



Kultur- og kirkedepartementet
Medieavdelingen

Postboks 8030 Dep.
0030 Oslo

Distribusjonsavdelingen
Kringkastingsdivisjonen

Postadresse: 0340 OSLO
Besøksadresse: Bjørnstjerne
Bjørnsøns plass 1

Sentralbord: 23 04 70 00
Telefon direkte: 23 04 84 16
Mobil: 90 62 46 66
E-post: oyvind.vasaasen@nrk.no

Norsk rikskringkasting as
Foretaksreg.: NO976 390 512 MVA

www.nrk.no

Dato:
05.10.09

Høringsmøte om digitalradio – innspill fra NRK

Viser til invitasjonen av 1.september 2009 om å delta i et høringsmøte vedrørende stortingsmeldingen om digitalradio hvor det åpnes det for å sende inn skriftlig innspill i forkant. Vi vil med dette notatet gjennomgå de problemstillingene som trekkes frem i invitasjonen til møtet.

Radiomediet står foran store endringer. Lyttervanene endrer seg og morgendagens radiotilbud kommer til å være forskjellig fra det vi kjenner i dag. Det vil vokse frem nye skreddersydde nisjetilbud. For NRK betyr at vi ikke lenger kan regne med å nå alle gjennom de tradisjonelle kanalene. Vårt barnetilbud på NRK P1 har for eksempel færre lyttere i målgruppen, det er stort sett eldre som lytter til Barnetimen. For at NRK i fremtiden skal kunne ha et bredt og variert programtilbud som når frem til de ulike målgruppene, må en større del av innholdet over fra basiskanalerne og til nisjeformater. Vi er på vei fra en trekanalsstrategi til en flerkanalstrategi.

Denne utviklingen tror vi også vil prege kommersiell radio fremover, hvor potensialet til økt inntjening blant annet kan ligge i nisjemarkedet. Vi tror derfor de kommersielle kanalene også vil utvikle en flerkanalstrategi i årene som kommer. Dette vil kunne gi lytterne et større mangfold av radiokanaler, og en bredde i radioformater som dagens konsesjonsinstitutt ikke kan ivareta.

Videre tror vi at radio kommer til å bli integrert i andre plattformer og teknologier hvor vi får et samspill mellom tradisjonell radiolytting og ulike former for interaktivitet. Deler av lyttingen vil også være via nettradio og mobiltelefoner. Nye og forbedrede on demandløsninger etter mønster fra BBC iPlayer vil også kunne løfte radiomediet videre. Lytting via tv-apparater kan også komme til vokse i Norge etter hvert som den plattformen bli mer kjent ute blant folk. Likevel er det grunn til å tro at tradisjonell radiolytting via et radioapparat i bilen eller på kjøkkenet fortsatt vil utgjøre den største andelen av lyttingen.

FM-distribusjonens kapasitetsbegrensninger hemmer en nødvendig videreutvikling av radiomediet. Det er ikke plass til flere kanaler og all innholdsutvikling må skje innenfor rammene til dagens kanaler.

Radio spiller en viktig rolle i dagens samfunn, men må utvikles videre på digitale plattformer. For norsk radio og for samfunnet er det derfor viktig at FM erstattes av digital distribusjon så raskt mulig.

Bør myndighetene bidra aktivt til digitaliseringen av radiomediet?

Erfaringene fra digitaliseringen av tv viser at det er nødvendig med en utfasing av de analoge sendingene for å få til et teknologiskifte. Det hadde vært vanskelig å få noen til å påta seg risikoen med å bygge ut et digitalt nett uten at det samtidig forelå en forsikring om slukking av de analoge tv-sendingene. De landene som har startet opp digitale sendinger uten en slukkedato, har ikke fått fart på prosessen. Digital merverdi i form av mer innhold har ikke vært nok til å få folk til å gå til innkjøp av digitale bokser. Salget av bokser skyter som regel fart i forkant av slukkingen av de analoge sendingene.

Erfaringene fra innføring av digitalradio i Norge viser også at digital merverdi i form av nytt innhold ikke har vært nok til å løfte salget. Fortsatt er 9 av 10 radioer som selges analoge. Med dagens tempo når vi målet om at 50 prosent av husholdningene skal ha tilgang til en digital mottaker i 2017. Da vil det trolig gå ytterligere tre til fem år før planen om å slukke FM kan realiseres. Overgangen drar i så fall ut i tid, og det mener NRK at ingen er tjent med. Rapporten Digital Britain tegner også opp et tilsvarende bilde og lanserer 2015 som en slukkedato for de nasjonale radiosendingene i Storbritannia.

Samfunnsøkonomiske hensyn som taler for en aktiv medvirkning fra myndighetene

Digital kringkasting er nasjonal infrastruktur på linje med veier og jernbane. Det sikrer store deler av landet likeverdig tilgang til et omfattende programtilbud, uavhengig om du bor i Oslo eller på Voss. Det finnes ingen "portvakter" som kan kreve en ekstra avgift for transporten av innholdet, slik vi kjenner det fra bredbånd og mobilnett. Et digitalt kringkastingsnett har ikke kapasitetsproblemer og ingen blir stengt ute som en følge av stor trafikk.

Historien så langt i forhold til digitalisering av radioen viser at fraværet av en aktiv medvirkning fra myndighetene gjør at prosessen går for sakte og at investeringene utsettes. Det blir for eksempel ikke lagt til rette for digitalt mottak i tunneller og nettet får dermed store hull. Deler av bilbransjen nøler med å legge digitalradio inn som standard i biler.

Mangelen på medvirkning fra myndighetene fører også til en alt for lang periode med dobbeltdistribusjon. Beregnet fra utbyggingen av DAB-nettet til 80 prosent, kan

perioden bli på mellom 15 og 20 år dersom det ikke settes inn tiltak for å oppnå en raskere overgang. Uten en aktiv medvirkning fra myndighetene kan NRK bli tvunget til å ruste opp FM-nettet. I følge Norkring må det betydelige reinvesteringer til, dersom nettet skal være i drift i flere år fremover.

Samfunnsøkonomiske hensyn som taler mot en aktiv medvirkning fra myndighetene

Det er en fare knyttet til en mer aktiv medvirkning fra myndighetene knyttet til at det er de berørte aktørene som en kan forvente sitter på kompetansen til å ta rasjonelle og riktige valg. Myndighetene kan komme til å støtte en teknologiovergang som ikke blir en suksess og som ikke gir lytterne et bedre programtilbud.

En tydelig slukkedato kan også bli sett på som en favorisering av de aktørene som sender analogt i dag. De kan gjennom dagens sendinger på FM forberede overgangen og ta med seg lyttere over på digitale plattformer i perioden frem til slukkingen, mens nye aktører må bygge opp et marked fra grunnen av. På den måten kan det hemme konkurransen i det digitale radiomarkedet.

Med én og samme utbygger av både det digitale og analoge nettet, som har vært situasjonen frem til i dag, kan vi også få monopollignende tilstander i utbyggingsfasen og som en følge av det, dyrere løsninger.

Konkurransopolitiske hensyn som taler for en aktiv medvirkning fra myndighetene

Dagens begrensning på nasjonale FM-kanaler, gjør at det er umulig for nye aktører å etablere seg i radiomarkedet på riksplan. En kommersiell konsesjon i en tiårsperiode kan sammenlignes med å være beskyttet fra konkurranse. Digital kringkasting vil gi plass til flere kanaler og aktører og inngangsbilletten for å kunne sende nasjonalt vil bli langt lavere enn på FM. For de kommersielle kanalene vil digitalradio kunne distribueres for en tidel av prisen sammenlignet med FM.

En aktiv medvirkning fra myndighetene gjør også at flere aktører trolig våger å satse på å lage radio. Usikkerheten rundt innføringen av DAB har gjort at svært få kommersielle aktører våger å bruke penger på digital distribusjon, fordi den har kommet på toppen av utgiftene til FM.

Konkurransopolitiske hensyn som taler mot en aktiv medvirkning fra myndighetene

Radio kan i dag mottas på ulike måter, blant annet gjennom internett, kabel og bakkenettet for tv. En aktiv medvirkning fra myndighetene for å fremme overgangen til en av flere digitale distribusjonsmåter, kan bli oppfattet som en favorisering av en

plattform (DAB). Men samtidig vil en slukking av FM også føre til økt trafikk på andre eksisterende digitale plattformer siden folk står helt fritt i valg av metode for radiomottak. Konkurransen i mediesektoren vil tvert imot øke gjennom en mer aktiv medvirkning fra myndighetene.

Forbrukerpolitiske hensyn som taler for en aktiv medvirkning fra myndighetene

Fortsatt er 9 av 10 radioer som selges kun FM-radioer, til tross for at det finnes en rekke DAB-modeller, som også har FM, til tilnærmet lik pris. Usikkerheten rundt teknologiskiftet har ført til at folk velger det trygge fremfor en "digitalklar" radio. På tv-siden har vi fått motsatt bilde. Der har folk kjøpt HD-klare tv-apparater lenger før ordinære tv-sendinger i HD har kommet på lufta. En tydelig medvirkning fra myndighetene vil føre til at folk blir rådet til å kjøpe FM/DAB fremfor bare FM.

Videre er det i dag en betydelig skjevhet i radiotilbudet her i landet. Oslofolk har et langt bedre radiotilbud på FM enn det utenfor de store byene. Denne skjevheten er det bare mulig å rette opp via digital distribusjon.

Forbrukerpolitiske hensyn som taler mot en aktiv medvirkning fra myndighetene

Gjennom for eksempel å sette en slukkedato for FM tvinger myndighetene folk til å anskaffe et nytt radioapparat eller å lytte til radio via andre plattformer. Det er i snitt ca 3,5 radioapparater i norske hjem (TNS Gallupundersøkelse for Digitalradio Norge), hvor av 1,7 er i aktiv bruk. Enkelte husstander kan ha opptil 10 radioer som kanskje må erstattes. I tillegg har de færreste bilene DAB integrert og mange må gå over til ulike adapterløsninger for å kunne høre radio i bil. Gjennom en langsom og uforpliktende overgang til digital distribusjon, kan publikum velge selv når de ønsker å anskaffe et nytt radioapparat. Ved en mer aktiv medvirkning fra myndighetene, kan det bli hevdet at publikum blir utsatt for en radioskatt på toppen av lisensen fordi de må anskaffe en ny mottaker.

Kulturpolitiske hensyn som taler for en aktiv medvirkning fra myndighetene

Radio er en viktig kulturformidler. For små språknasjoner spiller radio en sentral rolle for utviklingen av både språk og kultur. Norske artister slipper til med ny norsk musikk. Konserter blir overført til hele landet. De store nasjonale kanalene binder Norge sammen som nasjon og skaper felles opplevelse og referanserammer. Fortsatt lytter tre av fire til radio hver dag. Men radio har gjennom teknologiutviklingen møtt sterk konkurranse blant de yngre målgruppene. Vi tror at denne konkurransen best kan møtes gjennom at radioen blir digitalisert, og at det er gjennom digital distribusjon radiomediet igjen kan få gode vekstvilkår. En mer aktiv medvirkning fra myndighetene i

digitalovergangen kan sammenlignes med presse- og kulturstøtte som brukes aktivt i en periode for å sikre et fortsatt mangfoldig medietilbud som kommer kulturen til gode.

Kulturpolitiske hensyn som taler mot en aktiv medvirkning fra myndighetene

En avgjørende faktor for en vellykket digitalovergang, vil være hvordan norsk ikke-kommersiell lokalradio vil komme ut av det. Dersom myndighetene legger opp til en rask overgang uten å ha lagt et tilfredsstillende opplegg for ikke-kommersiell lokalradio, kan det føre til mindre mangfold lokalt. Videre er ikke et større kanalmangfold en garanti for et sterkere innholdsmangfold. Flere kanaler uten at reklamemarkedet for radio øker, kan føre til at alle kanalene løper etter de samme lytterne med det samme innholdet og den samme musikken.

Andre samfunnsmessige hensyn?

NRK P1 har i dag en sterk posisjon i det norske radiomarkedet og har en sentral beredskapsfunksjon. Rollen som beredskapskanal kan bare fylles dersom NRK P1 fortsatt blir å finne en kringkastingsplattform. Men det forutsetter at lytterne bruker denne plattformen. Dersom radiolyttingen blir splittet opp til mange forskjellige plattformer, finnes det ikke lenger en sentral beredskapsplattform som kan samle nasjonen ved alvorlige kriser. Ut fra et beredskapshensyn kan det derfor argumenteres for at myndighetene aktivt bør gå inn i digitalovergangen for å få flest mulig over fra FM til DAB så raskt som mulig slik at P1 på DAB blir morgendagens beredskapskanal.

Dersom myndighetene skal bidra aktivt, hvilken strategi?

Myndighetene kan bidra mer aktivt enn til nå ved for eksempel å signalisere at det ikke kommer til å bli lyst ut nye kommersielle riksradiokonsesjoner når de nåværende går ut i 2013 og heller ikke nye konsesjoner for kommersiell lokalradio etter 2017. Da vil det raskt oppstå en ny dynamikk i radiomarkedet hvor kampen vil stå om posisjonere seg i det nye digitale markedet. De kommersielle riksaktørene kan bruke tiden frem til 2013 med å få lytterne over på den nye plattformen, noe som P4 har god erfaring fra tidligere.

Bør det settes en fast dato for avvikling av FM?

I tillegg til ikke å lyse ut nye analoge konsesjoner, bør det settes en fast dato for avvikling av FM. NRK mener fortsatt at den bør settes til samme dato som de kommersielle konsesjonene for Radio Norge og P4 går ut ved utgangen av 2013.

Tilsvarende bør gjøres med lokalnettet på FM. Så kan det eventuelt holdes av et lite område på FM som kan brukes til ikke kommersiell lokalradio etter 2017.

Skal en slukkedato suppleres med andre kriterier?

Det bør være minst mulig kriterier knyttet til en slik slukkedato. Det kan fort skape usikkerhet om selve datoen og forsinke overgangen. De eneste kriteriene bør handle om utbyggingsgrad og kvalitet på nettet, altså kriterier som aktørene kan påvirke selv.

Konsesjonsregimet

Konsesjonsregimet for digitalradio bør være av en slik karakter at aktørene våger å investere. Med flere kanaler og større konkurranse vil trolig reklamemarkedet for radio øke. Men vi kommer ikke til å oppleve en ny monopolsituasjon hvor en aktør sitter igjen alene med alle reklamekronene. Men for å få godt og variert innhold bør konsesjonsregimet knyttes til driften av en muks og ikke til enkeltkanaler. En muksoperatør bør få en ramme å forholde seg til hvor det settes krav til et minimumsnivå på for eksempel nyheter og norsk innhold. Hvordan disse forpliktelsene løses på de ulike kanalene bør være opp til muksoperatøren. For å gi sikkerhet for investeringene i det nye nettet, bør konsesjonsperioden for driften av muksen være minst 15 år,

Det bør også settes et minimumskrav for hvor stor andel av mukskapasiteten som skal brukes til lydtjeneste, for å hindre aktører å ta i bruk all kapasiteten til tv.

MTG (P4), SBS (Radio1 og Radio Norge) og NRK er i ferd med å etablere et selskap som skal søke om å være muksoperatør. Lokalradio er også invitert med som eier i selskapet. NRK skal selv være operatør for regionnettet hvor vi har hoveddelen av dagens radiokanaler.

Dekningsgrad

NRK forventer at vi må bygge ut det regionale nettet til tilnærmet de krav som er satt til P1-dekning. FM-dekningen for P1 er regulert etter et sett med kriterier fra 1989 og NRK arbeider sammen med Norkring for å dokumentere disse. Ved å bygge ut regionmuksettet til tilsvarende kravene til P1-dekning, får vi altså 10 kanaler ut til hele landet mot dagens ene kanal (P1). Verken P2 eller P3 har dekning tilsvarende kravene til P1 på FM i dag.

NRK forventer ikke at de kommersielle kanalene vil delta i en utbygging tilsvarende regionnettet, men mener at det bør settes et dekningskrav til riksmuksene på et sted mellom 85 og 95 prosent.

Alternativer til DAB?

Det finnes i dag en rekke digitale teknologier som kan transportere radioinnhold. Men som erstatningsteknologi for FM og primærdistribusjon for radio, er det fortsatt bare DAB og DAB+ som egner seg i Norge. Verken satellitt, kabel eller trådløse nett kan gi et stabilt mobilt mottak uten problemer knyttet til mange samtidige brukere. NRK ønsker å følge utviklingen av DRM nøye for å se om det kan bli mulig å sende en kanal digitalt over lang- og mellombølge for å sikre en hundre prosents geografisk dekning. Dette samarbeider vi med Norkring om. DRM vil i så fall være et supplement til DAB

Kapasitet

NRK mener tidligere planer om å tilby en ny riksblokk til DAB må realiseres, som et tillegg til dagens kapasitet (en riksblokk og NRKs regiondabnett). Videre må 37 nettet gjøres klart for lokalradio. I tillegg bør det settes av to blokker til DMB (video/tv).

DAB/DAB+

Dagens DAB-nett er tilrettelagt for sendinger i DAB+ og alle nye radioer vil etter hvert være tilpasset for mottak av både DAB og DAB+. NRK ser likevel ikke behovet for å skifte standard, først og fremst fordi lytterne ikke vil oppleve det som en vesentlig forbedring. I dag er det ledig kapasitet i DAB-nettet. I tillegg eksisterer det planer om å ta i bruk både 37-nettet og en ny riksblokk. Med dagens DAB-standard er det plass til 8-10 kanaler i hver muks. Det er altså plass til mellom 30 og 40 radiokanaler innenfor dagens DAB-standard. Det er grunn til å tro at de ikke er stort nok markert for særlig mange flere kanaler. I tillegg gir ikke DAB+ bedre lyd enn DAB. DAB+ er mer effektiv på lave bitrater og gir plass til flere kanaler, men NRK Klassisk i DAB+ gir for eksempel dårligere lyd kvalitet enn på DAB.

NRK ser at det kan være en rekke markedsmessige fordeler knyttet til å velge den nyeste DAB-standard og at det vil være positivt med å ha felles standard med våre naboland. Sverige ser ut til å velge DAB+ dersom digitaliseringen starter, mens Danmark holder fast på DAB som standard (Danmark skal utrede om det er mulig med en eventuell overgang fra DAB til DAB+ langt frem i tid og om det er hensiktsmessig). Storbritannia holder også fast på DAB. NRK mener alt i alt at gevinsten ved en overgang er liten i Norge og at vi kan leve godt med DAB-standard i mange år fremover.

Lokalradio

NRK mener det bør skilles mellom kommersiell og ikke-kommersiell lokalradio. Kommersiell lokalradio bør ta i bruk 37-nettet for DAB, mens FM kan som tidligere nevnt være et alternativ for de små radioene som eier senderen selv og hvor det ikke er knyttet reinvesteringer til fortsatt drift. DRM+ kan også være et alternativ for lokalradio. Det er en teknologi som utvikles for å sende digitalt på FM-båndet og hvor det utvikles

pakkeløsninger rettet inn mot driften av en liten radiostasjon. Men foreløpig finnes det ikke mottakere som kan ta imot både FM, DAB/DAB+ og DRM/DRM+

Miljøproblem

Norge har verdens beste returordning for el-avfall, og gjennom et samarbeid med elektronikkbransjen vil det etableres ordninger som gjør at gamle radioer blir samlet inn på en forsvarlig måte.

Andre temaer

Å få DAB inn i alle biler blir en av de store utfordringene ved digitalovergangen. Bilbransjen arbeider langsiktig og det er trolig nødvendig med en slukkedato for FM for at DAB/DAB+ blir standard i alle nye biler og for å finne løsninger for ettermontering uten at det skal koste for mye.

Oslo 5.oktober 2009

Øyvind Vasaasen
Distribusjonssjef