

Kultur- og kirkedepartementet  
Medieavdelingen  
Postboks 8030 Dep  
0030 OSLO

Vår ref.:  
06/105-2/LL

Deres ref.:

Dato:  
3. april 2006

## Høring - rapport om digitalradio i Norge

Vi viser til Kultur- og kirkedepartementets brev av 11. januar 2006 vedrørende høring av rapporten *Digitalradio i Norge*, som er utarbeidet av arbeidsgruppen for digitalradio.

Medietilsynet har følgende kommentarer til utredningen:

### 1. Innledende bemerkninger

Innledningsvis vil Medietilsynet bemerke at høringsuttalelsen i hovedsak dreier seg om kommentarer basert på et tilsyns- og håndhevingsperspektiv. På denne bakgrunn vil tilsynet i liten grad komme med konkrete anbefalinger i forhold til spørsmål som må underlegges en politisk behandling. Dette gjelder eksempelvis tidspunkt for analogutfasing, modeller for organisering av multipleksoperatørfunksjonen m.v. Når det gjelder spørsmål av betydning for våre lovpålagte oppgaver, finner vi det likevel naturlig å komme med enkelte bemerkninger.

Videre er vi av den oppfatning at Medietilsynet som tilsyns- og konsesjonsmyndighet bør forholde seg teknologinøytral, og vil som en følge av dette heller ikke ta standpunkt til valg av egnet digital distribusjonsteknologi.

For ordens skyld nevnes at Medietilsynet var representert i arbeidsgruppen som utarbeidet rapporten *Digitalradio i Norge*. Medietilsynet ledet dessuten arbeidsgruppen, i tillegg til at tilsynet ivaretok sekretariatsfunksjonen. Det må imidlertid i denne sammenheng påpekes at arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger i rapporten står for arbeidsgruppens egen regning, og de representerer ikke nødvendigvis synet til bedriftene/etatene hvor medlemmene har sitt faste arbeidssted, jf. rapportens pkt. 1.4. På lik linje med øvrige organisasjoner som var representert i arbeidsgruppen, står Medietilsynet dermed fritt til å uttale seg om rapportens innhold og er ikke bundet av arbeidsgruppens forslag og anbefalinger.

Medietilsynet har for øvrig lagt rapportens faktadel til grunn ved utarbeidelsen av sine kommentarer. Høringsuttalelsen knytter seg således i hovedsak til rapportens kapittel 16-18.

## **2. Sammendrag**

Medietilsynet påpeker innledningsvis at dersom det fra politisk hold er ønskelig at radiomediet skal beholde den posisjon de har i det norske samfunn i dag, må radio digitaliseres. Medietilsynet mener videre at dagens allmennkringkastingstilbud ikke bør finansieres med brukerbetaling, da dette ville være i strid med grunntanken bak allmennkringkastingen. Det fremheves fra Medietilsynets side at spørsmålet om bærekraft på en digital plattform er særlig viktig for lokalradiosektoren, og at myndighetene må ta hensyn til bredden i lokalradiobransjen når de utformer det fremtidige reguleringsregimet. Når det gjelder utbyggingskrav, er det Medietilsynets oppfatning at NRKs digitale sendinger på hovedkanalen P1 må bygges ut til en dekningsgrad på tilnærmet 100 %. Det vises i denne sammenheng til NRKs særstilling som lisensfinansiert allmennkringkaster samt beredskapshensynet.

Det presiseres fra Medietilsynets side at det må skje en samordning av konsesjons- og frekvensforvaltningen, da dette er av betydning for både utlysningssituasjoner samt tilsynet med eventuelle innholdskrav m.v. Under henvisning til lovpålagte tilsynsoppgaver, anmoder Medietilsynet myndighetene om å ta stilling til grensene for allmennkringkastingsbegrepet ved en eventuell overgang til digital distribusjonsteknologi for radio. I forhold til konsesjonsperiodens lengde påpeker Medietilsynet at hensynet til reell yringsadgang og et mangfold i radiotilbudet tilsier at det uavhengig av frekvenstilgangen sikres faktisk og praktisk mulighet for å kunne sette inn nye aktører underveis i en konsesjonsperiode.

Medietilsynet ser for seg at det kan bli en økning i tilsynsvirksomheten som følge av ekomlovens bestemmelser, noe som kan få økonomiske og administrative konsekvenser i form av økt ressursbehov. Når det gjelder behovet for regelverksendringer fremhever Medietilsynet at reglene for utlysning og tildeling av konsesjoner må samordnes med ekomlovens bestemmelser om frekvenstildeling.

## **3. Medietilsynets kommentarer**

### *Radioens fremtid*

Det er et hovedmål for mediepolitikken i Norge at man skal sikre yringsfriheten som en forutsetning for et levende folkestyre. Mediene har en viktig rolle i denne sammenheng gjennom å fungere som en infrastruktur for informasjon og yringer i samfunnet. Radiomediet har vært en sentral bidragsyter med tanke på folkeopplysning, yringsadgang og ikke minst formidler av norskprodusert innhold som reflekterer norsk språk, kultur og samfunnsforhold. Dersom det er ønskelig fra politisk hold at radioen, både på riks- og lokalnivå, skal ha denne sentrale rollen også i fremtiden, er det nødvendig at distribusjonsmåten for radio innrettes etter den teknologiske utviklingen som har vært de senere årene. Medietilsynet støtter således arbeidsgruppens vurdering av at radio må digitaliseres for å kunne overleve i den form vi er kjent med i dag, men presiserer at dette er et forhold som må underlegges politisk beslutning.

### *Bærekraftighet ved økende innholdstilbud*

Det kan stilles spørsmål ved om man ved økt distribusjonskapasitet bør avvikle konsesjonsreguleringen og ordningen med innholdskrav, jf. rapportens pkt. 16.3.1. Medietilsynet mener dette er et spørsmål som må underlegges politisk behandling, og vil dermed ikke komme med konkrete forslag på dette punkt. Vi anbefaler imidlertid at myndighetene tar spørsmålet opp til vurdering i god tid før utløpet av inneværende analoge konsesjoner (riks) og før ny DAB-kapasitet tildeles. Det vises i denne forbindelse til ekomlovens regler om at forvaltning og tildeling av frekvenser skal skje etter prinsippene om forholdsmessighet, objektivitet, ikke-diskriminering og transparens, noe som igjen innebærer at eventuelle krav til innholdsregulering må være klart definert på forhånd og fremgå av utlysningen.

I forhold til en mulig avvikling av konsesjonsreguleringen bemerkes det imidlertid fra Medietilsynets side at det ikke er gitt at et økt programtilbud vil innebære økt tilgang til programmer med redaksjonelt innhold. Medietilsynet vil derfor anmode politiske myndigheter å vurdere om det er behov for tiltak som sikrer at samfunnet har et bredt radiotilbud basert på allment innhold også etter overgangen til en digital distribusjonsform. Det vises i denne sammenheng til betraktningene ovenfor under *Radioens fremtid*.

Det fremgår av rapportens pkt. 16.3.2 at sluttbrukerbetaling for kanaler eller pakker av kanaler vil være mulig med en DAB-teknologi. Arbeidsgruppen anfører i denne sammenheng at den ikke ser for seg at dagens allmennkringkastingstilbud bør finansieres med brukerbetaling. Medietilsynet stiller seg fullt ut bak denne vurderingen. Grunntanken bak allmennkringkastingen er blant annet at den skal ha et særskilt ansvar for å overvåke de politiske og økonomiske myndigheter, fremme samfunnsdialogen, medvirke til informasjonsspredning og ytringsadgang, styrke norsk språk, kultur og identitet, samt at sendingene skal kunne mottas av tilnærmet hele befolkningen. En innføring av sluttbrukerbetaling for dagens allmennkringkastingstilbud vil etter Medietilsynets oppfatning være i strid med alle disse prinsippene. I tillegg er det grunn til å påpeke at konsekvensen av en slik betalingsordning kan bli at den delen av befolkningen med dårligst økonomi får redusert sin mulighet til å delta i den offentlige debatt ved at de mister det informasjons- og opplysningstilbudet allmennkringkasterne står for.

Arbeidsgruppen påpeker under rapportens pkt. 16.3.3 at det er avgjørende at det fremtidige reguleringsregimet for digitalisering av radio tar nøye hensyn til at bransjen skal kunne bære digitaliseringsprosessen.

Spørsmålet om bærekraft er etter Medietilsynets oppfatning særlig viktig for lokalradiosektoren. Lokalradiolandskapet er i dag preget av en stor variasjonsbredde av ulike typer radioer. Vi finner alt fra små radioer til store kommersielle kjederadioer, i tillegg til nisjeradioer som retter seg mot ulike målgrupper, f. eks etniske og språklige minoriteter, medlemmer av religiøse organisasjoner, studenter mv. I utgangspunktet var lokalradiomediet fra politikernes side sett på som et virkemiddel til å styrke lokalsamfunnene og deres kultur og samhørighet. Selv om utviklingen har gått i en retning som gjør at vi i dag nok ikke har den variasjonen i lokalradiosektoren som man opprinnelig så for seg, så spiller "den egentlige lokalradioen" fortsatt en viktig rolle mange steder. Disse radiostasjonene fungerer som en

lokal allmennradio som legger vekt på å speile de ulike aktivitetene i sitt lokalsamfunn, og fungerer både som en sosial faktor og som aktivitetstilbud for frivillige medarbeidere. Dersom det fortsatt er et politisk ønske om å kunne beholde lokalradioer av denne art i en digital fremtid, må myndighetene etter Medietilsynets oppfatning ta hensyn til den bredden lokalradiobransjen representerer når de utformer det fremtidige reguleringsregimet.

### *Målsettinger for DAB-utbyggingen i Norge*

Utviklingen av DAB har fra myndighetenes side vært ansett for i hovedsak å være et ansvar for markedsaktørene selv. Det ble i St.meld. nr. 62 (1996-1997) slått fast at aktørene måtte finansiere utbyggingen, og at myndighetenes rolle primært ville være av tilretteleggende art. Arbeidsgruppen fremhever under rapportens pkt. 16.4.3 at myndighetene i tillegg til å forestå tilrettelegging, også gjennom rammebetingelser må sørge for at viktige samfunnshensyn blir ivaretatt. Det nevnes så tre hovedhensyn som myndighetene etter arbeidsgruppens oppfatning må ivareta (se rapportens s. 188). Medietilsynet støtter arbeidsgruppens vurderinger på dette punkt, og mener at man her peker på tre hensyn som myndighetene bør ha fokus på under det videre arbeidet med digitaliseringen av radiomediet.

Når det gjelder dekningskrav, foreslår arbeidsgruppen under rapportens pkt. 16.4.8 at NRKs digitale sendinger på hovedkanalen P1 må bygges ut til minst samme dekningsgrad som de analoge sendingene har i dag, dvs. tilnærmet 100 %. For de private allmennkringkasterne, Kanal 24 og P4, foreslår arbeidsgruppen dekningsgrad som ligger minst på dagens krav (henholdsvis 90 % og 60 %). Dekning utover dette må etter arbeidsgruppens oppfatning bli et kost/nytte regnestykke for aktørene.

Medietilsynet støtter arbeidsgruppens forslag om at NRKs digitale sendinger på hovedkanalen P1 må bygges ut til en dekningsgrad som tilsvarende dagens analoge. Det vises i denne sammenheng først og fremst til NRKs særstilling som lisensfinansiert allmennkringkaster. I St.meld. nr. 42 Kringkasting og dagspresse 1993 m.v. uttales det på s. 11 følgende om NRK:

*”NRK vil framleis vere den viktigaste kringkastingsinstitusjonen, med hovudansvaret for norsk allmennkringkasting både på radio- og fjernsynssida. Med dette følger ei særskild plikt til å produsere kvalitetsprogram for å gi allsidig informasjon, kultur og underhaldning til ulike publikumsgrupper rundt om i landet. Institusjonen vil ha ei spesiell oppgåve som nasjonal kulturberar, med ansvar for tradisjonelle allmennkringkastaroppgåver som norsk dramaproduksjon, musikkproduksjonar og variert programproduksjon for barn og unge og ulike minoritetsgrupper.” (vår utheving)*

Dersom disse klart uttrykte rollene til NRK skal ivaretas også på en digital plattform, bør det etter Medietilsynets oppfatning stilles et krav om at NRKs dekningsgrad ikke må bli mindre enn den er i dag. Dette gjelder både hovedkanalen P1 og de regionale sendingene. For øvrig tilsier også beredskapshensynet en dekningsgrad på tilnærmet 100 %.

Medietilsynet tar ikke stilling til konkrete dekningskrav når det gjelder de kommersielle allmennkringkasterne.

### *Modeller for DAB-multipleks, konsesjons- og frekvenstildeling*

Arbeidsgruppen uttaler på s. 201 i rapporten (pkt. 16.6.1) at ”en frekvens som brukes til bare en sending eller til flere sendinger over et digitalt multipleks vil måtte behandles som én størrelse med hensyn til både anleggskonsesjon og frekvensstillatelse. Det er fysisk umulig å skille ut ulike sendinger i en frekvens til ulike senderanlegg innenfor et digitalt multipleks. Derfor vil det, slik arbeidsgruppen ser det, måtte forutsettes at frekvenstillatelsen og anleggskonsesjon for bruk av et digitalt multipleks tildeles til kun en juridisk enhet. Hvem som står som eiere av en slik juridisk enhet er det ikke restriksjoner på etter ekomloven og kringkastingsloven.”

Medietilsynet støtter denne vurderingen, men finner grunn til å påpeke at man ved en anleggskonsesjon kan være nødt til å forholde seg til innholdskrav dersom det er et vilkår for tildeling av frekvenskapasitet. I de tilfeller hvor en frekvenstillatelse og en anleggskonsesjon er tildelt en juridisk enhet dannet av flere aktører i fellesskap, vil det således oppstå et kollektivt ansvar for at innholdskravet blir oppfylt. Det må derfor fra myndighetenes side vurderes nærmere hvordan og hvem som skal føre tilsyn med at slike innholdskrav blir etterfulgt. Det vises i denne sammenheng til ekomloven § 10-1 hvor det fremgår at det skal føres tilsyn med at krav som er fastsatt i eller i medhold av loven er oppfylt.

Under rapportens pkt. 16.6.3 kommer arbeidsgruppen med synspunkter på samordning av konsesjons- og frekvensforvaltningen. Medietilsynet støtter arbeidsgruppens synspunkter på dette området, og vil sterkt betone viktigheten av at disse to forvaltningsområder samordnes. Ekomlovens regler for frekvensforvaltning fordrer et nært og tett samarbeid mellom frekvens- og konsesjonsmyndighetene, samtidig som kulturpolitiske hensyn tilsier at disse må ivaretas for å sikre et radioinnhold i tråd med mediepolitiske føringer.

Ulike modeller for organiseringen av multipleksoperatørfunksjonen skisseres av arbeidsgruppen under rapportens pkt. 16.6.4. Som nevnt innledningsvis under pkt. 1 er dette et spørsmål som må underlegges politisk behandling, og som Medietilsynet derfor ikke kommenterer nærmere i denne høringsuttalelsen. Medietilsynet påpeker imidlertid viktigheten av at man ved valg av egnet modell for organiseringen av multipleksoperatørfunksjonen også tar hensyn til håndhevingsperspektivet og legger til rette for at forvaltningen kan ivareta sine lovpålagte oppgaver på en god og hensiktsmessig måte.

Både under pkt. 16.6.4.2.1 og pkt. 16.6.5 kommer arbeidsgruppen inn på allmennkringkastingsbegrepet uten at man tar nærmere stilling til hvor grensene for allmennkringkasteroppdraget skal gå i forhold til digital kringkasting. Det påpekes fra Medietilsynets side at det er svært viktig at kulturmyndighetene foretar en evaluering av allmennkringkastingsbegrepet ved en overgang til digital distribusjonsteknologi. Når man kommer i en situasjon hvor dekningskravene er innfridd, vil det kunne stilles spørsmål ved om en allmennkringkaster kan ivareta konkrete forpliktelser ved å etablere nisjekanaler, for eksempel en barnekanal, eller om alle programkrav som følger av kringkastingskonsesjon eller vedtekter må legges til hovedkanalen(e). En nærmere grenseoppgang for rammene til allmennkringkasteroppdraget vil således være av avgjørende betydning for hvordan Medietilsynet kan ivareta tilsynet med allmennkringkastingsforpliktelsene i årene fremover.

Konsesjonsperiodens lengde blir av arbeidsgruppen foreslått til 15 år, jf. rapportens pkt. 16.6.6. På bakgrunn av den investeringshorisonten som digital radio (DAB) forutsetter, er det Medietilsynets oppfatning at konsesjonsperiodene for digital kringkasting bør være lengre enn dagens. Dette gjelder både for lokal- og rikskringkastere.<sup>1</sup> Ut fra en slik betraktning synes 15 år å være en hensiktsmessig lengde. På den annen side tilsier hensynet til reell yringsadgang og et mangfold i radiotilbudet at det, uavhengig av frekvenstilgangen, sikres en faktisk og praktisk mulighet for å kunne sette inn nye aktører underveis i en konsesjonsperiode. Særlig viktig vil dette være for ulike ikke-kommersielle aktører: minoriteter, religiøse organisasjoner og andre nisjeradioer - og for barn og ungdom. Det er for eksempel sagt i St.meld. nr.57 (2000-2001) på s. 46 at: "... departementet [går] inn for at det bør være et mål for offentlig mediepolitikk å sikre et mangfoldig informasjonstilbud og yringsmuligheter for barn og unge." Muligheten til å opprettholde mangfold og eventuell fornyelse gjennom vesentlig lengre konsesjonsperioder kan sikres gjennom fortsatt krav knyttet til bruk av konsesjon og sendetider.

#### *Utbyggingen av DAB for lokalradio*

På lik linje med arbeidsgruppen ønsker Medietilsynet å fremheve at lokalradio er en viktig del av det samlede radiotilbudet i landet vårt. Medietilsynet er videre enig i at et teknologiskifte etter all sannsynlighet vil fremtvinge et behov for strukturendring i lokalradiobransjen, jf. arbeidsgruppens uttalelse under rapportens pkt. 16.7.1. Medietilsynet viser i denne sammenheng til at det fremgår både av rapporten *Digitalradio i Norge* og *Rapport om nye rammevilkår for lokalradio*<sup>2</sup> at en overgang til DAB forutsetter at man har lokalradioområder av en viss størrelse. En økning av områdestørrelser vil nødvendigvis få en strukturell effekt og medføre behov for justeringer av dagens områdeinndeling.

Hvilken teknologi som er best egnet for å digitalisere lokalradiobransjen, tar ikke Medietilsynet stilling til. Dette er et forhold som bør drøftes mellom besluttede myndigheter og de ulike delene av bransjen. For øvrig vises det til Medietilsynets betraktninger om lokalradio ovenfor under *Bærekraftighet ved økende innholdstilbud*.

#### *Økonomiske og administrative konsekvenser*

Arbeidsgruppen uttaler i rapportens kapittel 17 at dens anbefalinger ikke vil få vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for den offentlige forvaltning, ut over behov for arbeide med frekvensplanlegging og utlysings- og tildelingsprosesser.

Det bemerkes fra Medietilsynets side at ekomloven § 10-1 stiller store krav til myndighetene med tanke på å føre tilsyn med at alle forpliktelser som er fastsatt i eller i medhold av ekomloven blir etterfulgt. Dersom det f. eks. stilles innholds krav til aktører som får betydning

---

<sup>1</sup> Konsesjon av drift til lokalradio gis for en periode på fem år, jf. Kringkastingsforskriften § 7-2. Konsesjonene til de kommersielle riksaktørene er gitt for en periode på 9 år, og gjelder frem til 31. desember 2013.

<sup>2</sup> Kultur- og kirkedepartementet ba i 2003 daværende Statens medieforvaltning om å nedsette en arbeidsgruppe som skulle utrede og vurdere forslag til endringer på lokalradioområdet. Arbeidsgruppens rapport ble offentliggjort 31. mars 2005.

ved tildeling av frekvenser til digital kringkasting, skal det føres tilsyn med disse. En økning i tilsynsvirksomheten vil kunne medføre at det blir behov for økt ressurstillgang for å sikre ivaretagelse av dette kravet. Det kan eksempelvis nevnes at det for lokalkringkastere pr. i dag er et krav om at minst 75 % av konsesjonærens daglige sendetid skal bestå av program produsert av konsesjonæren eller andre med tilknytning til konsesjonsområdet, jf. kringkastingsforskriften § 7-7. Utover dette er det ingen formelle innholdskrav til lokalradiokonsesjonærene, slik det er for rikskonsesjonærene. Dersom det blir stilt mer formelle innholdskrav til lokalradioaktører ved tildeling av frekvenser til digital kringkasting, vil det således medføre at området for Medietilsynets tilsynsvirksomhet utvides vesentlig, noe som igjen innebærer behov for økte ressurser.

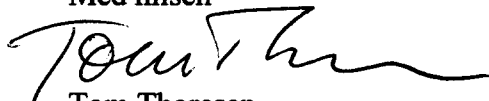
### *Regelverksendringer*

Arbeidsgruppen ser ikke behov for å foreslå konkrete lov- eller forskriftsendringer, men utelukker ikke at det må foretas visse endringsforslag eller presiseringer i eksisterende lover og annet regelverk, jf. rapportens kapittel 18.

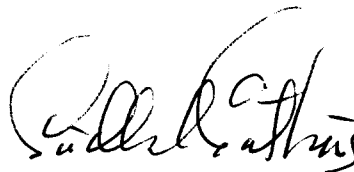
Medietilsynet kommer i denne sammenheng med følgende presisering: I rapportens pkt. 16.7.5.1 foreslår arbeidsgruppen enkelte områder hvor det antas at DAB på VHF-båndet vil være den rette teknologi for å digitalisere lokalradio. Dette forslaget innebærer en sammenslåing av en rekke av dagens lokalradioområder. Dersom arbeidsgruppens forslag tas til følge på dette punktet, vil *forskrift om konsesjonsområder for lokalradio* (FOR 2000-10-10 nr. 1004) måtte endres tilsvarende.

For øvrig påpekes det fra Medietilsynets side at regelverket for utlysning og tildeling av konsesjoner, herunder kringkastingsforskriftens kapittel 7, må samordnes med ekomlovens regler for frekvenstillatelse. Det må i denne forbindelse også tas stilling til hvordan forholdet mellom frekvenstillatelse og anleggs- og innholdskonsesjon skal være.

Med hilsen



Tom Thoresen  
direktør



Gudbrand Guthus  
områdeleder  
konsesjon og tilsyn