet myndighetene foran seg i dette spørsmålet, og at myndighetene har aksjonert på deres vegne. Det gjør imidlertid ikke det prinsipielle spørsmålet om frihet eller tvang mindre relevant. Er dette egentlig en oppgave for politikere og departement? Burde man ikke her utvise ekstrem forsiktighet. Utviklingen de siste år kan synes å gå i retning av at styringsvillige politikere og byråkrater har vært på feil spor, og at man nå har kommet for langt til at det er mulig å snu.

Det er foretatt store investeringer i mange år (7 – 800 millioner kroner). Det er laget utbyggingsavtaler for tilsvarende og høyere beløp. Hva om ingen europeiske land velger å slå av FM i de neste 10 årene? Hvem vil da ta ansvaret for de beslutningene som ble fattet i denne saken i Norge? DAB må naturligvis brukes til radiodistribusjon. Men er det riktig å slå av FM båndet som ikke kan brukes til annet enn radio og er regulert for dette formålet i mange år fremover?

Lokalradioforbundet hverken vil eller kan bestemme hva de tre store aktørene skal gjøre: Men de kan heller ikke bestemme over norsk lokalradio og få hjelp av myndighetene til dette. Det er en forfeilet politikk å svekke en bransje som har 4 % lytteroppslutning ytterligere og styrke to internasjonale kommersielle giganter.

Spørsmålet om frihet eller tvang har helt klart visse ideologiske overtoner. Det er klart at med et liberalt utgangspunkt synes svaret på spørsmålet ganske klart sett hen til de verdier man skulle tro den nye regjeringen med Høyre og FrP står for. Innlegget til Venstres Trine Skei Grandes i Stortinget i 2011 burde ikke være vanskelig å stille seg bak for de to regjeringspartiene.

Det fremgår av stortingsdebatten at FrP har tatt et klart standpunkt. Det skyldes neppe bare ideologi, men også at de har hatt nærmere kontakt med folk i bransjen som har gitt dem mer kunnskap om temaet og at de har innhentet informasjon også fra andre enn de tre store aktørene.

I forhold til Høyres ideologiske grunnsyn og stolte fortid i spørsmålet om lokalradio, burde de nå komme med forslag til å utvikle norsk lokalradio og prøve å revitalisere bransjen slik de gjorde på 80-tallet.

DAB utviklingen internasjonalt etter 2011

Storbritannia var foregangslandet for innføring av DAB og et forbilde for NRK også i denne sammenheng helt fra 90 tallet. Men nå har Storbritannia bremsset kraftig opp.

Den britiske kulturminister Ed Vaizey sa 16. desember 2013:

"It was still too early to set a date for digital switchover, or even say that it would definitely happen at all. I am not going to impose a solution on people who are not ready for it. Digital radio switch may not be until after 2020."

Deretter sendte mediemyndighetene i Storbritannia ut et høringsnotat til bransjen. I mai konkluderte Ofcom (medietilsynet i Storbritannia) at FM lisensene burde forlenges, samtidig som de ga stimuli til en digital overgang. Tvangslinjen ble forlatt.

Kulturdepartementet i Storbritannia har nå sendt ut et høringsnotat hvor de går inn for automatisk forlengelse også av de kommersielle FM lisensene ⁵. I dette høringsbrevet tar myndighetene til orde for at de kommersielle radiostasjonene i byene får automatisk forlenget sine lisenser med minst 5 år. Utfallet av denne høringsprosessen er ventet å foreligge om kort tid.

I Sverige ble det 1. desember 2014 lagt fram en utredning som konkluderer med at en eventuell overgang i Sverige skal finne sted i 2022 eller i 2024. Utredningen er ikke endelig behandlet av regjeringen.

I Danmark var det opprinnelig i 2020 at overgangen skulle finne sted, under forutsetning av at den digitale lyttingen inkludert lytting i bil oversteg 50 %. Det er imidlertid en ny debatt der i dag, i og med at de største aktørene er meget avventende og negative til å slukke FM-nettet. Dette gjelder blant annet SBS Discovery og rettighetsorganisasjonene i Danmark. Også danske Terracom uttaltes seg kritisk til slukkingen av FM.

Ingen andre land i Europa har tatt en beslutning om slukking av FM. Det er heller ingen andre land som har antydnet en eventuell slukking tidligere enn 2024.

⁵ <https://www.gov.uk/government/consultations/analogue-commercial-radio-licence-renewal-consultation>

Slukking av lokalradio på FM i storbyene

Premisset for Kulturdepartementets mandat til Medietilsynet har vært at Stortinget har besluttet at det nasjonale FM nettet skal slukkes og at også lokalradioer som konkurrerer i det samme annonsemarkedet som de nasjonale kanalene bør slukkes.

I et sentralt avsnitt i Stortingsmelding 8 som angår lokalradio heter det:

”Samstundas må det vektleggjast at omsynet til like konkurransevilkår tilseier at større, kommersielle lokalradioar blir behandla likt med riksdekkjande kommersielle radioar som P4 og Radio Norge. Truleg operer dei største kommersielle lokalradioane i nokon grad på same marknad som Radio Norge og P4, det vil seie at dei konkurrerer om dei same annonseinntektene. Styresmaktene bør derfor syte for at desse aktørane får mest moglege like og rettferdige konkurransevilkår. Etter departementets syn vil det derfor ikkje vere forsvarleg å avvikle dei riksdekkjande FM-sendingane utan at dei største lokalradioane også blir digitaliserte

I forbindelse med Medietilsynets arbeid med høringsrapporten ble det foretatt en undersøkelse blant dagens lokalradiokonsesjonærer. Enkelte av respondentene oppga at nasjonale salgsinntektene står for hoveddelen av omsetningen. Ettersom de konsesjonærene som svarte slik har konsesjoner i storbyene, legges det i høringsrapporten til grunn at storbyradioer konkurrerer i det samme markedet som Radio Norge og P4. Medietilsynet anbefaler derfor at FM konsesjoner i storbyene ikke forlenges utover 2017.

Det viser seg imidlertid at de respondentene som svarte slik, kun er lokalradioer som er eiet og driftet av P4 og Radio Norge. Andre lokalradioer deltar ikke i det nasjonale markedet.

Ingen av Norsk Lokalradioforbunds medlemmer gjør det.

Konklusjonen fra tilsynet på dette punkt må derfor kunne sies å bygge på en grunnleggende misforståelse som har innvirket på tilsynets konklusjon.

MTG og SBS har jo selv bedt om at FM skal slås av i de store byene, og også utenfor byene i et større omfang enn det tilsynet har lagt opp til. Det går fram av SBS sitt brev til Medietilsynet av 27.oktober 2014.

Det blir galt dersom det skal være grunnlaget for å stenge også de stasjoner i storbyene som ikke deltar i det nasjonale markedet.

Medietilsynet har også drøftet faren for forsinket lytterovergang til DAB ved at radiolytterne skulle finne jevn gode alternativer på FM.

I sin analyse peker tilsynet på at NRK, MTG og SBS til sammen har en markedsandel på 96.2 %.⁶ Det vises til at det allerede nå har skjedd en betydelig emigrasjon til digitale plattformer og DAB, samtidig som det har eksistert et fullverdig tilbud på FM.

Medietilsynet oppfatter argumentet som relevant, men ikke avgjørende for sin anbefaling. Tilsynet mener at denne lytterovergangen vil fortsette med økt styrke når FM-nettet for de riksdekkende aktørene slukkes.

Heller ikke NRK synes å være bekymret for at lytterne ikke vil følge lojalt over til digital plattform. I DRNs eget forslag til slukkeplan er det lagt opp til at NRK skal slukke sine nasjonale sendinger i etapper flere måneder før MTG og SBS.

Etter Lokalradioforbundets oppfatning kan det ikke være en myndighetsoppgave å beskytte P4 og Radio Norge mot konkurranse fra lokalradioaktører som utgjør 1.2% av radiolyttingen.

Da er det ikke lenger en aktør og forbrukerstyrt prosess.

For at FM fremdeles skal være et reelt supplement til lytterne må FM også være tilstede i de store byene. Uten lokalradiofyrårn på FM i de største norske byene vil de store nasjonale lokalkringkasterne få en enda mer dominerende rolle.

For lokalradio vil fraværet av lokale storbyradioer også representere en brems i både teknisk og bransjemessig utvikling. Videre er det vår mening at et manglende lokalradiotilbud i de største byene vil føre til at FM vil bli oppfattet som en plattform kun for de minste stasjonene i distrikts-Norge. Dersom dette skjer vil det bare være et tidsspørsmål før FM i Norge er irrelevant.

Lokalradio bør behandles likt, uavhengig av geografisk plassering.

⁶ I analysen behandler tilsynet lokalradiosamkjøringene Storbyradioen, P5 og NRJ+ som lokalradio. Disse er alle heleid av hhv. Radio Norge og P4 og må ses på som en gruppe i denne konteksten. NRK, MTG og SBS som gruppe betraktet har da til sammen 98,8% av radiolyttingen.

Behov for støtteordninger ved overgang til DAB

Selv om Norsk Lokalradioforbund ønsker en lang overgangsperiode for sine medlemmer, erkjenner vi også at det over tid vil være nødvendig også for mindre lokalradioer å være på DAB.

Vi har i brev til Medietilsynet av 4. august 2014 tatt til orde for å legge om dagens støtteordninger i en overgangsperiode.

For lokalradioer med behov for omfattende sendetid og som opererer i markeder der det ikke foreligger et kommersielt grunnlag for å etablere DAB, er Lokalradioforbundet av den oppfatning at deler av den nåværende støtteordning kan benyttes som utbyggingstøtte. Ordningen kan også med fordel bygges ut.

I en periode på for eksempel 5 år kunne denne ordningen, som i dag prisverdig nok brukes til å støtte redaksjonelle produksjoner, brukes til å utvikle støtteordninger for utbyggingen av lokale DAB nett på en slik måte at mindre radioer får økonomisk bistand til å gjennomføre overgangen til DAB.

Når det gjelder lokalradioer som har begrenset behov for sendetid og som drives hovedsakelig på frivillig basis så støtter Lokalradioforbundet medietilsynets forslag, der det reserveres inntil 6% av nettkapasiteten gratis til slike stasjoner, jfr tilsynets høringsrapport pkt. 4.2

Nye nasjonale DAB kanaler forsterker maktkonsentrasjonen

Etableringen DAB har allerede ført til at det er etablert en rekke nye riksdekkende radiotilbud både fra NRK, MTG og SBS.

For lokalradioene skaper dette en ny og vanskeligere situasjon. Nye nasjonale kanaler vil konkurrere om lytterne og føre til at lyttergrunnlaget for lokalradio blir ytterligere svekket. Historisk har dette vist seg å bli konsekvensen.

Før P4 og P3 gikk på lufta i 1993 var andelen som daglig hørte på lokalradio 23 %.⁷ Konkurransen fra nye nasjonale kanaler førte raskt til et lytter-ras for lokalradio som nesten umiddelbart fikk halvert sin lytteroppslutning. Lokalradio falt ned til en daglig oppslutning på 13 % allerede året etter i 1994. Da det kom nok en nasjonal kanal i 2004 ble lokalradios andel ytterligere svekket.

Tabell1: Andel som har lyttet til ulike radiokanaler, fordelt på alle (prosent)

År	NRK P1	NRK P2	NRK P3	NRK	P4	Radio	Lokalradio	Andre
1992	38	24	-	50	-	-	23	1
1994	31	7	11	46	18	-	13	1
2004	29	4	5	37	16	6	11	2
2009	23	4	6	31	17	8	7	3
2013	25	7	10	38	15	9	6	4

Kilde: Medienorge.uib.no/SSB

Lokalradio har i årene etter dette kommet inn i en negativ spiral lyttermessig. Som det fremgår av tabellen var daglig nasjonal lytting på lokalradio nede i 6 % i 2013, altså en fjerdedel av nivået 20 år tidligere.

Disse tallene skulle med all tydelighet vise at lokalradio ikke har vært i stand til å møte konkurransen fra nye nasjonale kanaler. Dette har flere årsaker. Delt sendetid og lisenser med svært lav sendeeffekt har hatt betydning for evnen til å etablere stabile lokale radiotilbud.

Fra 1992 til 2013 har antallet lokalradiokonsesjonærer sunket fra 422 til 246. Samlet omsetning har ligget stille på rundt 300 millioner. De siste 20 årene har lokalradio samlet hatt et akkumulert driftsunderskudd på ca. 150 millioner kroner.

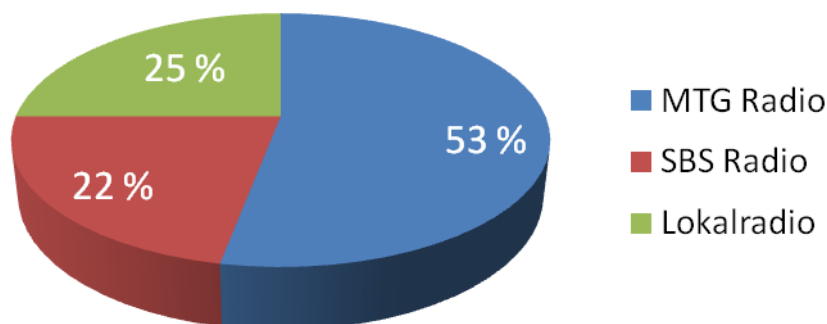
NRK har stått seg rimelig godt i nasjonal konkurranse, men så har også statskringkasteren i samme periode fått økt sine lisensinntekter fra 1.8 mrd i 1992 til 5.2 mrd i 2013, hvorav ca. 30 % eller 1.5 mrd brukes på radiovirksomheten.

⁷ Kilde for tallmaterialet: medienorge.uib.no

P4 har i løpet av sine 20 år på lufta generert store årlige overskudd som i perioden fra 1993 overstiger 1 milliard kroner.

Ser vi litt nærmere på radiomarkedet fremkommer det av tilsynets gjennomgang av økonomien i lokalradio⁸ at reklameomsetningen er på ca. 200 millioner kroner fordelt på 110 stasjoner med 24/7 og allmenradiokonsesjon. Vi legger til grunn at halvparten av inntektene til P4 og Radio Norges lokalstasjoner er nasjonal reklame på anslagsvis 30 millioner kroner i 2013.⁹ Netto reklameomsetning for lokal radioreklame anslås dermed til ca. 170 millioner årlig. Legger vi da til nasjonal omsetning hos MTG på anslagsvis 354 millioner kroner og SBS på 150 millioner kroner, så utgjør markedet til sammen ca. 674 millioner i 2013.

Estimerte andeler av det norske radioreklamemarkedet i 2013



Vi legger til grunn at estimatet er beheftet med en viss usikkerhet, men at det i all hovedsak illustrerer hvordan markedsmakten er fordelt med 75 % på to nasjonale aktører og 25% fordelt på 110 lokale stasjoner.

Lokalradioforbundet mener dette viser at det ikke er de to nasjonale kommersielle aktørene som trenger beskyttelse mot konkurranse, og at en slik beskyttelse skal være en prioritet for myndighetene.

Lokalradioforbundets syn er at det planlagte teknologiskiftet representerer både en dramatisk økning i konkurransen om radiolytterne fra nye nasjonale radiotilbud og en ytterligere konsentrasjon av markedsmakt til de to nasjonale kommersielle radioaktørene.

⁸ Medietilsynets høringsrapport pkt 3.2

⁹ Anslag basert på omsetningstall fra Brønnøysundregistrene og aktørenes egne opplysninger

Forbundet synes dette aspektet ved konkurransesituasjonen er viet for liten plass i Meditilsynets høringsrapport. Kulturdepartementet har inntatt en eierskapsbegrensning i konsesjonsvilkårene til både P4 og Radio Norge¹⁰. Disse bestemmelsene er imidlertid ikke til hinder for å utøve slik markedsrett i lokalradiosektoren.

Vi vil derfor be Kulturdepartementet om å sette som vilkår ved forlengelse av FM konsesjoner at ingen aktør som kontrollerer mer enn 1/3 av lytterne i det kommersielle univers eller 1/3 av bransjens samlede inntekter, kan inneha lokalradiokonsesjon. Dette er terskelverdier som myndighetene har benyttet i mange sammenhenger for å motvirke uønsket markedskonsentrasjon.

¹⁰ P4 og radio Norges konsesjon §3.1

Lokale DAB nett er foreløpig ikke konkurransedyktige

Problemet med de tre lokale DAB nettene som til nå er bygget ut, er at de teknisk sett ikke er gode nok.

Spesielt er innendørsdekningen for dårlig, og det er ofte vanskelig å finne de lokale blokkene uten spesiell "søkekompetanse".

Det nasjonale nettet er også så vidt mye sterkere at det svekker de lokale nettene.

For å undersøke denne problemstillingen nærmere engasjerte Lokalradioforbundet tidligere teknisk direktør i Norkring, Rolf Møkleby. Hans rapport bekrefter at Oslo/Akershus nettet er satt opp på en slik måte at det ikke gir tilfredsstillende dekning.

Hverken nettene i Oslo, Hedmark, Haugaland eller Østfold fungerer optimalt for lokalradio. Spesielt er det problemer med tilfredsstillende innendørsdekning.

Norkring bekrefter også i sitt notat om den planlagte utbyggingen i Trondheim, at det lokale nettet vil ha dårligere dekning enn riks og regionsblokken.¹¹

Det kan virke som om utbyggingen av de nåværende DAB nettene for lokalradio har vært motivert av behovet for å kunne vise til at et tilbud finnes og at det er billig, snarere enn at det skal virke tilfredsstillende og kunne gi lokalradio like konkurransevilkår.

Investeringsnivået på utbyggingen av effektive lokale DAB nett vil nok ligge høyt inntil flere land går over til DAB og salgsvolumet av sendere økes.

¹¹ Norkrings tekniske spesifikasjoner for utbyggingen i Trondheim

Spesielle utfordringer for lokalradio med DAB

De av våre medlemmer som til nå har vært i de lokale DAB blokkene har erfart at det knytter seg utfordringer til å sende i de lokale DAB nettene.

1. En enkel stikkprøvekontroll på nye biler med DAB viser at det som oftest bare er riks og regionsblokka som blir forhåndsinnstilt hos bilforhandler. De lokalradiostasjoner som måtte være på DAB vil dermed ikke dukke opp i displayet uten at brukeren gjør en "rescanning" av apparatet.
2. Ettersom DAB standarden ikke er innarbeidet i andre europeiske markeder, er det stor forskjell på hvordan de ulike bilprodusentene har valgt å organisere sitt brukergrensesnitt. I noen få tilfeller finner radioapparatet selv frem til tilgjengelige kanaler men som oftest krever dette omfattende programmering i selve DAB apparatet, noe som krever mer teknisk innsikt enn hva man kan forvente av forbrukerne.
3. Flere har også erfart at DAB bilradioer har ulike måter å håndtere såkalt Service Following. I praksis innebærer dette at bilradioen ikke "oppdager" nye tilgjengelige signaler når bilen kommer inn i nye dekningsområder. Dette er særlig en ulempe for lokale signaler med begrenset geografisk utbredelse. Kjører du bil fra Agder til Telemark mens du lytter til P3, så følger DAB radioen programkoden til P3 og vil finne den rette P3 frekvensen også i Telemark. Men for alle andre kanaler vil radioen fortsatt tro at den er i Agder og ikke oppdatere nye frekvenser som måtte finnes i Telemark uten en ny "scanning".

Portvaktfunksjonen må avklares

Utlysningen av anleggskonsesjoner på DAB både nasjonalt og lokalt har aktualisert flere konkurransemessige aspekter.

Norkring har bygget ut riksblokk 1, og leiet ut kapasiteten til DRN.

Prosessen med Riksblokk 2 endte som kjent med at kun Digital Radio Norge og Norkring deltok i auksjonen, og Norkring gikk seirende ut av budrunden.

DRN protesterte siden på et prinsipielt grunnlag mot at Norkring skulle delta i slike auksjoner og oppnå en såkalt «portvaktfunksjon».

I forbindelse med denne konsesjonsrunden tok PTT et initiativ for å utelukke Norkring fra deltakelse i disse auksjonene. I et brev til Norkring datert 12.10.2012 skriver PTT:

”Slik PT vurderer det er Norkring den søkeren med størst betalingsvilje og evne, og det er nærliggende at Norkring, gjennom deltakelse i auksjonen, vil vinne ressursene i de åtte regionene. PT har vurdert hvilken betydning et slikt utfall av auksjonen vil ha for bruken av frekvensressursene og for konkurransesituasjonen, og kommet til at det er grunnlag for å vurdere hvorvidt Norkring skal gis adgang til å delta i konkurransen om frekvensressursene.»

PT fremførte i brevet mange sterke argumenter for å utelukke Norkring fra auksjonen. Prosessen endte likevel med at Norkring fikk anledning til å delta. Dette fremkom i et brev fra PT den 24. januar 2013 uten at det fremmes andre og divergerende synspunkter enn det som kom fram i PTs første brev. Norkring valgte likevel selv til slutt å avstå fra å delta i auksjonen.

Det ble etter dette en pussig og fiktiv auksjon, som illustrerte de nasjonale aktørenes ønske og vilje til å utøve kontroll for å sikre seg mot nye potensielle konkurrenter.

DRN søkte og fikk konsesjon i 24 konsesjonsområder. Når det ble klart at ingen andre konkurrerte om disse konsesjonene leverte DRN tilbake konsesjonen i 23 av de 24 områdene.

Et prinsipielt spørsmål er også om det er DRN (NRK/P4) som skal ha anleggskonsesjon i lokalradioblokka. Det synes ikke å framstå som en naturlig allmennkringkastingsoppgave å bidra til utbyggingen av de lokale nettene. Det er heller ikke naturlig at to nasjonale kringkastingselskaper skal forestå utbygging og inneha en såkalt «portvaktfunksjon» til de lokale blokkene.

DRN har selv uttalt seg om samme problemstilling i forbindelse med frekvenshøringen til PTT. I denne sammenheng kan vi henvise til uttalelsen fra Digitalradio Norge til PT av 25.mai 2012 hvor de skriver:

“Vi har nylig sett hvordan auksjonsformen slår ut i praksis når den benyttes på konsesjoner for kringkastingsnett. Ved tildeling av Riksblokk2 tidligere i år fikk, som ventet, Telenor tilslaget i konkurranse med DRN. Kringkasterne, representert via DRN, kunne ikke økonomisk følge når telegiganten bestemte seg for å vinne konsesjonen, vel vitende om at en stor avgift til slutt uansett ville havne på kringkasterne som kunder av nettet i fremtiden. Auksjonsformen for denne type konsesjoner i Norge vil i praksis medføre at alle konsesjoner mest sannsynlig havner hos en og samme aktør. Dette har to særdeles uheldige konsekvenser med tanke på den enorme portvaktrollen som oppstår på tvers av plattformene, med mulighet for å styre utviklingen mellom dem. Videre hindrer det en hver form for konkurranse om utbyggingen av nettene, som er det område hvor konkurranse har enorm betydning for hvilket tilbud av innhold publikum til slutt skal få. Dyrere distribusjon betyr mindre penger til innhold.”

Tilsvarende uttalelser ble også sendt inn av MiniTV (NRK, MTG, TV2) og P4.

Norsk Lokalradioforbund støtter fullt ut disse synspunktene. Problemstillingen blir enda mer relevant når det i dette tilfelle dreier seg om lokalradio som ikke er i nærheten av å ha de samme ressursene som P4 og NRK som måtte gi tapt for Norkring. Det må imidlertid legges til at det prinsipielle i denne uttalelsen også gjelder DRN selv som utbygger dersom de deltar i en auksjon for utbyggingen av lokale DAB blokker i konkurranse med lokalradio. DRN har stor kapasitet på det nasjonale kommersielle nettet og det at de også skal ha en “portvaktfunksjon” for lokalradio er betenkelig. Dette gir en mulighet til å regulere lokalradio og den konkurransen lokalradio eventuelt kan representere mot deres interesser. Det er svært uheldig. Når det gjelder Norkring er det færre prinsipielle innvendinger mot dem i forhold til «portvakterfunksjonen», ettersom Norkring er en nøytral plattformdistributør.

Lokalradiobransjen har intet ønske om dette og vil gjerne ha kontroll over utbyggingen selv. Det har vært diskutert å danne et eget utbyggingssselskap som skal stå for dette til selvkost, men bransjen har ikke ressurser til å delta i en auksjon verken med DRN eller Norkring. Det vil være en tapt kamp. Muligheten til å bygge ut egne nett der det kan være økonomisk forsvarlig er noe som kan være interessant for lokalradio, eventuelt i kombinasjon med en støtteordning som de mindre radioene kan nyte godt av. Den største hindringen for dette med det nåværende konsesjonsregime er som nevnt at konsesjonene går ut i 2017. Det er alt for kort tid til å forsvare en slik investering.

Lokalradioforbundet er av den oppfatning at det er uheldig dersom DRN blir sittende som utbygger og/eller portvakt i det lokale DAB nettet.

Myndighetene kan med fordel legge forholdene til rette for at lokalradioene selv bør gis mulighet til å gå sammen om utbygging.

Tunelldekning & beredskapshensyn

I møtet med Kulturdepartementet den 25.november 2014 tok forbundet opp behovet for lokalradios adgang til de viktige tunellene. I et påfølgende brev av 8.desember tok vi opp praktiske detaljer i forbindelse med dette. Det er ikke rimelig at de to store nasjonale kommersielle radioene blir montert inn gratis i tunneller, mens lokalradio både må betale og også sliter med å få tilgang til tunellene.

Problemstillingen er tatt opp med Vegvesenet og vi håper at dette vil bedre seg, men departementet må på et prinsipielt grunnlag sørge for at det blir likebehandling av lokalradioer 24/7 og P4 og Radio Norge. Dersom det er nødvendig må Kulturdepartementet ta dette opp med Samferdselsdepartementet.

Ett forhold som taler for å opprettholde i hvert fall et minimum av FM tilbud også i storbyene er hensynet til utenlandske trafikanter. Ettersom ingen andre europeiske land har fastsatt noen slukkedato for FM er det neppe sannsynlig at utenlandske bilister vil kunne høre DAB sendinger i Norge med det første.

Selv om DAB er utbygd i enkelte andre europeiske land, er det svært få utenlandske bilister som kan ta imot DAB signaler. Dette forholdet er særlig problematisk i forhold til tunnelanleggene.

Fra et beredskapsperspektiv er det i en krisesituasjon viktig for veimyndighetene å kunne kommunisere med bilister via radio i en tunnel. Dersom FM frekvensene i byene stenges vil også veimyndighetene være avskåret fra å bruke FM-nettet.

Også dette forholdet taler for at lokalradiotilbudet opprettholdes på FM også i storbyene, i det minste inntil FM slukkes i våre naboland Sverige og Danmark som formodentlig representerer en stor del av den utenlandske trafikken.

Interessemotsetninger i bransjen

Norsk Lokalradioforbund ble etablert i 1992 og har i dag 110 medlemsstasjoner med konsesjon på FM. Høsten 2014 fikk foreningen konkurranse fra uventet hold. En ny lokalradioforening; Foreningen Norsk Lokalradio ble etablert og deres hovedagenda syntes å være en raskest mulig innføring av DAB. Etter at foreningen ble dømt i domeneklagenemda for "i ond hensikt" å ha etablert nettstedet Norsklokalradio.no har foreningen nå skiftet nettsted til radiobransjen.no

Både MTG og SBS har kollektivt meldt ut alle sine lokalradiostasjoner av Lokalradioforbundet, og meldt de inn i den nye foreningen. Utover de lokalradioer som er eid av de to nasjonale aktørene har den nye foreningen i skrivende stund kun ett medlem blant lokalradioer med konsesjon på FM.

Den nye foreningen fremstår som en ren pressgruppe for P4 og Radio Norges økonomiske interesser.

Den tilsynelatende uenighet som den nye foreningen har til hensikt å promotere, dreier seg egentlig om den grunnleggende interessemotsetningen mellom nasjonal og lokal radio i Norge.

De nasjonale kanalene har allerede etablert sine lokalradiostasjoner; P5, Klem, NRJ, Radio 1, Voice og Radio Rock i den nasjonale DAB blokken. Det er sannsynlig at de har sine langsiktige økonomiske interesser i å etablere disse merkevarene for et nasjonalt publikum på den blokken som genererer nasjonale salgsinntekter.

Nasjonal radio har som hovedinteresse å unngå enhver forsinket overgang til DAB og argumenterer for at lokalradio også forsyner seg av den nasjonale reklamepotten. Det er imidlertid lokalradioene som er eid av MTG og SBS som gjør det.

Svak økonomi men muligheter for vekst

Svært mange av de små lokalradioene i Norge har foretatt gradvise investeringer i senderanlegg og infrastruktur. For disse aktørene er det i praksis helt umulig å økonomisk forsvare en nyoppbygging av sendernettet på DAB. Skal dette skje må det være en gradvis prosess der også myndighetene bidrar med støtte til infrastruktur.

Også de som driver kommersielle radiokanaler i byer og tettbygde strøk har fortsatt lang vei igjen før de begynner å få avkastning på sine investeringer i FM nettet. Bransjen under ett har gått i minus gjennom hele konsesjonsperioden.

I de siste 5 årene (2009-2013) er akkumulert driftsunderskudd i lokalradio samlet på over 80 millioner kroner.¹² Dersom man i denne fremstillingen også hadde skilt ut de nasjonale salgsinntekter fra kanaler eiet av MTG eller SBS, ville dette bildet sett enda mer dystert ut.

Skal denne sektoren ha muligheten til å få tilbake sine investeringer og utvikle seg i årene som kommer trenger den gode rammebetingelser fra myndighetene.

Lokalradio kan med fordel ses på som en bransje med vekstmuligheter, men da må myndighetene legge til rette for det slik de har gjort i de fleste andre europeiske land. Lokalradio er i besittelse av mediegenskaper som gjør at den ikke blir så sterkt svekket som andre media i konkurransen med internasjonale nettgiganter som Google og Facebook. Næringsmessig representerer dette en mulighet for å videreutvikle og stimulere det lokale mediemangfoldet.

¹² Medietilsynets høringsrapport pkt. 3.2.5 Lokalradioenes økonomi / lønnsomhet

Avslutning

Vi mener i denne gjennomgangen å ha pekt på flere forhold ved det forestående teknologiskiftet som skaper store vanskeligheter for lokalradiosektoren. Bransjen trenger stabilitet, ro og forutsigbare vilkår – ikke en teknologisk omveltning.

I Medietilsynets høringsrapport savner vi en drøfting av konkurransedynamikken i dette markedet. Selv om dette forholdet ikke er eksplisitt angitt i mandatet fra departementet så er konkurransesituasjonen slik at denne drøftingen bør inngå i en melding til Stortinget.

Utgangspunktet har vært at de kommersielle nasjonale kanalene har lagt premissene for analysen og de tema som er behandlet i Medietilsynets rapport. Det er helt urimelig at to aktører som til sammen har 75 % av inntektene i radiomarkedet skal beskyttes mot konkurranse fra 250 aktører som deler 25 % av inntektene i det lokale markedet.

Den kommersielle del av radiobransjen er et oligopol. De to nasjonale aktørene har fått forlenget sine FM lisenser på gunstige vilkår, blitt fritatt for sine allmennkringkastings-forpliktelser og fått fjernet sine konsesjonsvederlag i bytte mot å stå for en DAB utbygging som de selv har tatt initiativet til.

De driftsmessige besparelser som følger av konsesjonslettelsene fra departementet er etter forbundets syn mer enn store nok til å kompensere for eventuelle investeringer i DAB.

Det er lokalradiobransjen som nå trenger gode og forutsigbare rammebetingelser. Lokalradiobransjen bør nå være utgangspunktet for departementets videre arbeid med den forestående stortingsmelding.