



Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

Deres ref.: 21/2176-

Vår ref.:

Dato: 14.06.2021

Høringssvar fra P4 Radio Hele Norge

Vi viser til høringsbrev av 6. mai 2021 og takker for anledningen til å få uttrykke våre synspunkter knyttet til forslagene til endringer i forskrift om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester samt endrede konsesjonsvilkår ved midlertidig forlengelse av eksisterende konsesjoner for lokalradio på FM fra 2022 til 2026.

Det foreslås tre hovedgrep i høringsnotatet, og våre innspill vil derfor i all hovedsak dreie seg om disse:

- 1) Den foreslåtte forlengelsen av lokalradio på FM fram til 2026
- 2) De foreslåtte innstramningene i konsesjonsvilkårene for ikke-kommersielle lokalradioer
- 3) Den foreslåtte tilpasningen i kringkastingsforskriften

Innledningsvis vil vi benytte anledningen til å si at P4-gruppen støtter helhjertet opp om de foreslåtte endringer i rammevilkårene som skal gjelde for lokalradio på analog plattform etter 2021. Vi ser at dagens regelverk har noen svært uheldige sider som blant annet fører til at en del regler ikke overholdes, og vi synes derfor det er svært positivt at departementet nå så tydelig gir uttrykk for at man ønsker å rydde opp i dette.

1) Eksisterende konsesjoner for lokalradio på FM forlenges i fem år fra 2022 til 2026

P4 Radio Hele Norge har stor forståelse for at flere lokalradioer trenger mer tid for å klare overgangen til DAB. Lokalradio spiller en viktig rolle utenfor de store byene, blant annet som en viktig bidragsyter til mediemangfoldet i Norge.

Vi ser at det flere steder er nødvendig å få på plass mer infrastruktur for at lokalradioene skal kunne klare overgangen til DAB, og vi støtter derfor forslaget om at eksisterende konsesjoner for lokalradio på FM utenom slukkeområdene (de fire store byene) forlenges i fem år, fra 2022 til 2026.

Når det gjelder lokalradioer *innenfor* slukkeområdene er situasjonen imidlertid en helt annen. I alle de store byene er DAB-nettet allerede mer enn godt nok utbygget til at aktørene som ønsker det kan få plass.

I distriktene er DAB-utbyggingen kostbar fordi det er få som kan gå sammen om å bygge ut nettet, og dessuten trenger man FM for å finansiere overgangen. Ingen av disse argumentene gjelder i slukkeområdene. I alle de store byene finnes det godt utbygde og operative DAB-nett med kapasitet til å distribuere alle de sendetimenene som i dag er på FM. Disse nettene tilbyr også distribusjon som kostnadmessig kan likestilles med FM.

Det er også vanskelig å se at en ytterligere forlengelse skal gjøre det lettere for storbystasjonene å finansiere den digitale overgangen. Dette er stasjoner som, dersom de drives i samsvar med dagens vilkår, har en årlig inntektsbegrensning på 135.000 kroner. I forslaget til nye konsesjonsvilkår foreslås et forbud mot at analoge lokalradioer i slukkeområdene kan benytte seg av noen form for reklame, sponseridentifisering eller produktplassering overhodet. Det legges med andre ord ikke opp til at FM skal finansiere overgangen til DAB for disse kanalene i det hele tatt.

På bakgrunn av dette kan vi ikke helt se hva det er FM-konsesjonærene innenfor slukkeområdene venter på. Alt ligger til rette for at storbyradioene med letthet kan foreta overgangen til DAB dersom de ønsker det. Dette er dessuten i all hovedsak radiostasjoner som allerede sender digitalt i tillegg til på FM, så overgangen burde være en smal sak.

Som Kulturdepartementet tidligere har påpekt er konsesjonsforlengelser i tillegg juridisk utfordrende både i forhold til EKOM-loven og EØS-retten. Det er derfor etter vår oppfatning holdepunkter for at en ytterligere FM-forlengelse kan være i strid med de rettslige kravene til nødvendighet, da særlig knyttet til situasjonen i storbyene.

Slik vi ser det kan en FM-slukking i byene kombinert med en tidsbegrenset (maks fem år) forpliktende FM-forlengelse utenfor de fire store byene være en løsning som både fører digitaliseringen fremover samtidig som det vil gi de minste lokalradioene noe mer tid til å omstille seg.

2) Konsesjonsvilkår for ikke-kommersielle lokalradioer i slukkeområdene strammes noe inn

Dersom departementet *likevel* faller ned på at de ønsker å behandle alle FM-konsesjonærer likt slik at også lokalradioene i de store byene får forlenget sine konsesjoner helt frem til 2026 er vi enige i at en innstramming av dagens konsesjonsvilkår er helt på sin plass.

Vi vil faktisk gå så langt som å hevde at dagens regelverk er totalt ineffektivt, har store mangler og overhodet ikke adresserer utfordringene digitaliseringen av radio står overfor. Reglene bør derfor endres umiddelbart slik at de er i tråd med departementets intensjon.

P4-gruppen er helt på linje med Medietilsynet og Nkom når de i sitt brev til Kulturdepartementet datert 10. oktober 2018 (vedlegg 1) adresserer konkrete utfordringer knyttet til digitalisering av radiomediet.

I brevet pekes det på at det er all grunn til å tro at enkelte lokalradioaktører – i strid med forutsetningene – kringkaster kommersielle sendinger på FM-nettet som dekker store deler av Oslo og at dette «i så fall innebærer (..) en systematisk undergraving av Stortingets beslutning og gjeldende kringkastings- og ekomregelverk». Stort tydeligere kan det faktisk ikke sies at man her har å gjøre med et regelverk som ikke fungerer.

I praksis innebærer dette at det kun har vært en delvis slukking av FM i de store byene, og vi ser derfor med positive øyne på de endringene departementet nå legger opp til. Det er åpenbart at dagens ordning lett kan misbrukes – og at den også *blir* misbrukt -, og vi mener de foreslåtte endringene vil demme opp for dette. P4-gruppen støtter derfor alle de foreslåtte endringene, og ønsker å knytte noen ord til et par av dem:

2a) Forslag om forbud mot reklame, sponsing og produktplassering i slukkeområdene

I lokalradiomeldingen (Meld. St. 24, (2014-2015)) forutsetter Stortinget at lokalradio på FM i all hovedsak – av konkurransehensyn og av hensyn til digitaliseringsprosessen - drives på et ikke-kommersielt grunnlag. Lokalradioer som i dag sender på FM i slukkeområdene er derfor underlagt særskilte konsesjonsvilkår og har blant annet et øvre tak på reklame- og sponsorinntekter på 135 000 kr årlig. Når Medietilsynet erfarer at regelverket ikke fungerer slik Stortinget forutsatte fordi det blant annet blir utfordret gjennom forretningsmessige tilpasninger, er det helt riktig å ta grep for å endre reglene.

Etter vår mening er det *flere* grunner til at departementets forslag om et reklame- og sponsforbud for analoge lokalradioer i slukkeområdene bør innføres:

- **Forbudet vil i liten grad ramme inntektsgrunnlaget til dagens lokalradioer:**

Ifølge opplysninger fra Medietilsynet er det kun et fåtall av lokalradioene som har inntektene sine fra reklame- og sponssalg. Hele 19 av 24 konsesjonsinnehavere i slukkeområdene som rapporterte til Medietilsynet for driftsåret 2019 oppga ingen eller svært lave kommersielle inntekter. Vi støtter dermed departementets vurdering om at forbudet mot reklamesendinger vil få svært liten betydning for disse radioene, men kun ramme dem som faktisk bryter reglene.

- **Forbudet vil hindre undergravingen av de kommersielle aktørenes virksomhet:**

Omgåelsene Medietilsynet peker på har pågått helt siden riksaktørene slukket FM i slukkeområdene og har vært så massive at de har bidratt til å svekke inntektsgrunnlaget til de kommersielle aktørenes virksomhet. Det er ingen tvil om at denne urettmessige virksomheten har gjort betydelig skade på det økonomiske grunnlaget riksaktørene var ment å ha i slukkeområdene og som regelverket skulle sikre. Etter våre beregninger har omgåelsene ført til at flere titalls millioner kroner hvert år urettmessig unndras fra riksmarkedet, noe som utvilsomt er størrelser som er egnet til å svekke riksaktørenes drift, posisjon og muligheter. Medietilsynet kan om nødvendig gjøre egne anslag ved å utbe seg regnskapstall fra aktørene i slukkeområdene.

Dette bekrefter at det er all grunn til å ta Medietilsynet- og Nkoms bekymring på alvor når de i sitt brev til departementet (vedlegg 1) skriver at «tilsynene viser til at den beskrevne situasjonen kan svekke mediemangfoldet og de øvrige radiokanaleners inntekter og lyttermasser» samt at «sendingene kan også ha en konkurransevridende effekt, idet aktørene som lojalt har skiftet til

DAB, mister lyttere. Det antas å være betydelig økonomisk omsetning knyttet til reklameinnhold i de aktuelle sendingene».

Forbudet vil gi forvaltningen handlingsrom og nødvendige virkemidler i kampen mot lovbrudd:

Medietilsynet og Nkom skriver videre i sitt brev til departementet at det – med dagens regelverk i hånden – er svært ressurskrevende for dem å stanse de ulovlige sendingene, og at det derfor «er nødvendig å følge opp Stortingets vedtak i form av streng håndheving av reglene».

Dette er vi helt enige i. Det er liten tvil om at Medietilsynet trenger sterkere virkemidler for å faktisk kunne følge opp Stortingets intensjon, og et reklameforbud på lokalradio vil være nettopp et slikt enkelt, men svært effektivt virkemiddel. Et totalforbud mot reklame er objektivt konstaterbart og dermed lett å håndheve fordi det bare vil være lytte til sendingene for å avdekke brudd i stedet for å måtte følge pengestrømmen for å finne ut om lokalradioene har større reklameinntekter enn reglene tillater.

Bruddene på dagens konsesjonsvilkår har etter vårt syn vært så omfattende og så systematisk gjennomført helt fra FM-slukkingen at vi ikke er i tvil om at de bare vil fortsette dersom det nå ikke tas helt konkrete grep.

Det er vår erfaring at det er en liten gruppe aktører med tilknytning til hverandre som gjennomgående bryter reglene (f.eks. inntekstbestemmelsene) og opptrer som en hvilken som helst kommersiell aktør på radio uten at dette har fått noen konsekvenser for driften deres. Bruddene på konsesjonsvilkårene fører dermed til at en aktør som sender på FM skaffer seg betydelige urettmessige økonomiske fordeler, samtidig som det vedtatte teknologiskiftet undergraves.

Strengere og mer etterprøvbare regler er derfor essensielt, men det er også helt avgjørende at det i større grad enn i dag finnes et ris bak speilet dersom regelen brytes. Det er på høy tid å være litt hardere i klypa slik at de som bryter konsesjonsvilkårene i fremtiden opplever at dette får konsekvenser.

For at regelverket skal virke tilstrekkelig preventivt støtter vi derfor helt opp om departementets forslag om å gi Medietilsynet kompetanse til å inndra konsesjonen allerede ved første gangs overtredelse.

2b) Krav om at konsesjonærer i slukkeområdene selv må benytte konsesjonen

Departementet foreslår at dagens forbud mot sam- og videresendinger for FM-radioer i slukkeområdene oppheves og at det heller innføres et konsesjonsvilkår for analoge lokalradioer i slukkeområdene som sier at konsesjonæren *selv* må benytte konsesjonen.

Vi støtter forslaget om å stramme inn, og ser helt klart Medietilsynets utfordring med å håndheve dagens regelverk. Tilsyn blir i praksis både tungvint og svært tidkrevende når man må lytte til sendingene for å avdekke om det har forekommet brudd.

Et konsesjonsvilkår om at man *selv* må benytte egen konsesjon, og at programsamarbeid og samproduksjoner er forbudt er derfor et hensiktsmessig sted å starte. For å fjerne alt rom for egne tolkninger og en mulig tøying av regelverket mener vi imidlertid at det kan være behov for å presisere ordlyden ytterligere. Formuleringer som tydeliggjør at reglene gjelder for all tilgjengelig sendetid bør vurderes for å unngå nye situasjoner som er uklare og vanskelig å håndheve for tilsynsmyndigheten.

3) Nødvendige tilpasninger i kringkastingsforskriften

Vi støtter alle endringer og tilpasninger departementet foreslår i kringkastingsforskriften, og ønsker å knytte noen kommentarer til de endringene som er av størst betydning for oss:

3a) Vektlegging av tidligere brudd på konsesjonsvilkårene

Vi anerkjenner at deler av lokalradiobransjen trenger ytterligere tid på overgangen fra FM til DAB, særlig utenfor slukkeområdene. P4-gruppen støtter derfor vurderingen om at eksisterende konsesjoner i disse områdene forlenges uten ny konsesjonsutlysning.

Vi støtter også muligheten for å kunne søke om nytildeling eller overføring av konsesjoner utenfor slukkeområdene (hvis det er ledig sendetid) da dette kan være viktig for å sikre lokalradiomangfoldet samt for å finansiere digitalovergangen.

Medietilsynet bør imidlertid skjele til hvordan søkeren tidligere har forholdt seg til konsesjonsvilkårene når en søknad skal vurderes. Har en konsesjonær tidligere brutt ett eller flere vilkår bør dette få konsekvenser i form av avslag på ny søknad.

Slik vi ser det er gjentatte brudd på konsesjonsreglene blitt så omfattende blant enkelte aktører at det nå må settes en effektiv stopper for virksomheten. Vi mener dette dreier seg om en liten gruppe aktører som over tid har brutt den ene regelen etter den andre, blant annet ved å benytte seg av FM-konsesjoner som skulle vært brukt av ideelle aktører. Gruppen bruker disse konsesjonene til å tjene penger – helt uten inntektsbegrensninger – som en hvilken som helst annet kommersiell aktør på radio.

I sitt brev til departementet (vedlegg 1) adresserer Medietilsynet og Nkom denne utfordringen svært tydelig, og skriver blant annet at «Nkom viser til at det gjentatte ganger har forekommet sendinger med for høye effekter, noe Nkom oppfatter som forsettlig og potensielt planlagte brudd på regelverket. Medietilsynet er bekymret for sendinger som potensielt bryter med forbud mot sam- og videresending, samt inntektsbegrensninger som gjelder for nisjeradioer i slukkeområder».

Tilsynene er også krystallklare på at de mener de gjentatte bruddene får store negative konsekvenser for hele digitaliseringsprosessen fordi de «kan svekke mediemangfoldet og de øvrige radiokanalenes inntekter og lyttermasser» samt at det er en «åpenbar fare for at disse sendingene kan bidra til å forsinke teknologiskiftet og overgangen til DAB. Sendingene kan også ha en konkurransevridende effekt, idet aktørene som lojalt har skiftet til DAB, mister lyttere.»

Dersom Medietilsynet i fremtiden får muligheten til å vektlegge tidligere brudd når FM-konsesjoner skal tildeles eller overdras vil man på en effektiv måte kunne eliminere de aktørene som har tradisjon for å ikke følge reglene. Vi støtter derfor dette forslaget.

3b) Nytildeling og overføring av analoge lokalradiokonsesjoner innenfor slukkeområdene i forlengelsesperioden

Innenfor slukkeområdene ser vi ingen grunn til at det skal forekomme verken nye tildelinger eller overføring av lokalradiokonsesjoner i forlengelsesperioden. Vi er enige med departementet i at Medietilsynet bør ha handlingsrom til å vurdere hensiktsmessigheten av en nytildeling, og at det normalt ikke skal tildeles konsesjoner til lokalradio på FM i områder der det er et utbygd DAB-nett med ledig kapasitet og befolkningen allerede har et bredt lokalt tilbud på DAB. Dette gjelder i aller høyeste grad i de store byene, og nytildelinger her er bør derfor ikke forekomme.

Når det i tillegg er slik at en av hovedgrunnene til at man i det hele tatt forlenger eksisterende FM-konsesjoner for lokalradio i fem år er at *eksisterende* radiokanaler trenger ytterligere tid til å forberede og finansiere overgangen til DAB faller det på sin egen urimelighet å skulle tildele nye konsesjoner i områder hvor det uansett ikke er lov til å tjene penger på analog radiovirksomhet.

3c) Dekning i forlengelsesperioden

Selv om kommune- og fylkesinndelingen her i landet ble endret fra januar 2020 bør ikke dette påvirke de forhåndsavsatte sendernettene til analog lokalradio. For P4-gruppen og andre aktører i markedet er forutsigbarhet helt avgjørende, og da særlig knyttet til slukkeområdene.

Erfaringene etter riksslukkingen er at aktører i og rundt slukkeområdene har gjort flere ulovlige forsøk på å endre senderanleggene sine for å få dekning utenfor tildelt konsesjonsområde. Hensikten har som oftest vært å oppnå dekning i slukkeområdene. Vi mener det er høy sannsynlighet for at en åpning for endringer av konsesjonsområder vil bli brukt for å ytterligere undergrave hensikten med slukkeområdene og at det vil føre til utfordringer rundt håndhevelse.

Dekningsområdene må derfor holdes uendret i hele perioden, uten påvirkning fra endrede kommune- og fylkesgrenser.

Med vennlig hilsen



Kenneth Andresen

Ansvarlig redaktør og adm.dir.

1 vedlegg:

- Felles brev fra Nkom og Medietilsynet om utfordringer knyttet til digitalisering av radiomediet.

Til Kulturdepartementet v/ekspedisjonssjef Nina Økland og Samferdselsdepartementet v/ekspedisjonssjef Tove Kristin Flølo

10. oktober 2018

Utfordringer knyttet til digitalisering av radiomediet

Medietilsynet og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) ønsker med dette å gjøre Kulturdepartementet og Samferdselsdepartementet oppmerksom på særlige utfordringer knyttet til gjennomføringen av Stortingets beslutning om digitalisering av radiomediet¹ og innføringen av digital radio (DAB)².

Utfordringene gjelder i hovedsak det største radiomarkedet i Norge – Oslo og omegn. Nkom viser til at det gjentatte ganger har forekommet sendinger med for høye effekter, noe Nkom oppfatter som forsettlig og potensielt planlagte brudd på regelverket. Medietilsynet er bekymret for sendinger som potensielt bryter med forbud mot sam- og videresending, samt inntektsbegrensninger som gjelder for nisjeradioer i slukkeområder. Tilsynene viser til at den beskrevne situasjonen kan svekke mediemangfoldet og de øvrige radiokanalenes inntekter og lyttermasser.

En forutsetning for Stortingets beslutning og regjeringens innføring av digital radio har hele tiden vært at riksdekkende kommersielle radioaktører og de største kommersielle lokalradioaktørene skulle digitaliseres samtidig³.

I lokalradiomeldingen⁴ går det tydelig frem at kommersielle lokalradioaktører ikke kunne fortsette FM-sendinger i storbyene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Begrunnelsen for dette var at fortsatte FM-sendinger fra kommersielle aktører med betydelig dekning i storbyene ville være konkurransevridende i en situasjon der riksdekkende nasjonale aktører ble pålagt et teknologiskifte.

Medietilsynet og Nkom har grunn til å anta at enkelte lokalradioaktører sender kommersielle sendinger på FM-nettet som dekker store deler av Oslo, i strid med forutsetningene. I så fall

¹ Stortinget besluttet digitalisering av radiosektoren i 2011

² DAB står for Digital Audio Broadcasting, digital radio

³ Meld St. 8 (2010-2011) Digitalisering av radiomediet - Digitalradiomeldingen

⁴ Meld. St. 24 (2014-2015) Rammevilkår for lokalradio i samband med digitaliseringa av radiomediet

innebærer dette en systematisk undergraving av Stortingets beslutning og gjeldende kringkasting- og ekomregelverk. Etter Nkoms og Medietilsynets vurdering er det åpenbar fare for at disse sendingene kan bidra til å forsinke teknologiskiftet og overgangen til DAB. Sendingene kan også ha en konkurransevridende effekt, idet aktørene som lojalt har skiftet til DAB, mister lyttere. Det antas å være betydelig økonomisk omsetning knyttet til reklameinnhold i de aktuelle sendingene. Et annet forhold tilsynene ønsker å påpeke, er at fortsatte sendinger fra kommersielle aktører på FM-nettet kan ha konsekvenser for det beredskapsansvaret NRK har.

Nkom har opprettet sanksjonssaker mot flere av aktørene⁵, herunder foretaket Radio Metro AS (Radio Metro), for brudd på vilkår i sendertillatelser på FM. I korte trekk består overtredelsene i at kommersielle og ikke-kommersielle lokalradioaktører sender Radio Metros innhold med sendereffekter og utstrålt effekt som langt overskrider de tekniske vilkårene som myndigheten har satt. I tillegg benyttes antennesystemer som ikke er tillatt og som gir vesentlig større dekningsområde enn tillatt. På denne måten sender de aktuelle lokalradioaktørene kommersielle FM-sendinger i store deler av Oslo. Nkoms beregninger viser at inntil én million mennesker kan nås av disse ulovlige sendingene.

Medietilsynet har opprettet tilsynssaker mot flere nisjekonsesjonærer i slukkeområder rundt Oslo, på bakgrunn av henvendelser om at disse videreformidler kommersielt Radio Metro-innhold. I konsesjonsvilkårene til disse nisjeradioene er det satt vilkår om totalforbud mot sam- og videresending av innhold fra andre aktører, samt en øvre grense for hvor mye aktørene kan hente i reklame- og sponseinntekter.

Radio Metro er en stor kommersiell radioaktør og kan på denne måten være involvert i de øvrige aktuelle aktørenes mulige lovbrudd. Etter tilsynenes vurdering vil denne virksomheten på FM kunne skaffe Radio Metro og i de tilknyttede foretakene betydelige økonomiske fordeler, samtidig som det vedtatte teknologiskiftet undergraves.

Kulturdepartementet har i lokalradiomeldingen uttrykt bekymring for at en slik situasjon skulle oppstå;

"Dersom ein skulle opne for at alle dei kommersielle lokalradiokonsesjonane vart forlengde eller lyste ut på nytt i dei fire største byane vil det kunne undergrave eller forseinke teknologiskiftet, ettersom det framleis vil eksistere eit relativt omfattande tilbod på FM..."

⁵ Foretakene er Radio Metro AS, Radio Rox AS og Asker og Bærum Lokalradio AS

... Dersom kanalane til NRK, MTG og SBS forsvinn frå FM-nettet, vil lokalradiosektoren vere åleine på denne plattformen, og vil som følgje av teknologiskiftet kunne kapre nye lyttarar blant dei som enno ikkje har fått installert DAB i bilane sine."

Medietilsynet og Nkom reagerer på lovbrudd med de sanksjonsmidlene tilsynene har til rådighet. Tilsynene ønsker likevel å orientere Kulturdepartementet og Samferdselsdepartementet om situasjonen, fordi de omtalte forhold fremstår som suksessive overtredelser, hvor formålet kan se ut til å være å bruke FM-nettet for å konkurrere med aktører som lojalt har etterlevd Stortingets vedtak.

Myndighetene, radioaktørene og radiolytterne har allerede brukt store ressurser i forbindelse med digitalisering av radiosektoren. Det å kontrollere og få stanset ulovlige FM-sendinger er også svært ressurskrevende både for Medietilsynet og Nkom. Situasjonen som er beskrevet viser etter tilsynenes vurdering at det er nødvendig å følge opp Stortingets vedtak i form av streng håndheving av regelverket.

Med hilsen

Mari Velsand, direktør Medietilsynet

Elisabeth Aarsæther, direktør Nasjonal kommunikasjonsmyndighet