

08.05.19

FM etter 2021

Anbefaling til Kulturdepartementet
om fremtidig analog distribusjon
av lokalradio i FM-nettet



Innhold

1	Mandat og hovedkonklusjoner	5
1.1	Medietilsynets mandat	5
1.2	Oppsummering og hovedkonklusjoner	5
1.2.1	Hovedfunn	5
1.2.2	Medietilsynets vurderinger	7
1.2.3	Anbefalinger	10
1.3	Metode og avgrensninger	11
2	Bakgrunn for digitalisering av lokalradio	14
3	Lokalradiolandskapet	16
3.1	Definisjoner	16
3.2	Oppsummering	17
3.3	Aktørmangfoldet i lokalradiomarkedet	18
3.4	Innholdskonsesjoner	21
3.5	Registrert nettradio	23
3.6	Anleggskonsesjoner	24
4	Status og kostnadsbilde for utbygging og drift i Lokalradioblokka	25
4.1	Oppsummering	25
4.2	Senderanlegg - status	26
4.2.1	Årsaker til at utbygging av anlegg ikke er påbegynt	28
4.2.2	Årsaker til at anlegg ikke er i drift, men er under utbygging	28
4.3	Dekning i Lokalradioblokka sammenlignet med FM-nettet	29
4.3.1	Tekniske forutsetninger for Nkoms beregninger	29
4.3.2	Om dekingen	30
4.4	Kostnader ved utbygging og sendekostnader i Lokalradioblokka	32
4.4.1	Anslag for investerings- og driftskostnader for anleggskonsesjonærer	34
4.4.2	Anslag for investerings- og driftskostnader for innholdskonsesjonær	35
4.5	Saneringskostnader for FM-anleggene	35
4.6	Kostnader knyttet til paralleldistribusjon på FM og DAB	36
4.7	Kostnader ved overgang fra FM til DAB for lokalradioer i slukkeområder	37
4.8	Tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier	39

4.8.1	Om støtteordningen	39
4.8.2	Støttens effekt og utfordringer.....	40
4.8.3	Notifisering til ESA	41
4.9	Beredskapshensyn og nettenes robusthet	41
5	Frekvenstekniske forhold	43
5.1	Fremtidig bruk av FM-båndet	43
5.2	Justering av sendestyrke på FM-sendernet.....	43
6	Utvikling i radiolytting og plattformbruk.....	45
6.1	Oppsummering	45
6.2	Offisielle radiolyttermålinger	45
6.3	Digitalradiundersøkelsen (DRU).....	46
6.4	Plattformundersøkelse	49
7	Lokalradioenes økonomi	50
7.1	Oppsummering	50
7.2	Lokalradioer med FM-konsesjon	51
7.3	Lokalradioer på DAB.....	54
7.3.1	Driftsøkonomien i lokalradioer som kun sender på DAB-nettet	54
7.3.2	DAB-anleggskonsesjonærenes driftsøkonomi.....	55
7.3.3	Musikkvederlag.....	56
7.3.4	Beregning av musikkvederlag for distribusjon i FM og DAB	56
8	Bransjens synspunkter.....	59
8.1	Oppsummering	59
8.2	Åpen høring	60
8.3	Spørreundersøkelse blant lokalradiokonsesjonærer	66
8.3.1	Om undersøkelsen.....	66
8.3.2	Investeringsbehovet i FM-nettet.....	67
8.3.3	Konkurransforhold.....	68
8.3.4	Lokalradioenes oppfatninger om lytteroppslutningen	69
8.3.5	Hindre for digitalisering	70
8.3.6	Insentiver for digitalisering	72
8.3.7	FM etter 2021 og rammebetingelser	74
8.3.8	Særskilt om lokalradioer i slukkeområder.....	77

9	Medietilsynets vurderinger	78
9.1	Oppsummering	78
9.2	Om premissene for forlengelse	80
9.3	Status og fremdrift for digitaliseringsprosessen.....	82
9.4	Regulatoriske og økonomiske hindre og insentiver for digitalisering	84
9.4.1	Kostnadsbildet for utbygging og sendekostnader.....	84
9.4.2	Lokalradioaktørens økonomiske situasjon	86
9.4.3	Regulatoriske og økonomiske hindre og insentiver for digitalisering	88
9.5	Samlet vurdering og betydning for mangfoldet i radiomarkedet.....	89
9.6	Premisser og vilkår for forlengelse	91
9.6.1	Forlengelse eller ny utlysning?.....	91
9.6.2	Forlengelsens varighet.....	93
9.6.3	Særskilt om forlengelse for lokalradio på FM i slukkeområder	95
9.6.4	Regulatoriske rammevilkår for en eventuell forlengelsesperiode.....	98
9.7	Økonomiske støtteordninger	110
10	Behov for å følge utviklingen i lokalradiomarkedet videre.....	112
11	Anbefalinger.....	113
11.1	Forlengelse	113
11.2	Tidsramme og metode	113
11.3	Regulatoriske vilkår.....	114
11.4	Utvidelse av tilskuddsordningen til lokale lyd- og bildemedier	116
12	Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene	117
12.1	Økonomiske og administrative konsekvenser for myndighetene	117
12.2	Økonomiske og administrative konsekvenser for lokalradiobransjen.....	118
13	Vedlegg	119

Forord

Da Stortinget besluttet å fastsette slukketidspunktet for analog radio til 2017 ble det samtidig bestemt at de fleste og minste lokalradioene hadde behov for noe lenger tid til å gjennomføre digitaliseringsprosessen. Derfor ble de fleste lokalradiokonsesjonene på FM forlenget med fem år. Det ble den gang ikke tatt stilling til hva som skulle skje med de analoge lokalradiokonsesjonene etter utløpet av femårs-perioden.

Siden det er Stortinget som tok beslutningen om forlengelsen må spørsmålet om eventuell videre forlengelse legges frem for Stortinget på nytt.

Kulturdepartementet har i den sammenheng bedt Medietilsynet utrede status for digitaliseringen i bransjen og vurdere grunnlaget for å forlenge distribusjon av lokalradio på FM etter 2021.

Medielandskapet er i rask utvikling, og det er viktig at lokalradiobransjen får størst mulig forutsigbarhet om fremtidige rammevilkår for å kunne være levedyktig som bransje i fremtiden. Medietilsynet mener at en robust lokalradiobransje kommer til å gi et vesentlig bidrag til det norske mediemangfoldet, også i fremtiden.

Medietilsynets ambisjon med denne rapporten er å legge frem et solid beslutningsgrunnlag slik at Stortinget kan treffe en avgjørelse til det beste både for aktørene i lokalradiobransjen og mediemangfoldet.

Medietilsynet vil gjerne takke alle som har bidratt med fakta, synspunkter og andre innspill til rapporten, det har vært avgjørende for at tilsynet har hatt et bredt og godt vurderingsgrunnlag.

Fredrikstad, 8. mai 2019

Mari Velsand
Direktør

Hanne Sekkelsten
Direktør for juridisk og regulatorisk avdeling

Robin Welhaven Føyen
Prosjektleder

1 Mandat og hovedkonklusjoner

1.1 Medietilsynets mandat

Kulturdepartementet ga i brev av 5. desember 2019 Medietilsynet i oppdrag å utarbeide en rapport som kartlegger grunnlaget for eventuelt å forlenge lokalradio på FM etter 2021. For å kunne legge frem et solid beslutningsgrunnlag for Stortinget, ba departementet tilsynet utrede status for digitaliseringen i bransjen og grunnlaget for en eventuell forlengelse av FM-distribusjon for lokalradioene.

Departementet ønsket at rapporten blant annet skulle omfatte:

- Kartlegging av økonomi, status for digitalisering, samt økonomiske og regulatoriske insentiver og hindre for digitalisering i lokalradiobransjen.
- Vurdering av hva som taler for og mot at lokalradio eventuelt får anledning til å fortsette på FM etter 2021
- Vurdering av hvor lenge lokalradio eventuelt bør få anledning til å fortsette på FM
- Vurdering av på hvilke vilkår lokalradio eventuelt bør få anledning til å fortsette på FM
- Oversikt over de viktigste økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget/forslagene.

Medietilsynet ble bedt om å konsultere frekvensmyndigheten Nasjonal Kommunikasjonsmyndighet, (Nkom) i arbeidet med rapporten. Fristen for å oversende rapporten til departementet var 8. mai 2019.

1.2 Oppsummering og hovedkonklusjoner

1.2.1 Hovedfunn

Aktørmangfold: Det er i dag relativt sett et større aktørmangfold på FM enn på DAB, både når det gjelder antall virksomheter og antall unike aktører. Fra 2007 til 15. april 2019 har det vært en økning i antall innholdskonsesjoner til FM og DAB fra 244 til 375, samtidig som antall virksomheter er redusert. Dette innebærer at aktørmangfoldet i denne perioden er redusert, og at flere innholdskonsesjoner er samlet på færre virksomheter.

Utbygging: Utbygging i Lokalradioblokka er påbegynt i de fleste regionene, men er fortsatt i en oppstartsfasen. I 27 av 37 regioner er senderanlegget satt i drift, tre senderanlegg er under utbygging og i tre regioner planlegges oppstart av utbygging i 2019 eller 2020. Tre regioner står ledige. Det er ledig kapasitet i alle senderanlegg som er i drift unntatt ett. Utbyggingen

er kostnadskrevende, og anleggskonsesjonærene har utfordringer med å få tilstrekkelig antall leietakere. Dermed blir det få å dele kostnadene med for de som bygger ut.

Dekning: Befolkningsdekningen i Lokalradioblokka er generelt lavere enn dekningen i FM-nettet. På landsbasis dekker Lokalradioblokka cirka 58 prosent, mot 69 prosent for FM-nettet. Utbyggingen av lokal-DAB har først og fremst skjedd i områder med høy befolkningstetthet, slik at utenfor storbyene er utbyggingen av lokal-DAB lav sammenlignet med utbyggingen av FM.

Tilgang: Nesten alle norske husstander har tilgang til digital radio (99 prosent). 88 prosent har tilgang til DAB-radio, og 87 prosent til radio over internett (Digitalradiundersøkelsen (DRU), Kantar Media). Den samme undersøkelsen viste at antall DAB-apparater økte fra 3,3 millioner til seks millioner fra første kvartal 2016 til første kvartal 2019, mens antall FM-apparater i samme periode gikk ned fra 9,2 millioner til 3,6 millioner.

Lytting til plattform: 77 prosent av radiolytterne var kun på digitale plattformer i første kvartal 2019, mot 27 prosent første kvartal 2016. Til sammenligning var kun tre prosent kun på FM første kvartal 2019, mot 37 prosent i samme kvartal 2016. Digitalradiundersøkelsen viser altså at antall digitale radiolyttere øker og at det er få rene FM-lyttere igjen. Likevel tar apparatutskiftningen særlig i bil lenger tid enn antatt. Lokalradio har hatt en umiddelbar vekst etter slukkingen av de riksdekkende FM-sendingene, men det er for tidlig å si om dette representerer en varig utvikling.

Økonomi: Informasjon Medietilsynet har innhentet om kostnadsbildet for utbygging og sendekostnader i Lokalradioblokka, viser at det er et betydelig nivå på investerings- og driftskostnadene. Anslag tilsynet har innhentet indikerer en kostnad på total cirka 750 000 kroner for å opprette et DAB-senderanlegg. I tillegg kommer driftskostnader på cirka 9000 kroner per måned per senderpunkt. Hvor mange sendepunkter som trengs varierer fra region til region. Medietilsynets analyse viser at investerings- og driftskostnadene er vesentlig høyere i DAB enn for FM. De økte kostnadene kan etter Medietilsynets vurdering utgjøre et etableringshinder for en rekke lokalradioer. Et sentralt element er at anleggskonsesjonærene sliter med å få tilstrekkelig antall leietakere å dele kostnadene med.

Markedet for lokalradiodrift på DAB fremstår per i dag som umodent. Mesteparten av inntektene som genereres i lokalradiobransjen kommer fra FM-virksomheten. Medietilsynets analyser viser at blant de lokalradioene som sender både på FM og DAB, er det inntektene fra FM-sendingene som finansierer DAB-driften. I 2018 ble nesten 97 prosent av alle driftsinntektene i lokalradiobransjen generert av virksomheter med FM-konsesjoner. Lokalradioer med FM-konsesjoner gikk med et lite overskudd i fjor, mens virksomhetene som kun sendte i DAB-nettet hadde betydelige underskudd.

En gjennomgang av status for lokalradioenes driftsøkonomi bekrefter at bransjen fremdeles er preget av store forskjeller. Radioer som kun har FM-sendinger har lave inntekter og få

ansatte, og mange drives utelukkende av frivillige. Virksomheter med både FM- og DAB-sendinger har høyere inntekter og flere ansatte. Men selv for disse lokalradioaktørene finansieres DAB-sendingene av FM-driften. Disse virksomhetene anslår at knapt 20 prosent av inntektene kommer fra DAB-sendingene, mens knapt 30 prosent av kostnadene er direkte knyttet til DAB. Dette viser at bransjen sliter med å finne bærekraftige forretningsmodeller for ren DAB-distribusjon. Samlet sett foreligger det per i dag reelle økonomiske hindre for overgang til DAB for mange aktører, både blant dem som kun distribuerer på FM og dem som dobbeltdistribuerer på FM og DAB.

Offentlig støtte: Gode rammevilkår for DAB-overgangen er viktig for å legge til rette for et aktørmangfold og et lokalradiotilbud med god geografisk spredning. Data Medietilsynet har hentet inn i forbindelse med rapporten, dokumenterer at det er behov for offentlig støtte for å kunne gjennomføre en vellykket digitalisering som ivaretar et mangfold i lokalradiomarkedet og opprettholder den geografiske dekningen i områder med lav befolkningstetthet.

Medietilsynet har de siste fire årene tildelt til sammen vel 40,5 millioner kroner til digitalisering av lokalradiobransjen gjennom tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier. I denne perioden er det gitt tilskudd til utbygging i 32 av 37 regioner. Kun to regioner er bygd ut uten tilskudd. Per 2019 er det få eller ingen nett som er ferdig utbygd.

Kostnadsbildet ved utbygging av Lokalradioblokka viser at investeringsbehovet er betydelig. Medietilsynets økonomiske analyse tyder på at store deler av bransjen kan ha utfordringer med å investere i utbygging av DAB-nett på grunn av svak økonomi. Dagens begrensninger i rammen for tilskuddsordningen og støttetaket fører til at søkerne ikke fullt ut får innvilget det de har søkt om. Dersom de ikke har midler til å dekke restkostnadene selv må de vente et år for å søke om flere midler. Samtidig gjør høye driftskostnader at en utvidelse av støtteordningen til også å gjelde driftstilskudd kan fungere som et insentiv for digitalisering. En forutsetning er da at den økonomiske rammen for tilskuddsordningen økes.

1.2.2 Medietilsynets vurderinger

Hensyn til mediemangfoldet: En slukking av FM i 2022 kommer etter Medietilsynets vurdering trolig til å svekke aktørmangfoldet i lokalradiobransjen, både fordi en del aktører uten mulighet til å sende på FM sannsynligvis legger ned sitt tilbud og fordi de aktørene som dobbeltdistribuerer mister et vesentlig finansieringsgrunnlag. I så fall mister lytterne i de mindre befolkningstette områdene sitt lokalradiotilbud, og følgelig svekkes også både innholds- og bruksmangfoldet i disse områdene.

Økonomiske og regulatoriske hindre: Samlet sett viser hovedfunnene i rapporten etter Medietilsynets vurdering for at det foreligger betydelige økonomiske og regulatoriske hindre for at lokalradiobransjen skal kunne gjennomføre en vellykket overgang til DAB innen utgangen av 2021. Dette trekker i retning av lokalradioene bør få en forlengelse etter 2021.

Digitaliseringstempo og beredskapshensyn: Hensynet til tempoet i digitaliseringsprosessen og beredskapshensyn kan tale mot en forlengelse. Enkelte aktører mener at en FM-forlengelse er et hinder for å oppnå målet om fulldigitalisering av radiomediet og kan redusere lokalradioenes insentiver til å gjøre nødvendige omstillinger. Det er særlig pekt på at i områder der digital distribusjon allerede er bygget ut, kan en FM-forlengelse bidra til å reversere investeringer i videre digital utbygging og utvikling. Tilsynets analyser har vist at FM-driften gir et nødvendig økonomisk grunnlag for å bygge ut og drifte DAB-anleggene. Lokalradio har åpenbare utfordringer med å finne bærekraftige driftsmodeller med grunnlag i ren DAB-distribusjon. Tall fra aktørene viser at fire av seks aktører som utelukkende sender på DAB hadde et betydelig driftsunderskudd i 2018. Medietilsynet vurderer på denne bakgrunn at forlengelse av FM-konsesjoner etter 2021 kan bidra til at bransjen utvikler en tilstrekkelig bærekraftig forretningsmodell for DAB-drift. Det mediepolitiske målet om fulldigitalisering av radio tilsier at forlengelsen bør være av begrenset varighet, både av hensyn til konkurransesituasjonen for de aktørene som allerede har gjennomført digitaliseringen, og for å fungere som et insentiv til digitalisering både for lokalradioaktørene og lytterne. Medietilsynet foreslår også en vesentlig innskjerping av vilkårene for lokalradio i slukkeområdene for å sikre ikke-kommersiell drift. Gitt slike rammebetingelser er det Medietilsynets vurdering av fortsatt lokalradiodrift i slukkeområdene ikke blir en hindring for den videre digitaliseringsprosessen.

NRK har en særskilt beredskapsfunksjon på nasjonalt nivå. Dette innebærer ifølge NRK at befolkningen må ha tatt i bruk DAB for å bli informert i en krisesituasjon. Enkelte FM-radioer påpeker at de har avtaler med lokale myndigheter om å ha en beredskapsrolle. Befolkningens tilgang til en DAB-mottaker har stor betydning i beredskapssammenheng, ettersom NRKs radiosendinger ikke lenger er tilgjengelig på FM. Tall fra Digitalradioundersøkelsen i 2019 viser at tilgangen på DAB-apparater både i hjemmet og i bil har økt betydelig siden 2016. Undersøkelsen viser også at lytterne gradvis blir mer digitale, og at andelen som kun lytter til FM i 2019 er lav. Etter Medietilsynets vurdering er det derfor ikke avgjørende for hensynet til beredskap at det settes en endelig slukkedato for lokalradio på FM nå.

Tidsavgrenset forlengelse: Medietilsynet anbefaler på dette grunnlaget en tidsbegrenset forlengelse av lokalradioenes mulighet til å sende på FM etter 2021, både i og utenfor slukkeområdene. Tilsynet legger til grunn at forutsetningen om at lokalradio skal digitaliseres står ved lag, og at FM-båndet skal utfases for distribusjon av lokalradio. På denne bakgrunn er det naturlig å tidsavgrense forlengelsen. Ettersom en forlengelse er et unntak fra det rettslige utgangspunktet om at konsesjoner og tillatelser til lokalradio skal utlyses med jevne mellomrom, må en forlengelse begrunnes i særlige hensyn og det er også begrensninger for hvor lenge en forlengelse kan vare. Medietilsynet og Nkom har kommet til at en ytterligere forlengelse av konsesjonsperioden rettslig sett maksimalt kan være på inntil tre til fem år. Medietilsynet foreslår en femårig forlengelse.

Endringer i rammevilkår: Medietilsynet foreslår ikke vesentlige endringer i rammevilkår utenfor slukkeområdene. Hensynet til aktør- og bruksmangfoldet tilsier at det fortsatt bør være anledning til å tildele nye konsesjoner på FM i områder der det ikke er tildelt konsesjon fra før, og på sendernett der det er ledig sendetid. Dersom befolkningen har et lokalradiotilbud på DAB i det aktuelle området, kan hensynet til digitaliseringsprosessen tale imot å tildele en ny konsesjon på FM. For å kunne ivareta disse hensynene på en god måte bør Medietilsynet gis noe større skjønnsmessig frihet i behandlingen av søknader om FM-konsesjon utenfor slukkeområdene. Også for søknader om overdragelse bør det innføres klarere vurderingsmomenter for hvorvidt en overdragelse bidrar til å fremme digitaliseringsprosessen, eller om godkjenning bør gis av hensyn til aktør- eller bruksmangfoldet. Medietilsynet foreslår at eksisterende sendetid videreføres inn i en ny forlengelsesperiode og at inndelingen i ulike konsesjonstyper (24/7-radio, allmenradio og nisjeradio) oppheves.

For lokalradioer i slukkeområdene foreslår Medietilsynet en vesentlig innstramning i rammevilkår. Slukkeområdene er kommersielt attraktive områder hvor kommersielle lokalradioer måtte avvikle sine FM-sendinger samtidig med at det riksdekkende FM-nettet ble slukket. Stortinget har derfor uttalt at lokalradioer som sender på FM i disse områdene skal forbli ikke-kommersielle. Erfaringene fra tilsynet med dagens rammevilkår i slukkeområdene er at disse er blitt søkt omgått gjennom markedsmessige og forretningsmessige tilpasninger og at overtredelse er vanskelig og ressurskrevende å dokumentere. Medietilsynet foreslår derfor endringer i rammevilkårene som på en bedre måte skal sikre Stortingets forutsetning om at lokalradioer som fortsetter på FM i slukkeområdene forblir ikke-kommersielle. Samtidig mener tilsynet at endringene gjør det enklere og mindre ressurskrevende å føre tilsyn med at vilkårene overholdes.

Medietilsynet foreslår at det innføres et totalforbud mot å sende reklame, ha sponsorater eller benytte produktplassering for lokalradioene i slukkeområdene. Videre bør det innføres et vilkår om at radioene må benytte konsesjonen selv. Eksisterende inntektsbegrensninger og forbud mot sam- og videresending foreslås opphevet. Medietilsynet foreslår at det ikke skal gis anledning til nytildeling og overdragelser av FM-konsesjoner i slukkeområdene. Det bærende hensynet for forlengelse av FM-konsesjoner i slukkeområdene er at eksisterende konsesjonærer skal få lenger tid til å forberede en overgang til digital distribusjon. I tillegg peker Medietilsynet på at ledig frekvenskapasitet i slukkeområdene kan være attraktiv for andre radiokanaler i tilgrensende områder for å kunne holde på lyttere som forflytter seg. Videre er konsesjonene i slukkeområdene ikke-kommersielle og utgjør ikke en økonomisk verdi i samme grad som konsesjonene utenfor slukkeområdene. Begrunnelsen for overdragelse gjør seg derfor ikke gjeldende i slukkeområdene slik som utenfor.

Utvidelse av tilskuddsordningen: Medietilsynet foreslår å øke den økonomiske rammen for tilskuddsordningen for lyd- og bildemedier, og utvide ordningen slik at det kan gis driftsstøtte i tillegg til investeringstilskudd. Dette for å legge til rette for at søkerne kan få realisert sine utbyggingsplaner, samtidig som støtte til drift kan lette overgangen for

anleggskonsesjonærer og innholdskonsesjonærer i Lokalradioblokka. Departementet bør vurdere å prioritere særlig mindre bingo-radioer og ikke-kommersielle radioer som sender på FM ved tildelingen av driftsstøtte.

1.2.3 Anbefalinger

Med bakgrunn i hensyn til mediemangfoldet og mulighetene for en vellykket overgang til DAB for lokalradio, vurdert opp mot nåværende status for digitalisering og bransjens økonomiske situasjon, anbefaler Medietilsynet følgende:

- Eksisterende FM-konsesjoner for lokalradio forlenges både i og utenfor slukkeområdene i fem år, fra og med 1. januar 2022 til og med 31. desember 2026.
- Departementet bør vurdere en midlertidig utvidelse av tilskuddsordningen til lokale lyd- og bildemedier, slik at ordningen også omfatter driftsstøtte til digitalisering. Tilskuddsrammen bør også økes.
- Inndelingen i ulike konsesjonstyper (24-7, allmenn og nisje) for FM-radio oppheves.
- I den nye forlengelsesperioden beholder lokalradioene retten til den sendetiden som er fordelt og innrapportert til Medietilsynet ved utløpet av inneværende forlengelsesperiode 31. desember 2021.
- Det innføres noen ulike rammebetingelser for lokalradio i og utenfor slukkeområdene i den nye forlengelsesperioden.
 - a. Utenfor slukkeområdene foreslås at:
 - Det gis anledning til å tildele nye konsesjoner og til å overdra FM-konsesjoner i forlengelsesperioden. Medietilsynet får hjemmel til å gjøre en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle, der særlig hensynet til aktør- og bruksmangfoldet i lys av status for utbyggingen av Lokalradioblokka vektlegges.
 - b. I slukkeområdene foreslås at:
 - Det innføres totalforbud mot å sende reklame, ha sponsorater eller benytte produkt plassering i sendingene. Som følge av dette oppheves dagens regler om inntekts- og utbyttebegrensning.
 - Det innføres et konsesjonsvilkår om at konsesjonæren selv må bruke konsesjonen. Som en konsekvens av dette oppheves eksisterende sam- og videresendingsforbud.
 - Det kan verken tildeles nye konsesjoner og det vil ikke være anledning til å overdra konsesjoner til andre.

Medietilsynet mener det framover er nødvendig å følge utviklingen for digitalisering av lokalradioene tett. Informasjon om alle relevante forhold knyttet til digitaliseringen er avgjørende for å kunne vurdere hvordan lokalradiobransjens forutsetninger for en vellykket overgang til DAB utvikler seg og om etableringshindringene og insentivene for digitalisering endres over tid. Medietilsynet anbefaler derfor at det utarbeides en ny statusrapport når det gjenstår to år av den nye forlengelsesperioden. En slik rapport kan bidra til et godt faktagrunnlag når det etter den nye forlengelsesperioden skal vurderes om det da er klart for å fase ut FM eller om myndighetene bør legge til rette for en ny utlysning av konsesjoner til analog lokalradio.

1.3 Metode og avgrensninger

Det er Stortinget som skal fatte beslutningen om en eventuell ytterligere forlengelse av lokalradio på FM etter 2021. Medietilsynets utredning skal bidra til å etablere et solid beslutningsgrunnlag for Stortinget. Departementet har i oppdragsbrevet identifisert noen temaer som kartleggingen bør omfatte og hvilke vurderinger som bør gjøres, og dette var utgangspunktet for hvilket datagrunnlag Medietilsynet har innhentet og sammenstilt og for hvilke analyser Medietilsynet har gjennomført.

Rapporten inneholder et bredt faktagrunnlag for vurderingen av om lokalradio på FM skal forlenges etter 2021. Medietilsynets vurdering er at kjernes spørsmålet i oppdraget er hvor lokalradiobransjen står i dag sammenlignet med våren 2015, da det ble besluttet å forlenge FM-konsesjonene av hensyn til at lokalradioene trengte lenger tid til å gjennomføre et vellykket teknologiskifte. Det har nå gått fire år siden denne beslutningen, og kun litt over ett år siden slukkingen av det riksdekkende FM-nettet ble fullført i desember 2017 og forlengelsesperioden for lokalradioene startet. Det er derfor mye som taler for at det er for tidlig å trekke konklusjoner med hensyn til effekten av digitaliseringen av de riksdekkende radioene, og hvilken betydning dette har for utviklingen i befolkningens radiolytting, økonomien i radiomarkedet og lokalradioenes situasjon og forutsetninger for digital overgang. Dette har også hatt betydning for hvilket faktagrunnlag og hvilke analyser som er gjort i rapporten.

Medietilsynet har vært opptatt av at faktagrunnlaget som vurderingene er gjort på grunnlag av, er så oppdatert som mulig, blant annet for å få med den siste utviklingen etter slukkingen av de riksdekkende nettet. Eksempelvis er fristene lokalradioaktørene har for innrapportering av ulike opplysninger slik at 2018-tall først forelå i perioden mars-april. For å kunne svare på oppdraget innenfor fristen 8. mai, har Medietilsynet derfor måttet å avgrense vurderingen til status for lokalradioenes økonomi og status for digitalisering i lokalradiobransjen, og hvilken betydning dette har for lokalradioenes insentiver og hindre knyttet til en overgang til DAB per i dag. Det er gjennomført en avgrenset analyse av etableringskostnader, som beskriver både hvilke investerings- og driftskostnader som er nødvendig for en lokalradio som skal gå over til DAB. Basert på dataene knyttet til lokalradioenes driftsgrunnlag er lokalradioene

kategorisert i ulike grupper for å prøve hypotesen om at radioene innenfor disse ulike kategoriene deler egenskaper som har betydning for graden av økonomiske og regulatoriske insentiver og hindre som de møter ved overgangen til DAB. Innenfor tidsrammen for oppdraget har det ikke vært rom for å innhente prognoser for den videre utviklingen i lokalradiomarkedet, og hvor lang tid lokalradioene trenger for å kunne gjennomføre en vellykket digital overgang. Det er også for tidlig å fastslå hvilken effekt slukkingen av det riksdekkende FM-nettet har hatt for den totale radiolyttingen, og for lokalradiolyttingen spesielt.

Medietilsynet anbefaler derfor at utviklingen i lytteroppslutning, utbygging av Lokalradioblokka, og økonomiske insentiver og hindre for digitalisering i ulike lokalradiogrupper følges over tid, og vurderes på nytt når det har gått lenger tid etter digitaliseringen av det riksdekkende nettet, jf. punkt 10 nedenfor.

For å få bred innsikt i ulike synspunkter på om lokalradio skal få fortsette på FM etter 2021 har Medietilsynet både gjennomført en åpen høring og en egen spørreundersøkelse i mars 2019, som ble sendt til alle lokalradiokonsesjonærer på FM og DAB. Medietilsynet har også hatt jevnlig dialog med Norsk Lokalradioforbund, som har bidratt med faktagrunnlag. Det kom over hundre innspill i den åpne høringen, og både riksdekkende radioaktører, lokalradioaktører, organisasjoner og lyttere uttalte seg. Høringsinnspillene er oppsummert i kapittel 8.2, og der det er relevant kommentert i tilknytning til de ulike vurderingstemaene i rapporten. Spørreundersøkelsen til lokalradiobransjen var utformet for å kartlegge både forutsetninger for digitalisering, lokalradioenes egne oppfatninger av insentiver og hindre for overgang til DAB, synspunkter på motivasjonen for distribusjon av lokalradio på FM i dag og fremover, og synspunkter på eventuell forlengelse av lokalradio på FM etter 2021. Svarprosenten var på om lag 65 prosent.

Kartleggingen av lokalradioenes økonomi er basert på opplysninger fra årsmeldingene som alle lokalradioer med konsesjon for sendinger i FM-nettet har plikt til å levere. I årsmeldingsskjemaet skal aktørene oppgi driftsinntekter, der de skiller mellom reklame, andre kommersielle inntekter, bingo og ulike ikke-kommersielle inntekter (gaver, tilskudd, annet). Videre skal de oppgi driftsutgifter (blant annet sendekostnader og avskrivninger), og om de har ulønnede og/eller lønnede medarbeidere. Samlet sett gir dette informasjon om lokalradioenes driftsresultater.

I tillegg har Medietilsynet utformet egne undersøkelser og innhentet økonomiopplysninger både fra radiovirksomheter som kun sender i Lokalradioblokka for DAB og fra virksomheter som driver DAB-senderanleggene i Lokalradioblokka. Disse aktørene har ikke plikt til å rapportere årlig om økonomi. Medietilsynet vurderte det imidlertid som viktig å inkludere økonomiopplysninger for begge de to distribusjonsplattformene for å kunne gi et mer helhetlig bilde av økonomien i lokalradiobransjen, og eventuelle forskjeller mellom de to distribusjonsplattformene. Et sentralt mål med kartleggingen av økonomien har vært å avdekke om lokalradiobransjen fremdeles er svært heterogen, både med hensyn til

økonomiske forutsetninger og motivasjon for å fortsette å sende på FM og/eller å gå over til DAB. Analysen av økonomien i lokalradiobransjen har hatt som mål å identifisere og beskrive eventuelle ulike egenskaper ved ulike grupper av lokalradio, som for eksempel mellom de som kun sender på FM, som dobbeltdistribuerer på FM og DAB, og de som kun er på DAB.

I kartleggingen av status for digitaliseringen av lokalradio har Medietilsynet sett på status og fremdrift for utbygging og drift av Lokalradioblokka. I tråd med oppdragsbeskrivelsen har Medietilsynet samarbeidet tett med Nkom, som både har utarbeidet oppdaterte beregninger av befolkningsdekningen i regionene der Lokalradioblokka er utbygd og de eksisterende FM-nettene. Videre har årsmeldingene fra DAB-anleggskonsesjonærer for 2018 bidratt med viktig informasjon om status for utbygging av Lokalradioblokka, drift og ikke drift for alle anleggene som har fått konsesjon, anslag over prosentvis dekning i regionen, om det er lokale sendepunkter som andre enn anleggskonsesjonæren har fått utbygd, hvilke lokalradioaktører som sender i anlegget, og om noen har avsluttet sendingene. I tillegg har Medietilsynet benyttet tall fra tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier for å belyse i hvilken grad lokalradioblokken er utbygd med midler fra tilskuddsordningen. Kartleggingen av den faktiske DAB-utbyggingen for lokalradio i dag er også supplert med informasjon fra spørreundersøkelsen som ble sendt til alle aktørene, der det også ble stilt spørsmål om eventuelle fremtidige planer for utbygging av DAB.

I kartleggingen av kostnadsbildet for digital overgang for lokalradio har Medietilsynet benyttet ekstern bistand. Eivind Engberg har utarbeidet en rapport med anslag over investerings- og driftskostnader for anleggskonsesjonærer og innholdskonsesjonærer i Lokalradioblokka. Nkom, Norkring og Amedia AS har uttalt seg til anslagene i rapporten. Det er også sett nærmere på kostnader knyttet til paralleldistribusjon på FM og DAB. Sammen med opplysningene som er innhentet fra lokalradioer og anleggskonsesjonærer, samt rapportering fra de som har mottatt digitaliseringsstøtte gjennom tilskuddsordningen for lokal lyd- og bildemedier, gir dette et rimelig utgangspunkt for å si noe om nivået på kostnadsbildet for overgang til DAB. Det gir også et grunnlag for å sammenligne kostnadene mellom distribusjon på FM og DAB og om differansen vil kunne anses for å være et etableringshinder for lokalradioene. Medietilsynet har verken gjort nærmere analyser av avkastingskrav knyttet til investeringer eller av risiko knyttet til fremtidig lønnsomhet i DAB. I spørreundersøkelsen som ble sendt til alle aktørene ble det også stilt spørsmål om investeringer i senderanleggene i FM-nettet, både de siste tre årene og for de neste tre årene. I tillegg var det flere spørsmål om ulike sider ved kostnadsbildet for DAB og om dette representerer et hinder for overgang til DAB.

Medietilsynet har også sett på utviklingen i radiolytting og hvilke plattformer som brukes til radiolytting. Det er innhentet oppdaterte tall fra de offisielle lyttermålingene for både riksdekkende radio og lokalradio, SSBs Mediebarometer 2019 og Digitalradioundersøkelsen (DRU).

Medietilsynet har med utgangspunkt i egne registre gitt en oversikt over antall innholdskonsesjoner på FM og DAB, anleggskonsesjoner for FM og DAB og registrerte nettradioer. For å beskrive aktørmangfoldet i lokalradiobransjen har Medietilsynet også sett på forholdet mellom antall innholdskonsesjoner til FM og DAB, antall radiovirksomheter og unike aktører. Tilsynet har også sett på utviklingen i antall innholdskonsesjoner og radiovirksomheter i perioden 2007 til 15. april 2019, for å kartlegge utviklingen i den eiermessige spredningen i lokalradiomarkedet. Medietilsynet har i størst mulig grad benyttet sist oppdaterte tall i beskrivelsen av aktørmangfoldet, som er basert på status per 15. april 2019. I analysen av lokalradioenes økonomi og status for digitalisering er det de siste godkjente årsmeldingene for 2018 som ligger til grunn. Det betyr at det i rapporten opereres med noen ulike tallgrunnlag.

2 Bakgrunn for digitalisering av lokalradio

Digitalisering av radiomediet er behandlet av Stortinget ved en rekke anledninger. Flere av prinsippene for gjeldende politikk for digitalisering av radio ble lagt allerede i St. meld. nr. 30 (2006-2007) *Kringkasting i en digital fremtid*¹, blant annet at digitaliseringen skulle være aktørstyrt når det gjaldt teknologivalg.

Stortinget behandlet på nytt spørsmål om digitalisering av radio i Meld. St. 8 (2010-2011) *Digitalisering av radiomediet*² (Digitalradiomeldingen). I denne meldingen ble ulike kost- og nytteeffekter av digitaliseringen vurdert. Det ble også lagt en konkret plan for digitaliseringen av radiomediet med slukkekrakter og datoer for den digitale overgangen for riksdekkende radio.

I meldingen ble det pekt på at kostnadsbildet for digitalisering av lokalradio var uoversiktlig og lite homogent, og at en viktig forutsetning for en vellykket overgang til digital radio var at *lokalradioenes interesser ble ivaretatt på en tilfredsstillende måte*.³ Departementet viste til en rekke fordeler og ulemper ved digitalisering for lokalradioene. Det ble pekt på at mange av de større, kommersielle lokalradioene kunne få fordeler gjennom et utvidet nedslagsfelt i de større regionene i Lokalradioblokka. Videre blir det pekt på at slike radioer kunne nyte godt av å disponere hele 24-timers sendeflater for seg selv, mens mindre radioer kunne dele sendekostnader med flere. På den annen side ble det vist til at andre, mindre lokalradioer med mer utpreget lokal profil ikke ville finne det attraktivt å utvide nedslagsfeltet sitt og heller ikke kom til å ha økonomiske ressurser til å bære en slik utvidelse.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Stmeld-nr-30-2006-2007-/id466242/sec1>

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-8-20102011/id632619/sec1>

³ Digitalradiomeldingen punkt 6.5. Særleg om digitalisering av lokalradio.

Regjeringen presiserte at utgangspunktet var at lokalradio på et eller annet tidspunkt skulle digitaliseres, men tok i meldingen ikke stilling til en konkret slukkedato. Det ble pekt på at situasjonen frem mot 2017 kunne endre seg betydelig både med tanke på pris på digitale sendere og utvikling av ny teknologi. Det ble også vist til at nye typer produkter for radiomottakere antagelig kom til å bli tilgjengelig for forbrukerne.

Regjeringen presiserte at det var viktig at de fleste (og minste) lokalradioene fikk fortsette på FM inntil videre, også etter 2017, men at de større, kommersielle, lokalradioene burde likebehandles med de riksdekkende kommersielle radioene.

Forslag til nærmere rammevilkår for lokalradio i forbindelse med digitaliseringen av radiomediet ble lagt frem for Stortinget i Meld. St.24 (2014-2015) *Rammevilkår for lokalradio i samband med digitaliseringen av radiomediet* (Lokalradiomeldingen).⁴

På oppdrag fra Kulturdepartementet og som bakgrunn for forslagene i Stortingsmeldingen kartla Medietilsynet konkurranseforholdene i lokalradiomarkedet. I rapporten av 15. september 2014 anbefalte tilsynet hvilke lokalradioer som burde få fortsette på FM etter 2017, og hvilke som burde avvikle FM-sendingene sine samtidig med digitaliseringen av det riksdekkende nettet. Rapporten ble sendt på åpen høring, inkludert til alle lokalradiokonsesjonærer.

Ved behandlingen av Lokalradiomeldingen besluttet Stortinget at kommersielle lokalradioer som benyttet sendernet med dekning i de fire største byene i Norge⁵, samt omkringliggende områder som nådde over 100 000 personer i disse byene⁶, ikke skulle få forlenget konsesjonene etter 2017. I alt måtte kommersiell lokalradio i elleve konsesjonsområder (heretter slukkeområdene) avvikle FM-driften i samsvar med de riksdekkende aktørenes regionvise slukkeplan.

Det ble vektlagt at de øvrige lokalradioene trengte lenger tid til å gjennomføre et vellykket teknologiskifte, og deres konsesjoner ble derfor forlenget i fem år (fra og med 1. januar 2017 til og med 31. desember 2021). Forlengelse ble valgt fremfor ny utlysning, slik at lokalradioene kunne bruke ressursene på digitalisering fremfor å delta i auksjon i en ny konsesjonsrunde. Forlengelsesperioden ble satt til fem år i tråd med innspill fra flere av høringsinstansene, deriblant Nkom og Medietilsynet. Det opprinnelige forslaget på tre år ble vurdert til å være for knapt ut fra erfaringene med utbyggingen av Lokalradioblokka så langt.

Lokalradioene som fikk fortsette i forlengelsesperioden fikk samtidig slettet de konsesjonsspesifikke kravene til lokalt innhold, lokalt nærvær og eiermessig mangfold. I tillegg ble kravet i kringkastingsforskriften om lokale nyheter og de økonomiske

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-24-2014-2015/id2406788/sec1>

⁵ Stor-Oslo, Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger

⁶ Askøy, Nesodden, Asker og Bærum, Ski og Oppegård, Hurum og Røyken, samt Sandnes og Forsand

begrensningene for nisjeradio opphevet. De regulatoriske rammebetingelsene ble for de aller fleste av lokalradioene på FM dermed vesentlig liberalisert etter 2017. Departementet begrunnet dette med hensynet til lik regulatorisk behandling med lokalradio på DAB, og at endringene kunne redusere lokalradioenes utgifter slik at de fikk brukt ressurser på digitalisering.

Departementet mente likevel at særskilte hensyn gjorde seg gjeldende for ikke-kommersielle lokalradioer som fikk fortsette på FM i slukkeområdene. Disse kom til å bli alene om å sende på FM i kommersielt svært attraktive områder. En videreføring av et FM-tilbud her kunne etter departementets vurdering bidra til å undergrave eller forsinke teknologiskiftet. Samtidig mente departementet at dette hensynet måtte balanseres opp mot et behov for noe lenger tid til digital omstilling.

For å ivareta disse hensynene og sikre at FM-radioer i slukkeområdene fortsatte å drive ikke-kommersielt, ble det besluttet å innføre vilkår i forlengelsesvedtakene med forbud mot sam- og videresending av innhold fra andre aktører, kommersiell inntektsbegrensning og utbytteforbud.

Medietilsynets erfaring i inneværende forlengelsesperiode er at det er både tid- og ressurskrevende å føre tilsyn med gjeldende vilkår for ikke-kommersiell lokalradio på FM i slukkeområdene. Dette viste seg konkret da Medietilsynet høsten 2018 igangsatte tilsyn med konsesjonsvilkårene for lokalradio i Oslo og omkringliggende slukkeområder etter tips om brudd på bestemmelsene. Tilsynet avdekket at tre radioer ikke overholdt konsesjonsvilkårene om forbud mot sam-/videresending og inntektsbegrensning. Erfaringer fra disse tilsynssakene viser etter Medietilsynets vurdering at konsesjonsvilkårene er søkt omgått gjennom markedsmessige og forretningsmessige tilpasninger. Det har vært svært utfordrende for tilsynet å dokumentere overtredelser av vilkårene i disse sakene. Erfaringene tilsier at disse vilkårene bør revurderes ved en eventuell ny forlengelse slik at de ivaretar formålet på en bedre måte.

3 Lokalradiolandskapet

3.1 Definisjoner

Aktører som vil formidle sendinger på FM og/eller DAB må ha innholdskonsesjon fra Medietilsynet. En **innholdskonsesjon** gir rett til å sende innhold i et kringkastingsnett. En aktør må ha konsesjon for hvert enkelt nett det skal kringkastes i både på FM og på DAB. En lokalradioaktør vil derfor i mange tilfeller ha flere konsesjoner.

En **anleggskonsesjon** gir rett til å opprette og drive et senderanlegg enten på FM eller på DAB, og tildeles av Medietilsynet. I tillegg må anleggskonsesjonærer ha en **frekvenstillatelse** fra Nkom, som gir rett til å ta i bruk de frekvensressursene som er avsatt til dekningen av det aktuelle området.

I beskrivelsen av aktørmangfoldet i lokalradiobransjen gir ikke antall konsesjoner alltid et godt bilde på det reelle eiermangfoldet. Årsaken er at en eier i mange tilfeller kontrollerer flere radiovirksomheter som igjen kan ha flere innholdskonsesjoner. Det er derfor nødvendig å se både på antall innholdskonsesjoner, antall radiovirksomheter og antall unike aktører for å beskrive lokalradiolandskapet og aktørmangfoldet som finnes der.

Med **radiovirksomhet** menes et foretak med eget organisasjonsnummer i Brønnøysundregistrene. Lokalradioaktørene organiserer sin radiovirksomhet på ulike måter, noen har en konsernlignende struktur der ett selskap eier alle de underliggende selskapene, mens andre opererer med flere selvstendige selskaper uten noen felles overliggende eierstruktur. I tillegg foregår det en form for konsolidering i dette markedet gjennom at lokalradioaktører for eksempel drifter andre lokalradiovirksomheter uten at de nødvendigvis har et formelt eierskap i disse virksomhetene. For å få et riktigere bilde av det reelle aktørmangfoldet i lokalradiobransjen må disse sidene ved eierstrukturene derfor tas hensyn til. Medietilsynet har utviklet en metode for å beregne antallet **unike aktører** i bransjen. Innholdskonsesjoner med samme majoritetseier eller konsesjoner der tilsynet har kunnskap om at det foreligger vesentlige organisatoriske bindinger, som for eksempler driftsavtaler, telles som én unik aktør.⁷

3.2 Oppsummering

- Det er 149 ulike **radiovirksomheter** i lokalradiomarkedet.⁸ 85 av de 149 radiovirksomhetene sender kun i FM-nettet, 49 sender både i FM og på DAB og 15 sender kun i DAB.
- Antallet **unike aktører** i lokalradiomarkedet er 120. 77 av disse aktørene sender kun i FM-nettet, 28 sender både i FM og på DAB og 15 sender kun i DAB.
- Det er relativt sett et større aktørmangfold på FM enn på DAB, både når det gjelder antall virksomheter og antall unike aktører, med en lavere grad av eiermessig spredning i unike aktører enn for antall virksomheter
- Fra 2007 og frem til 15. april 2019 har det vært en økning i antall innholdskonsesjoner til FM og DAB fra 244 til 375, samtidig som antall virksomheter

⁷ Når det gjelder radiovirksomheter knyttet til Radio Metro AS har Medietilsynet foretatt en skjønsmessig vurdering på grunn av eierstrukturens kompleksitet.

⁸ Per 15. april 2019

er redusert fra 225 til 149. Dette innebærer at aktørmangfoldet i denne perioden er redusert, og at flere innholdskonsesjoner er samlet på færre virksomheter. Per 15. april 2019 kontrollerer 30 virksomheter til sammen 200 innholdskonsesjoner.

- Per 15. april 2019 er det 198 innholdskonsesjoner⁹ til lokalradiosendinger på FM og 177 i Lokalradioblokka. I tillegg er det tildelt 18 innholdskonsesjoner til regionale sendinger i Riksblokk II.
- I forkant av digitaliseringen av det riksdekkende nettet, ble antallet innholdskonsesjoner på FM redusert fra 234 ved utgangen av 2015 til 186 ved utgangen av 2017. Antallet har igjen økt etter at forlengelsesperioden startet 1. januar 2017, og er per 15. april 2019 198.
- Antall innholdskonsesjoner på DAB (Lokalradioblokka og Riksblokk II) har fra 31. desember 2017 til 15. april 2019 mer enn fordoblet seg, fra 85 til 177.

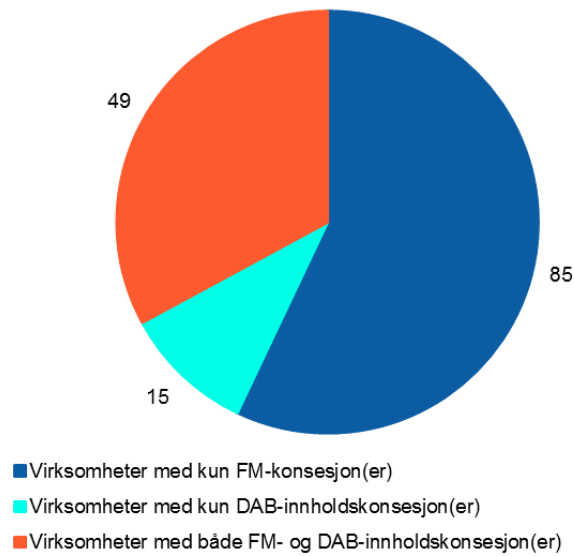
3.3 Aktørmangfoldet i lokalradiomarkedet

Med lokalradiomarkedet menes virksomhetene som distribuerer i FM-nettet, Lokalradioblokka og Riksblokk II. I dette kapittelet presenteres antall radiovirksomheter og unike aktører i Lokalradioblokka og i Riksblokk II samlet som DAB.

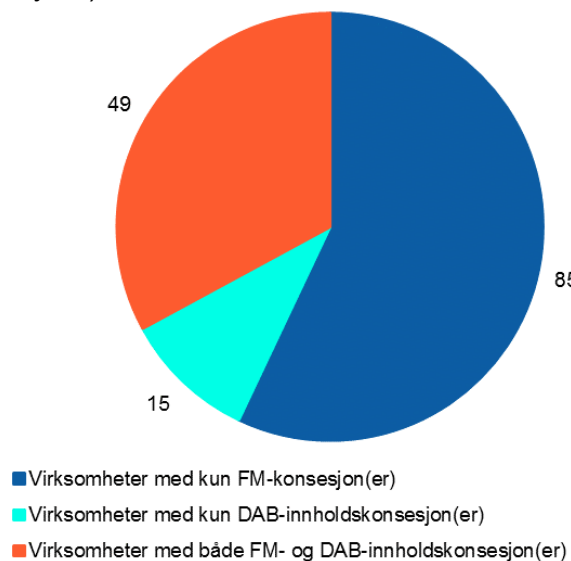
De sist oppdaterte tallene for lokalradiomarkedet viser at det er 149 ulike **radiovirksomheter** i lokalradiomarkedet.¹⁰ 85 av de 149 radiovirksomhetene sender kun i FM-nettet, 49 sender både i FM og på DAB og 15 sender kun i DAB. Antallet **unike aktører** i lokalradiomarkedet er 120. 77 av disse aktørene sender kun i FM-nettet, 28 sender både i FM og på DAB og 15 sender kun i DAB.

¹⁰ Per 15. april 2019

Figur 1 – antall virksomheter som sender kun på FM, kun på DAB eller både på DAB og FM per 15. april 2019. (Kilde: Medietilsynet)



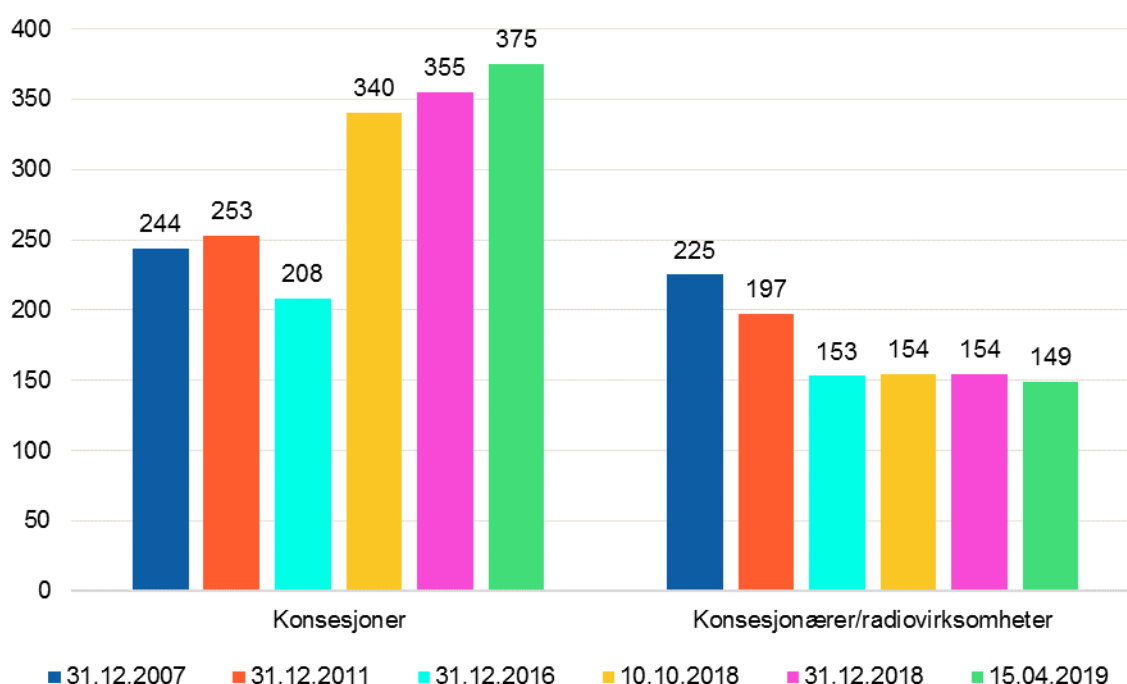
Figur 2 – unike aktører knyttet til kun FM, kun DAB eller både DAB og FM per 15. april 2019. (Kilde: Medietilsynet)



Figur 1 og 2 viser at det relativt sett er et større aktørmangfold på FM enn på DAB, både når vi ser på antall virksomheter og antall unike aktører. For antall unike aktører er det en lavere grad av eiermessig spredning enn for antall virksomheter. Det største utslaget for aktørmangfoldet ser vi i gruppen som dobbeltdistribuerer på FM og DAB, der 49 virksomheter i realiteten eies eller driftes av 28 unike aktører.

I løpet av perioden som har gått siden oppstarten av siste ordinære konsesjonsperiode i 2007 og frem til i dag, har antall innholdskonsesjoner på FM og DAB økt fra 244 til 375. I samme periode har antall radiovirksomheter gått ned fra 225 til 149. At antall innholdskonsesjoner øker i denne perioden følger naturlig av at det i 2017 ble etablert en ny distribusjonsplattform for lokalradio på DAB, som kom i tillegg til distribusjonen på FM. Når det samtidig er slik at antallet radiovirksomheter går ned viser dette at aktørmangfoldet ikke er styrket tilsvarende, og at antall innholdskonsesjoner i dag er spredt på færre virksomheter enn tidligere. Figur 3 viser utviklingen i antall innholdskonsesjoner og virksomheter i perioden 2007 til 2019.

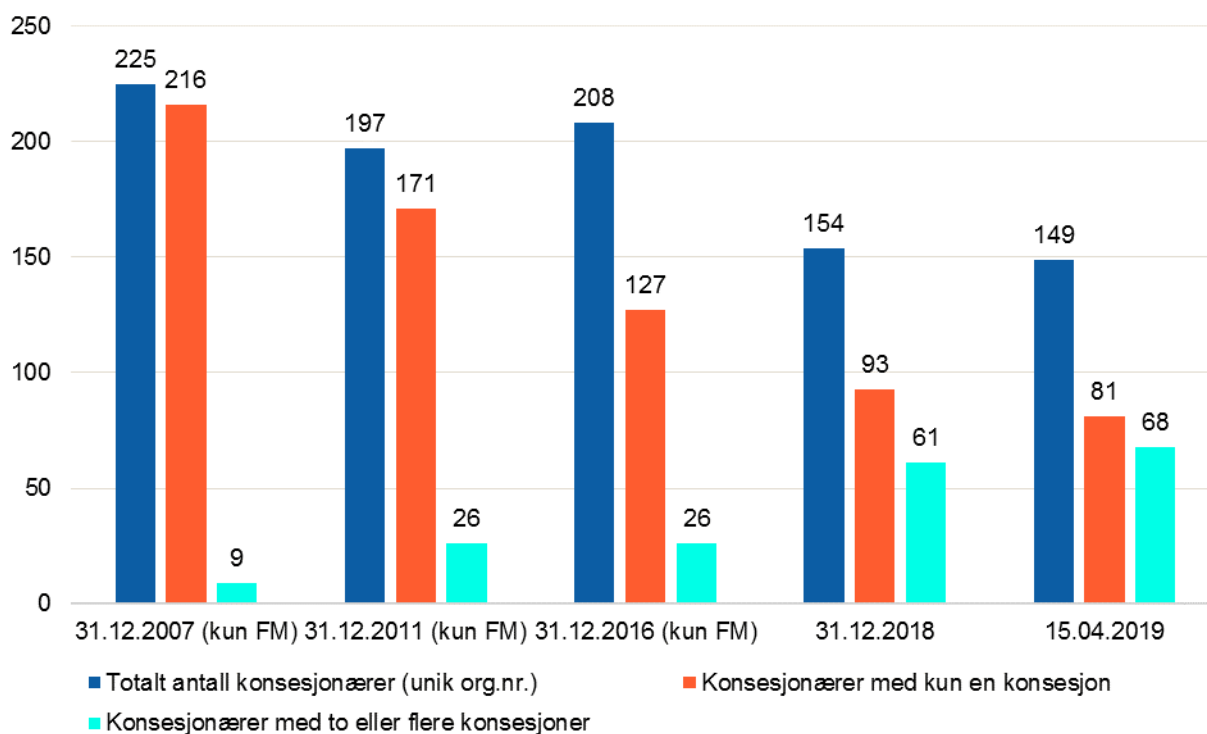
Figur 3 – utvikling antall lokalradiokonsesjoner og virksomheter 2007 – 2019. (Kilde: Medietilsynet)



Reduksjonen i aktørmangfoldet som vist i figur 2, kan belyses nærmere ved å se på utviklingen samme periode for antall virksomheter med kun én konsesjon og virksomheter med to eller flere konsesjoner i samme periode. Figur 4 viser at fra 2007 og frem til i dag har antall radiovirksomheter med to eller flere innholdskonsesjoner økt fra ni til 68, mens antall virksomheter med én innholdskonsesjon er redusert fra 216 til 81. Dette viser at samtidig som antall radiovirksomheter går ned, er det et økende antall med to eller flere innholdskonsesjoner. 68 av 149 virksomheter har to eller flere konsesjoner, av disse har 33 to konsesjoner og 35 har tre eller flere. Disse 35 virksomhetene er til sammen 228

innholdskonsesjoner i lokalradiomarkedet. Lokalradiomarkedet har dermed blitt mer konsentrert ved at færre virksomheter kontrollerer flere innholdskonsesjoner hver.

Figur 4 – utvikling i antall radiovirksomheter på lokalradio på FM og DAB fra 2007 til 15. april 2019. (Kilde: Medietilsynet)



3.4 Innholdskonsesjoner

Medietilsynet har tildelt 375 innholdskonsesjoner til kringkasting av lokalradio på FM og DAB.¹¹

I FM-nettet er det 198 innholdskonsesjoner.¹² FM-konsesjonene er inndelt i ulike konsesjonstyper og fordeler seg slik: 18 24/7-konsesjoner, 79 allmenradiokonsesjoner, 101 nisjeradiokonsesjoner. Det er 177 innholdskonsesjoner i Lokalradioblokka, og det er tildelt 18 innholdskonsesjoner til regionale/lokale sendinger i Riksblokk II.

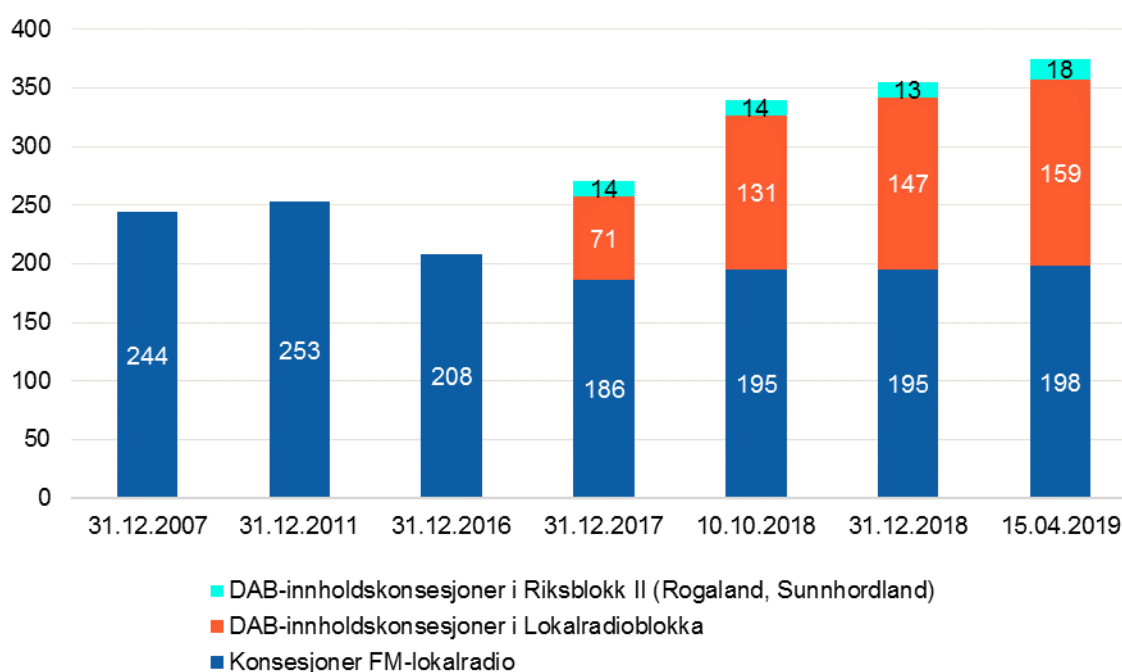
¹¹ Per 15. april 2019.

¹² Per 8. mai 2019 er det to lokalradioer på FM som har sendepause. Fem lokalradioer på FM har ikke levert årsmelding.

En konsesjon til 24/7-radio gir en rett til å disponere all sendetiden på et sendernet og innebærer en døgkontinuerlig lokalradio. En allmennradio deler nett med en eller flere nisjeradioer, men har rett til 12 timers sammenhengende sendetid i primetime på hverdager. Nisjeradio har ingen forskriftsfestet rett til et bestemt sendetidsomfang, og må forhandle om sendetiden med de andre radioene på et delt nett.

Det samlede antall tildelte innholdskonsesjoner til lokalradio på DAB og FM har gradvis økt siden oppstarten av konsesjonsperioden i 2017 fra 271 i 2017 til 375 i første kvartal 2019. I 2018 ble det gitt 21 konsesjoner til lokalradio på FM-lokalradio og 90 til lokalradio i DAB. Av DAB-konsesjonene ble 88 tildelt i Lokalradioblokka og to i Riksblokk II (Rogaland og Sunnhordland).

Figur 5 – utviklingen i det totale antallet innholdskonsesjoner fra 2007 til 15. april 2019. (Kilde: Medietilsynet)

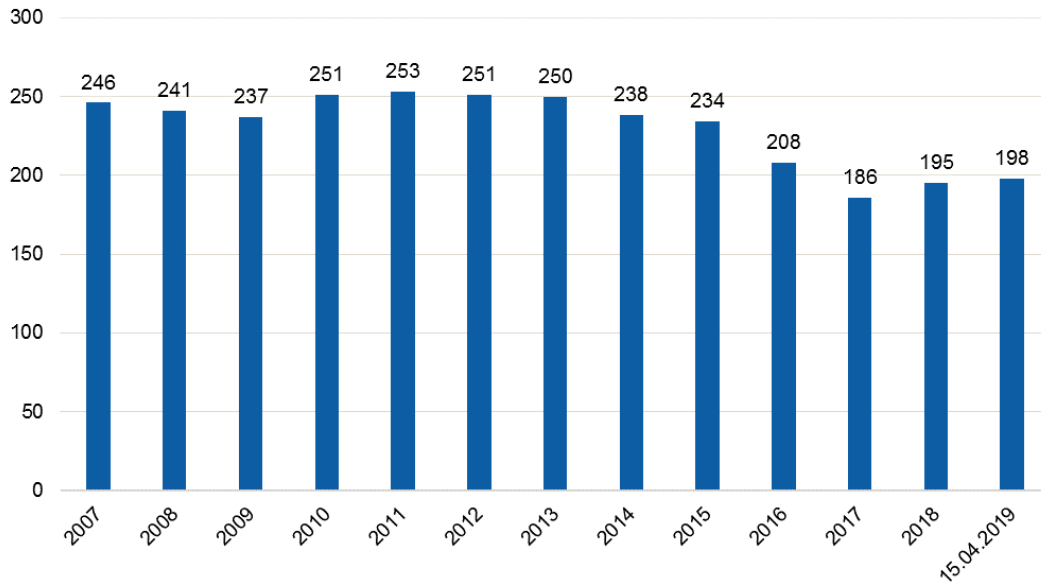


Antall innholdskonsesjoner på FM alene har holdt seg stabilt på rundt 250 fra 2007 til 2016. Fra utgangen av 2016 til 15. april 2019 er antall konsesjoner imidlertid redusert fra 208 til 198.

I forkant av digitaliseringen av det riksdekkende nettet var det en reduksjon i antall innholdskonsesjoner på FM fra 234 ved utgangen av 2015 til 186 ved utgangen av 2017. 16 innholdskonsesjoner opphørte i 2017 som følge av at kommersielle FM-radioer i storbyene ikke fikk forlenget sine konsesjoner av hensyn til digitaliseringsprosessen. Fra

forlengelsesperioden startet 1. januar 2017 og frem til 15. april 2019 har imidlertid antallet innholdskonsesjoner økt til 198.

Figur 6 – antall innholdskonsesjoner på FM fra utgangen av 2007 til 15. april 2019. (Kilde: Medietilsynet)

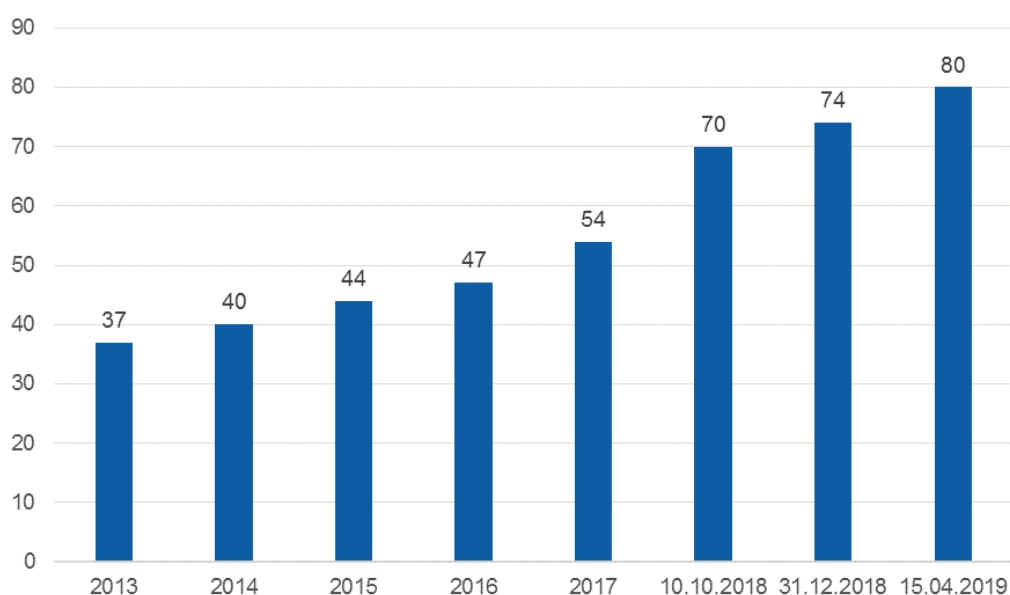


3.5 Registrert nettradio

For å sende radio over nett må virksomheten registreres hos Medietilsynet.

Per 15. april 2019 var det 80 registrerte nettradioer. Figur 7 viser utviklingen i antall registrerte nettradioer de siste fem årene.

Figur 7 – utvikling i antall registrerte nettradioer i perioden 2013-2019. (Kilde: Medietilsynet)



I spørreundersøkelsen Medietilsynet gjorde blant lokalradioaktørene i mars 2019, ble det spurt om hvor mange som distribuerte innholdet sitt parallelt over internett. Undersøkelsen avdekket at det er langt flere radioer som distribuerer innholdet sitt via internett enn registreringsordningen fanger opp. Tallene i Medietilsynets oversikt over antall nettradioer er derfor usikre.

3.6 Anleggskonsesjoner

For å kunne opprette og drive et senderanlegg til kringkastingsvirksomhet, kreves senderanleggskonsesjon fra Medietilsynet og tillatelse fra Nkom til å ta i bruk tilhørende frekvenser for anlegget. Anleggskonsesjoner og frekvenstillatelser utgjør et integrert hele og gis samlet. Det gis én anleggskonsesjon per senderanlegg. Per 15. april 2019 var det 34 anleggskonsesjoner i Lokalradioblokka og 146 anleggskonsesjoner på FM. Det er kun 37 regioner i Lokalradioblokka, og det kan bare tildeles én anleggskonsesjon per region. Lokalradio på FM er inndelt i 141 konsesjonsområder, hvor det i flere av områdene er to eller flere separate senderanlegg. 13 sendernetter for FM står tomme per 15. april 2019. Seks av disse har stått tomme siden 2009, og fire har blitt tomme siden 2016. De fleste av disse nettene befinner seg i Sogn og Fjordane, mens de øvrige tomme nettene er i Finnmark, Nordland, Nord-Trøndelag, Møre og Romsdal og Hordaland.

I tillegg til Lokalradioblokka har Riksblokk II vært benyttet til regionale/lokale radiosendinger på DAB. Riksblokk II er et riksdekkende nett, der Norkring AS er tildelt anleggskonsesjon og

frekvenstillatelse. A-Media AS har imidlertid hatt en leieavtale med Norkring om leie av kapasitet i Sunnhordland/Rogaland.

Norkring AS har med virkning fra 16. mai 2019 sagt opp anleggskonsesjon og frekvenstillatelse for Riksblokk II, noe som innebærer at A-Medias leieavtale og innholdskonsesjonene på sendernettet opphører fra samme tidspunkt. Det er foreløpig ikke avklart hvordan Riksblokk II-ressursen skal benyttes i fremtiden.¹³ Dette forholdet utredes av Medietilsynet, som skal legge fram sine vurderinger for departementet i løpet av juni 2019.

4 Status og kostnadsbilde for utbygging og drift i Lokalradioblokka

4.1 Oppsummering

- **Sendernet:** I 27 av 37 regioner er senderanlegg satt i drift. Tre senderanlegg er under utbygging og planlegges satt i drift i løpet av 2019. I to regioner er det planlagt å starte utbygging i 2020, mens det i én region planlegges oppstart av utbygging i 2019. Tre regioner står ledige. Årsrapporteringen viser at det er ledig kapasitet i de senderanleggene som er i drift, med unntak av region 3, som er i ferd med å fylles opp.
- **Dekning:** Befolkningsdekningen i Lokalradioblokka er generelt lavere enn dekningen i FM-nettet. På landsbasis dekker Lokalradioblokka om lag 58 prosent, mot 69 prosent for FM-nettet. Videre har utbyggingen av lokal DAB først og fremst skjedd i områder med høy befolkningstetthet, mens lokal FM-dekning er mer spredt geografisk. Utenfor storbyene er utbyggingen av lokal DAB lav sammenlignet med lokal FM. Befolkningsdekningen i regionene rundt Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim viser like god eller bedre dekning på DAB som på FM.
- **Investeringskostnader:** Investeringskostnader for et DAB-senderanlegg anslås i en rapport Medietilsynet har innhentet fra Eivind Engberg¹⁴ til om lag 500 000 kroner. I tillegg kommer en felles DAB multiplexer for det aktuelle sendernettet på omlag 250 000 kroner. Driftskostnader per sendepunkt estimeres til rundt 9 000 kroner per måned, og det varierer fra region til region hvor mange sendepunkter som trengs for å dekke regionen. Et hinder for bærekraftig drift er mangel på leietakere å dele

¹³ Medietilsynet og Nkom har fått i oppdrag av Kultur- og Samferdselsdepartementet å utrede hvordan Riksblokk II kan brukes i fremtiden. Utredningen skal leveres i juni 2019, og skal danne utgangspunktet for en politisk beslutning om fremtidig bruk av Riksblokk II-ressursen.

¹⁴ Se vedlegg 5 Rapport: Digitaliseringen av lokalradio

kostnadene med, ifølge aktørene. Ifølge Engbergs rapport finansieres utbygging gjennom tilskuddsordningen for lyd- og bildemedier, og DAB-driften finansieres i mange tilfeller gjennom FM-driften. Lokalradioenes FM-nett har gjennomgående lave vedlikeholds- og driftskostnader og kan dermed driftes rimelig i lang tid fremover. Dette gjør dobbeltdistribusjon mulig og hensiktsmessig for lokalradio. I tillegg til de årlige sendekostnadene, må FM-lokalradioer foreta investeringer for å flytte sendingene sine over til DAB-nettet. I Engbergs rapport anslås det at investeringskostnad per radiovirksomhet er 22 500 kroner.

- **Driftskostnader:** Et overslag over de totale årlige DAB-sendekostnadene for de 16 lokalradiovirksomhetene som i dag kun sender på FM i slukkeområdene, og som har innrapportert økonomiopplysninger, viser at det årlig totalt kommer til å koste 207 000 kroner mer enn de oppgitte FM-sendekostnadene disse radioene totalt hadde i 2018.
- **Tilskuddsordning:** Over halvparten av midlene i dagens tilskuddsordning til lokalkringkasting er øremerket digitalisering av lokalradio (midler til bygging av DAB-nett og digitalisering). En utfordring er at støttemuligheter begrenses av et tak på størrelsen på tilskuddet. Anleggskonsesjonærer opplyser å være avhengig av støtte for utbygging, og taket medfører at mange ikke har økonomi til å fullføre utbyggingen. Det er igangsatt et arbeid for å pre-notifisere støtteordningen, med tanke på å redusere eller fjerne dagens tak.
- **Beredskap:** NRK mener hele befolkningen må ha tatt i bruk DAB for at befolkningen skal kunne informeres i en krisesituasjon. Riksdekkende aktører peker på at DAB-nettet teknisk sett er mer robust enn FM, mens enkelte lokalradioer rapporterer om tekniske problemer og utfall på DAB. I Engbergs rapport pekes det på at FM-nettet er mindre komplekst enn DAB-nettet og at dette reduserer faren for tekniske feil. Enkelte FM-radioer påpeker at de har avtaler med lokale myndigheter om å ha en beredskapsrolle.

4.2 Senderanlegg - status

27 senderanlegg var i drift i Lokalradioblokka ved utgangen av 2018, ifølge årsmeldingene for DAB-anleggskonsesjonærer.¹⁵ Tre konsesjonærer rapporterte at utbygging av anlegget ikke var påbegynt, og tre rapporterte at anlegget er under utbygging, men ennå ikke i drift. Ifølge aktørenes årsrapporter for 2018 er anleggskonsesjon i region 22 (Fjordane) levert

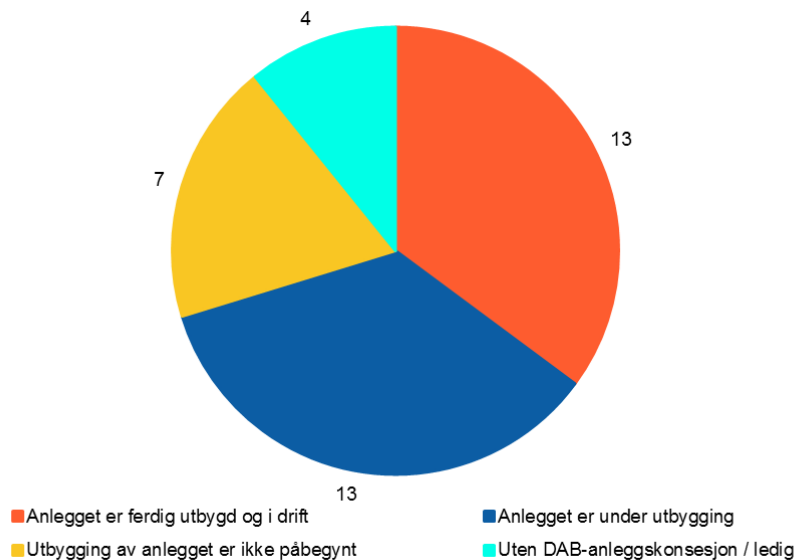
¹⁵

Se Nkoms vedlegg 4 til rapporten, som viser oversikt over antall aktive sendepunkter og planlagte sendepunkter i den enkelte region.

tilbake. De tre regionene som står ledige er Region 21 (Sogn), Region 22 (Fjordane) og Region 29 (Namdalen).

Nesten alle anleggskonsesjonærene som rapporterte at anlegget er i drift, har planer om videre utbygging av anlegget. Kun én anleggskonsesjonær har ingen planer om videre utbygging av anlegget, Region 14 (Vest-Agder). Ifølge årsrapportene er det god kapasitet i sendernettene som er satt i drift.

Figur 8 – DAB-anleggskonsesjoner i Lokalradioblokka. (Kilde: Anleggskonsesjonærenes årsrapportering for 2018 til Medietilsynet)



Figur 8 viser status for utbygging og drift av senderanlegg i Lokalradioblokka per 31. desember 2018. I 2019 er anleggskonsesjon og frekvenstillatelse i region 22 (Sogn) levert tilbake.

Ti av anleggskonsesjonærene¹⁶ rapporterte om konkrete planer for å etablere nye sendere i regionen i løpet av 2019. Anleggskonsesjonærer i region 10 (Vestfold) og 11 (Grenland, Drangedal) rapporterte at arbeidet med å få på plass nye sendere ble påbegynt i 2018, men ikke er ferdigstilt.

¹⁶ Anleggskonsesjonær i Region 4 (Solør, Hedmarken), Region 5 (Østerdalen), Region 6 (Valdres, Gudbrandsdal), Region 10 (Vestfold), Region 11 (Grenland, Drangedal), Region 15 (Jæren, Dalane), Region 16 (Ryfylke), Region 18 (Sunnhordland), Region 20 (Hardanger), Region 23 (Sunnmøre).

Sju av anleggskonsesjonærene¹⁷ peker på at planene om videre utbygging av senderanleggene er avhengig av at et økonomisk grunnlag kommer på plass, herunder at det innvilges støtte til videre utbygging.

4.2.1 Årsaker til at utbygging av anlegg ikke er påbegynt

Anleggskonsesjonærer som rapporterer at utbygging av anlegget ikke er påbegynt oppgir ulike grunner til dette. I region 2 (Oslo, Asker, Bærum) rapporterer anleggskonsesjonæren at nettet ikke blir bygget ut så lenge det er ledig lokal DAB-kapasitet i region 3. Dato for planlagt byggestart ble oppgitt til 1. juni 2020, og anlegget skal dekke anslagsvis 30 prosent av befolkningen i regionen.

Anleggskonsesjonæren i region 9 (Ringerike, Hallingdal og Numedal) opplyser at det nå vurderes hvordan sender bør plasseres for å gi best dekning i konsesjonsområdet. 1. februar 2020 oppgis som dato for planlagt byggestart. I region 25 Nordmøre rapporterer anleggskonsesjonæren at det er søkt om støtte til byggetrinn 1. Anleggskonsesjonæren anslår at det planlagte anlegget kommer til å dekke cirka 60 prosent av befolkningen i region 25. Planlagt dato for byggestart april 2019.

Anleggskonsesjonæren i region 30 (Helgeland) har ikke levert årsmelding, men har varslet tilbakelevering av konsesjonen. I varselet ble grunnen for tilbakelevering oppgitt å være at det ikke er marked for DAB i regionen, og at det ikke er betalingsvilje for kostnadene med å knytte seg til et DAB-nett.

4.2.2 Årsaker til at anlegg ikke er i drift, men er under utbygging

Tre anleggskonsesjonærer rapporterer at anlegget er under utbygging, og at det blir satt i drift løpet av 2019. I region 7 (Hadeland, Land, Toten) rapporterer anleggskonsesjonæren at sender er mottatt fra produsenten og er under konfigurering. Anlegget kommer til å dekke cirka 25 prosent av befolkningen i regionen. Åpning er estimert til april 2019.

Anleggskonsesjonæren for region 27 (Fosen) rapporterer at utbyggingen er i slutfasen. Anlegget skal dekke omkring 80 prosent av befolkningen i regionen, og er planlagt åpnet i mai 2019.

I region 37 (Øst-Finnmark) rapporterer anleggskonsesjonæren at utbyggingen er forsinket av flere årsaker. Planlagt åpning er i juni 2019, og anlegget skal etter planen dekke 20 prosent av befolkningen i regionen.

¹⁷ Anleggskonsesjonær i Region 11 (Grenland, Drangedal), Region 12 (Vest-Telemark), Region 20 (Hardanger), Region 26 (Sør-Trøndelag), Region 28 (Indre-Trøndelag), Region 32 (Ofoten), Region 33 (Lofoten, Vesterålen)

4.3 Dekning i Lokalradioblokka sammenlignet med FM-nettet

I forbindelse med utredningen om eventuell forlengelse for lokalradio på FM etter 2021, har Nkom gjennomført dekningsberegninger som viser befolkningsdekningen i Lokalradioblokka og for lokalradio på FM.

4.3.1 Tekniske forutsetninger for Nkoms beregninger

Ved beregning av dekning i forbindelse med Medietilsynets rapport har Nkom definert dekning på stereo FM-mottak som gitt ved den internasjonale koordineringsavtalen GE84 (1) justert for bedre mottaksutstyr. Bakgrunnen for dette valget er at Nkom ønsker å være på samme linje som det som er lagt til grunn i rapporten «Vurdering om dekningsvilkår for avvikling av FM er oppfylt»¹⁸ hvor Nkom vurderte om dekningsvilkårene for avvikling av NRKs P1 på FM var oppfylt.

Alle dekningsberegningene er utført med programmet ICS levert av ATDI. Det gjøres oppmerksom på at dette er teoretiske beregninger som kan avvike fra den faktiske dekningen. Simuleringene tar ikke hensyn til reduksjon av dekning som følge av interferens. Dekningsberegningene viser befolkningsdekning for lokalradio på FM og DAB per 25. mars 2019. Befolkningstall er hentet fra SSB og representerer Norges befolkning registrert på fast bopel ved årsskiftet 2017/2018.

Det er gjort beregninger¹⁹ av alle innrapporterte operative FM- og DAB-senderpunkter for lokalradiobransjen. Lokalradioblokka på DAB er under utbygging og det er rapportert inn flere planlagte senderpunkter, men disse er ikke tatt med i beregningene. Situasjonsbildet for FM er relativt statisk.

Dekningen for FM og DAB er presentert i henhold til områdeoppdelingen for de 37 regionene for lokalradioblokka på DAB. Dekningsprosenten for hver region er beregnet ut fra alle sendere som gir bidrag til dekning i den aktuelle region, uavhengig av plassering og/eller regionstilhørighet.

¹⁸ https://www.nkom.no/fritid/digital-radio/digital-radio/digital-radio-i-norge/_attachment/16724?_ts=15751eb3ada

¹⁹ Følgende parametere ligger til grunn for dekningsberegningene: Oppløsning er satt til ruter på 100 m x 100 m, det er lagt til grunn at mottakerantennen er innendørs og 1,5 m over bakkenivå for DAB og 2 m for FM, feltstyrken for mottak av DAB er satt til 54 dB μ V/m og for FM stereo til 48 dB μ V/m, refleksjoner er ikke hensyntatt, og det er lagt til grunn innrapporterte operative FM-sendere (562 stk.) og DAB-sendere (85 stk.) for lokalradiobransjen pr. 25. mars 2019.

4.3.2 Om dekningen

På grunnlag av Nkoms beregninger er det på landsbasis anslått en befolkningsdekning på cirka 58 prosent for lokal DAB og cirka 69 prosent for lokal FM.²⁰ Det er ikke satt noen dekningskrav til utbyggingen av Lokalradioblokka, slik at dekningen avhenger av utbygningstakten og aktørenes forutsetninger og ønsker om dekning i den aktuelle regionen.

Utbyggingen av lokal-DAB har først og fremst skjedd i områder med høy befolkningstetthet, mens lokal FM-dekning er mer geografisk spredt. Befolkningsdekningen i regionene som inkluderer de fire største byene, Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim, er høyere i DAB enn i FM. Utenfor storbyene er utbyggingen av lokal-DAB lav sammenlignet med lokal-FM.

Tabell 1 – dekningsoversikt for FM og Lokalradioblokka i DAB. (Kilde: Nkom)

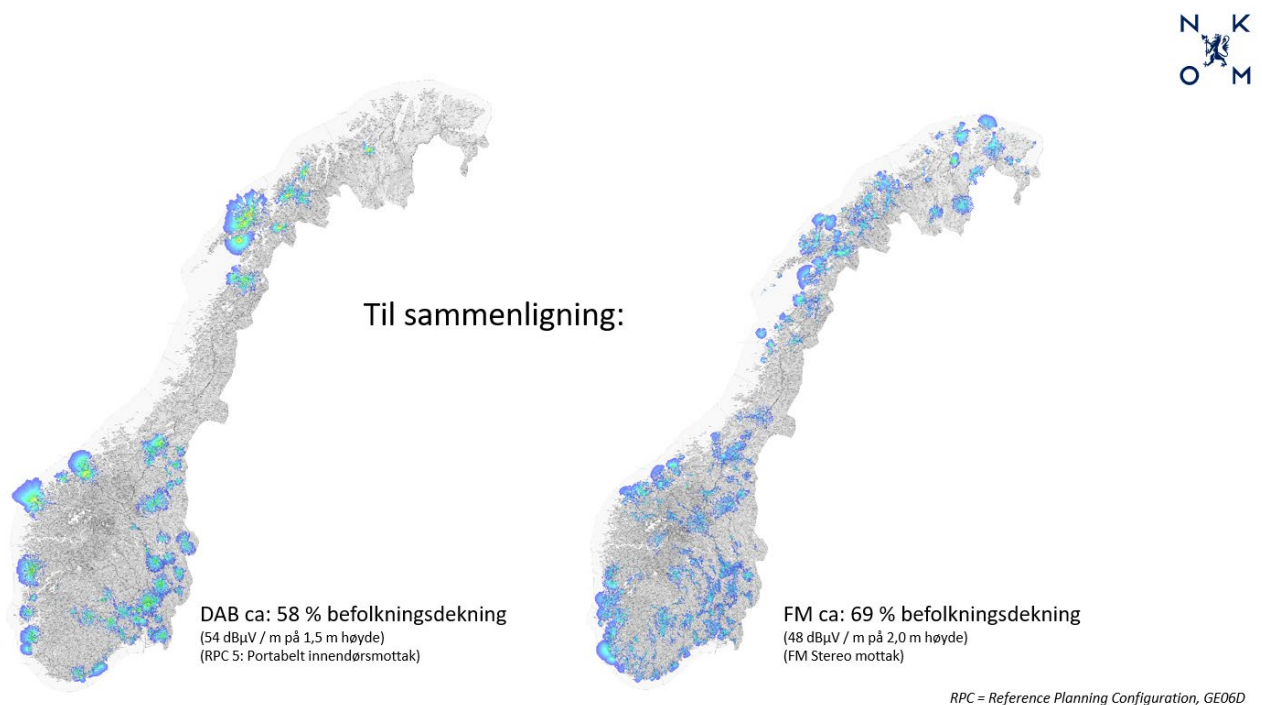
Område nummer	Navn på område	FM- dekning	DAB-dekning
1	Østfold	78 %	47 %
2	Oslo, Asker Bærum	76 %	99 %
3	Akershus	53 %	59 %
4	Solør, Hedmarken	81 %	60 %
5	Østerdalen	44 %	44 %
6	Valdres, Gudbrandsdal	44 %	34 %
7	Hadeland, Land, Toten	78 %	27 %
8	Kongsberg, Drammen, Eiker	77 %	74 %
9	Ringerike, Hallingdal, Numedal	76 %	0 %
10	Vestfold	67 %	39 %
11	Grenland, Drangedal	81 %	68 %
12	Vest-Telemark	74 %	34 %
13	Aust-Agder	64 %	52 %
14	Vest-Agder	65 %	46 %
15	Jæren, Dalane	86 %	49 %
16	Ryfylke	89 %	82 %
17	Haugaland	73 %	47 %
18	Sunnhordland	75 %	24 %
19	Nordhordland	70 %	78 %
20	Hardanger	16 %	8 %
21	Sogn	6 %	0 %
22	Fjordane	18 %	5 %
23	Sunnmøre	76 %	25 %
24	Romsdal	62 %	71 %

²⁰ Det vises til vedlegg 4 for en mer spesifisert oversikt over befolkningsdekning på DAB og FM i den enkelte region, der kommunene som inngår i regionene fremgår.

25	Nordmøre	55 %	0 %
26	Sør-Trøndelag	82 %	81 %
27	Fosen	19 %	0 %
28	Inn-Trøndelag	73 %	25 %
29	Namdalen	32 %	0 %
30	Helgeland	47 %	0 %
31	Salten	73 %	71 %
32	Ofoten	84 %	51 %
33	Lofoten, Vesterålen	53 %	52 %
34	Harstad	49 %	24 %
35	Nord-Troms	84 %	68 %
36	Vest-Finnmark	42 %	49 %
37	Øst-Finnmark	65 %	0 %

Seks av 37 DAB-regioner har under én prosent dekning. I fem av regionene er det ikke igangsatt utbygging av DAB-sendere, og tre av disse regionene står ledige (det vil si at det ikke er tildelt noen anleggskonsesjon eller spektrumstillatelse). Den svært lave utbyggingen i seks av regionene og at det i fem regioner ikke er igangsatt utbygging, er sentrale årsaker til at befolkningsdekningen på landsbasis ligger cirka 11 prosentpoeng lavere for DAB enn for FM.

Figur 9 – befolkningsdekningen for DAB og FM. (Kilde: Nkom)



4.4 Kostnader ved utbygging og sendekostnader i Lokalradioblokka

Som en del av kartleggingen av kostnadsbildet for utbygging og sendekostnader i Lokalradioblokka har Medietilsynet innhentet en ekstern rapport fra Eivind Engberg²¹. Engberg har som rådgiver i Norsk Lokalradioforbund og som selvstendig næringsdrivende assistert lokalradiobransjen i utbygging av de fleste lokale DAB-nett i Norge.²²

Medietilsynet har vært opptatt av å kvalitetssikre rapportens anslag og sikre flere perspektiver på hvilke forhold som påvirker kostnadsbildet for den digitale overgangen. Tilsynet har derfor bedt både Nkom og Norkring kommentere Engbergs vurderinger, i tillegg til at A-Media AS har fått uttale seg om anslagene. Det er ikke kommet tilbakemelding på noen feil i rapporten, men det påpekes at kostnadsoverslagene er basert på maksimalpriser og anslag. Medietilsynet understreker derfor at kostnadsbildet under ulike forutsetninger kan være lavere enn anslått av Engberg, men vurderer likevel at hans anslag kan anvendes som en indikasjon på kostnadsbildet.

Engbergs vurderinger er bant annet basert på eksempler som viser investeringsbehov og driftskostnader for utbygging og drift av lokale DAB-nett i Lokalradioblokka. Hovedpunkter i rapporten fra Eivind Engberg:

- Investeringskostnader (engangskostnad) for et DAB-anlegg kan utgjøre opptil 500 000 kroner. I tillegg kommer en felles DAB multiplexer for det aktuelle sendernettet på omlag 250 000 kroner. Driftskostnader kan beløpe seg til rundt 9 000 kroner per sendepunkt per måned. Det varierer hvor mange sendepunkter som må til for å dekke en region.
- Dersom de 562 FM-sendepunktene skal erstattes med DAB, påløper en samlet driftskostnad på 5 millioner kroner månedlig/60,6 millioner årlig.
- Kostnadene til drift av et fullt utbygget DAB-anlegg som skal erstatte operative FM-anlegg kan i nesten ingen tilfeller dekkes inn gjennom inntekter fra kapasitetsleie eller reklame.
- De fleste anleggskonsesjonærer har investert i en begrenset utbygging, primært i områder med høy befolkningsdekning. For en anleggskonsesjonær er det å få nok leietagere avgjørende for driftsfinansiering, men det finnes ikke nok leietakere til å få bærekraftig drift i de fleste lokale nettene. Dermed må anleggskonsesjonærene alene

²¹

²² Det fremgår av rapporten at Engberg har vært brukt som rådgiver ved cirka 85 prosent av utbyggingen av DAB-nettene for lokalradio i Norge. Engberg har dermed betydelig erfaring og kunnskap knyttet til kostnadsbildet ved utbyggingen av Lokalradioblokka, samtidig som han gjennom sin konsulentvirksomhet har nær tilknytning til bransjen og egne økonomiske interesser i dette markedet.

subsidiere store deler av investerings- og driftskostnadene.

- For å bygge ut et DAB-nett som skal erstatte FM for lokalradio er utbygger avhengig av statlig støtte.
- FM finansierer driften av dagens DAB-nett; DAB-driften må langt på vei finansieres ved den økonomiske verdien i anleggskonsesjonærens FM-nett. FM-nettene har ofte lav eller ingen driftskostnad, og utgjør et økonomisk grunnlag for fortsatt drift.
- Ved opphør av FM-anlegg tilkommer til dels betydelige saneringskostnader.
- Storbyområdene har god DAB-utbygging, men dekker fortsatt ikke hele sitt konsesjonsområde og har dårlig innendørsdekning fordi de har svakere senderanlegg enn riksdekkende senderanlegg i samme område. Det gjenstår fortsatt mye utbygging i disse områdene. Spesielt mindre tettsteder og drabantbyer mangler DAB-dekning i konsesjonsområder som dekker storbyområdene.
- I områder med stort/krevende topografisk areal og lite lyttergrunnlag er det ikke driftsgrunnlag for å etablere sammenhengende nett. Et eksempel er Øst-Finnmark. Slike forhold kan i mange tilfeller avhjelpes med såkalt service-following på FM, det vil si at lytteren sømløst overføres til en FM-sender i områder der FM-nettet er bedre utbygd.
- Kravene til teknisk kompetanse er høyere på DAB enn på FM. Mangel på teknisk digitalkompetanse er en utfordring for utbygging av lokale DAB-nett. Spesielt kan dette gjøre seg gjeldende i områder med store og topografisk krevende arealer. Det er heller ikke mange produsenter og leverandører av stabile IP-baserte løsninger til DAB-utbygging av lokalradio.
- Ingen av dagens lokalradioaktører kan alene bære kostnaden til et DAB-nett som skal dekke hele konsesjonsområdet. Enkelte anleggskonsesjonærer har samlet flere lokalradioer på samme DAB-multiplexer over flere områder for å redusere kostnaden til leie. Det betyr at flere lokalradioer sender over et større regionalt område og ikke bare det enkelte lokale område. En slik løsning sperrer for aktører som kun vil dekke et lokalt område.
- Det at støtte etter tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier gis for ett år av gangen gir anleggskonsesjonærer manglende forutsigbarhet: Anleggskonsesjonærer løper en stor risiko fordi de påtar seg store transmisjonskostnader. For anleggs- og innholdskonsesjonærer som baserer sine digitale investeringer og drift på tilskudd, fungerer støtten som en økonomisk sikkerhet frem til den en gang tar slutt. Når den offentlige støtten på et tidspunkt avvikles, må anleggskonsesjonæren selv bære økte driftskostnader og inngåtte leieforpliktelser.

Medietilsynet har som nevnt gitt Nkom, Norkring og selskapet A-media AS²³ anledning til å komme med kommentarer til beregningene og vurderingene i rapporten. Nkom kommenterer at enkelte av vurderingene i rapporten i liten grad er underbygd. Det pekes i den sammenheng spesielt på vurderingen av at FM-anleggene utgjør en finansiell verdi som gir et økonomisk grunnlag for realisering av DAB. Engbergs forutsetning om at det foreligger en 1:1-korrelasjon mellom antall sendere i FM og i DAB dersom FM nettet skal erstattes med DAB, blir ikke riktig ettersom det kommer an på hvordan nettene bygges ut, mener Nkom. Nkom peker videre på at saneringskostnader for FM-anlegg er høyst variable og at frekvenstillatelsene ikke inneholder eksplisitte krav til sanering. I tillegg pekes det på at rapportens anslag på 150 000 kroner for sanering av en lokasjon nok ligger i det øvre sjiktet. For øvrig består kommentarene fra Nkom av mindre presiseringer og utdypinger, hovedsakelig av tekniske forhold.

A-Media AS mener kostnadsoverslagene i Engbergs rapport er realistiske. A-Media påpeker spesielt at nøkkelen til å lykkes er at DAB-områdene er store nok til at multipleksene mer eller mindre kan fylles opp, slik at kostnadene kan deles på flere.

Norkring har etter gjennomgang av rapporten ikke funnet direkte feil, og har ingen øvrige kommentarer.

4.4.1 Anslag for investerings- og driftskostnader for anleggskonsesjonærer

Tabell 2 – eksempel på investeringskostnader som påløper ved en DAB-installasjon i et anlegg knyttet til Telenor. (Kilde: Eivind Engbergs rapport)

DAB-sender på 600W	90 000
DAB-filter	25 000
DAB-antenne	20 000
Gebyrer Telenor	35 000
Margin for anleggskostnad	70 000
Stål- eller antennefester til DAB	25 000
Lisensiert radiolink	60 000
Montasjekostnader	120 000
Eksempel på en investeringskostnad – DAB-senderanlegg	445 000

²³ A-media AS forestår utbygging og utleie av sendekapasitet med leveranser av tekniske løsninger for DAB-radio i Riksblokk II i Rogaland og Hordaland.

Tabell 3 – typisk driftskostnad for et senderanlegg på DAB. (Kilde: Eivind Engbergs rapport)

Utstyrs plass 600W-sender	1 000
Strøm for DAB-sender (Inkl. aggregat)	1 400
Antenne plass DAB	800
Antenne plass GPS	400
Fibersamband	1 400
Gebyrer til Telenor	1 500
Kostnader til drift og vedlikehold	2 500
Total månedskostnad	9 000

4.4.2 Anslag for investerings- og driftskostnader for innholdskonsesjonær

Tabell 4 – investerings- og driftskostnader for en innholdskonsesjonær som skal distribuere kringkastingsinnhold i et lokalt DAB-nett. (Kilde: Eivind Engbergs rapport)

Datamaskin for lydhåndtering	5 000
Programvare for håndtering av lyd mot anleggskonsesjonær	5 500
Engangskostnad til anleggskonsesjonær for lisens til korrekt lydformat	12 000
Investeringskostnad for innholdskonsesjonær	22 500

Område 35 – 10 leietakere og 19 sendere – pris per leietaker per måned	17 100
Område 35 – 20 leietakere og 19 sendere – pris per leietaker per måned	8 550
Område 25 – 10 leietakere og 5 sendere – pris per leietaker per måned	4 500
Område 25 – 20 leietakere og 5 sendere – pris per leietaker per måned	2 250

For utfyllende informasjon om kostnadsoverslagene vises det til rapporten fra Engberg (vedlegg 5 til Medietilsynets rapport).

4.5 Saneringskostnader for FM-anleggene

En sanering av FM-anlegg innebærer ifølge Engbergs rapport at alt må tilbakeføres til original tilstand. For FM-anlegg innlosjert hos Telenor må antenner, fester, kabler og innvendige installasjoner fjernes. En sanering omfatter kostnader til riving, demontering, renovasjon og leie av teknisk personell og mastemontører.

Ifølge Engbergs rapport kan sanering av en lokasjon hos Telenor estimeres til 150 000 kroner. Lokalradioer har gitt innspill på at slike sendepunkter er dyre å demontere blant annet på grunn av behovet for å leie personell med spesialkompetanse. En radio som har et

senderanlegg med 14 FM-sendere estimerer i sin høringsuttalelse at en sanering koster cirka én million kroner.

Som vist til tidligere i rapporten har Nkom pekt på at saneringskostander for FM-anlegg er høyst variable og at Engbergs anslag på 150 000 kroner for en lokasjon neppe representerer en gjennomsnittlig kostnad, men snarere ligger i det øvre sjiktet. Nkom presiserer videre at frekvenstillatelsene ikke inneholder eksplisitte krav til sanering av FM-anlegg. Medietilsynet legger til grunn at der det foreligger krav om sanering av senderanlegg, er dette regulert i privatrettslige avtaler mellom konsesjonær og sendepunkteier.

4.6 Kostnader knyttet til paralleldistribusjon på FM og DAB

Ved digitalisering av de riksdekkende radioene ble det lagt vekt på at kostnadene til dobbeltdistribusjon både på DAB og FM var store. De riksdekkende aktørene kom til å få en betydelig kostnadsinnsparing ved å kun distribuere på DAB. NRK oppgir å over en treårsperiode ha redusert sine sendekostnader med 100 millioner kroner som følge av å ha slukket FM-sendingene²⁴. I Digitalradiomeldingen ble det estimert at kostnadene til distribusjon av P4 kom til å gå ned fra 33 millioner kroner med dobbeltdistribusjon til fire millioner kroner for en ren DAB+ kanal med 90 prosent dekning.²⁵ Det ble derfor ikke vurdert som økonomisk forsvarlig å dobbeltdistribuere over lang tid.

Det ble i den samme meldingen pekt på at FM-nettet, og spesielt det som NRK disponerte, var gammelt og dårlig vedlikeholdt. Dersom FM-nettet skulle videreføres, krevde det store ressurser til oppgraderinger og vedlikehold.²⁶

For lokalradio er situasjonen annerledes. Ifølge Engberg ble et flertall av lokalradioenes senderanlegg på FM bygget på 1980- og 1990-tallet, og et mindretall i perioden 2000-2019. Det er en blanding av privateide anlegg, anlegg som er innplassert hos Norkring eller kraftselskapenes teleanlegg. FM-anleggene har gjennomgått løpende oppgraderinger, og det er lite vedlikeholdsbehov. Anleggene kan ifølge Engberg driftes i flere tiår fremover med marginalt behov for fornyelse eller investeringer.

Spørreundersøkelsen Medietilsynet gjennomførte i mars 2019 viser at radioene ser for seg et relativt lavt investeringsbehov de neste tre årene. Hele 38 prosent anslår et investeringsbehov på mellom 0 til 10 000 kroner, og 36 prosent et beløp mellom 10 000 og 50 000 kroner. 13 prosent oppgir et investeringsbehov på mellom 50 000 og 150 000 kroner, og 8 prosent fra 150 000 til 500 000 kroner. Kun 6 prosent anslår et investeringsbehov på over 500 000 kroner.

²⁴ Rapport om NRKs driftsøkonomi 2013 til 2017, s. 15

²⁵ Meld.St. 8 Digitalisering av radiomediet, punkt 5.1.2.

²⁶ Punkt 5.1.1.

Ifølge Engberg har lokalradionettene på FM også lave driftskostnader. Disse består i praksis av strømgifter og eventuelt innplasseringsleie i eksterne masteanlegg for de som ikke eier sendepunktene selv.

For 2018 rapporterte lokalradiovirksomhetene på FM om sendekostnader på om lag 18,2 millioner kroner totalt. I Engbergs rapport anslås de årlige driftskostnadene for et DAB-nett med befolkningsdekning tilsvarende dagens FM-nett til 60,6 millioner kroner. Dersom FM-sendingene avvikles og erstattes med DAB-sendinger, påfører det altså, gitt disse anslagene, lokalradiovirksomhetene mer enn 42 millioner kroner i ekstra årlige sendekostnader. Anslaget forutsetter at antall FM-sendepunkt erstattes med et tilsvarende antall DAB-sendepunkter. Ifølge Nkom er det ikke nødvendigvis et 1:1-forhold mellom behovet for sendepunkter i FM og DAB, ettersom behovet for sendepunkter avhenger av hvordan DAB-nettet bygges opp. Selv om anslaget til Engberg kan være høyt, mener Medietilsynet det kan legges til grunn at differansen mellom sendekostnadene for henholdsvis FM og DAB er vesentlig, og dermed representerer et reelt etableringshinder for en rekke lokalradioer.

4.7 Kostnader ved overgang fra FM til DAB for lokalradioer i slukkeområder

Med utgangspunkt i innrapporterte økonomiopplysninger fra FM-lokalradioer i slukkeområdene og anslagene i Engbergs rapport over kostnader ved DAB-overgang, har Medietilsynet beregnet kostnader knyttet til overgang fra FM til DAB for lokalradioer i slukkeområdene.

Medietilsynet har mottatt økonomiopplysninger for 2018 fra 16 lokalradiovirksomheter som kun sendte i FM-nettet i slukkeområdene per 1. desember 2018. Tolv av de 16 virksomhetene rapporterte om totalt 4,8 millioner kroner i driftsinntekter i 2018. Tabell 5 om driftsinntekter i slukkeområdene fordeler radioene etter inntektens størrelse. De fire siste virksomhetene av de 16 som kun sender på FM rapporterte at de ikke hadde driftsinntekter. To av disse radioene inngår i en større forenings virksomhet.

Tabell 5 – antall radiovirksomheter i slukkeområdene etter inntektenes størrelse.
(Kilde: Lokalkringkasternes årsmeldinger til Medietilsynet for 2018)

	Mindre enn 100 000 i driftsinntekter	Mellom 100 000 og 500 000 i driftsinntekter	Mellom 500 000 og 1 000 000 i driftsinntekter	Mer enn 1 000 000 i driftsinntekter	Antall virksomheter som får driftstilskudd som minoritetsradio
Antall radioer	6	2	2	2	4

Tre av de tolv virksomhetene gikk med overskudd i 2018. Det store flertallet av FM-lokalradioene i slukkeområdene har små økonomiske ressurser, og finansierer driften ved hjelp av gaver og offentlige tilskudd. De henter i svært liten grad inntekter fra

annonsemarkedet. Det vurderes som lite sannsynlig at disse aktørene enkelt kan skaffe seg nye inntekter.

Ni av de tolv radiovirksomhetene har ingen lønnede ansatte og drives utelukkende ved hjelp av frivillig innsats.

Alle de 16 lokalradiovirksomhetene rapporterte sine sendekostnader for 2018. Totalt hadde disse aktørene 495 000 kroner i sendekostnader.

Medietilsynet har anslått årlig DAB-sendekostnad for hver av de 16 radiovirksomhetene. Anslaget tar utgangspunkt i en driftskostnad per sendepunkt i DAB-nettene på 9 000 kroner per måned, jf. Engbergs rapport. Anslaget over samlet driftskostnad for det enkelte DAB-senderanlegg er fordelt på de eksisterende FM-konsesjonærene og DAB-konsesjonærer i de relevante regionene i Lokalradioblokka²⁷. Anslaget forutsetter at senderanlegget i Region 2 i Lokalradioblokka bygges ut med tre sendepunkter (Tryvann, Røverkollen og Brannfjell)²⁸. I tabell 6 har Medietilsynet utarbeidet en oversikt som viser antall konsesjonærer, totale sendekostnader og sendekostnader per konsesjonær i hver av de fire relevante DAB-regionene.

Tabell 6 – konsesjonærer og sendekostnader i slukkeområdene. (Kilde: Lokalkringkasternes årsmeldinger til Medietilsynet for 2018)

Region	Antall FM-/DAB-konsesjonærer	Totale sendekostnader i DAB-regionen	Anslått sendekostnad per konsesjonær
DAB-region 2 Oslo, Asker og Bærum	10	324 000	32 400
DAB-region 19 Nordhordland	9	540 000	60 000
DAB-region 8 Drammen, Eiker og Kongsberg	17	324 000	19 059
DAB-region 16 Ryfylke	5	216 000	43 200

Medietilsynet har sammenholdt sendekostnadene som framkommer i tabellen over med det FM-konsesjonærene oppgir å ha i sendekostnader i 2018. Fire av 16 lokalradioer rapporterte om høyere sendekostnader for sine FM-sendinger i 2018 enn de estimerte DAB-kostnadene som framkommer i tabell 6. Ti konsesjonærer hadde lavere sendekostnader for sine FM-sendinger enn de estimerte DAB-sendekostnadene som framkommer i tabell 6. Estimerte årlige DAB-sendekostnader for de 16 virksomhetene utgjør totalt 207 000 kroner mer enn de oppgitte FM-sendekostnadene i 2018. 14 radiovirksomheter rapporterer driftsresultat for 2018. 11 av 14 virksomheter hadde et negativt driftsresultat dette året.

²⁷ Regionene som dekker de slukkeområdene hvor det i dag er lokalradiovirksomhet på FM.

²⁸ Dette skyldes at det per i dag ikke er ledig kapasitet i region 3 som dekker hele Akershus/Oslo.

I tillegg til de årlige sendekostnadene, må FM-lokalradioer foreta investeringer for å flytte sendingene sine over til DAB-nettet. I Engbergs rapport anslås det at investeringskostnad per radiovirksomhet er 22 500 kroner. For de 16 radiovirksomhetene i slukkeområdene utgjør investeringskostnaden dermed totalt 360 000 kroner.

Som tidligere nevnt er de aller fleste av de 16 virksomhetene finansiert av gaver eller offentlige tilskudd. Videre drives 11 av 16 radioer som rene frivillige virksomheter. Mange av radioene vil kunne ha problemer med å øke sine inntekter selv med små summer for å dekke inn en årlig økning i sendekostnadene. Sett i lys av at de fleste av disse radioene går med driftsunderskudd, vil det å påta seg de ekstra kostnadene en overgang til DAB-sendinger medfører, både i form av en engangsinvestering og årlige sendemerkostnader, kunne sette radioenes driftsgrunnlag i fare.

4.8 Tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier

Tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier har siden 2016 bidratt med investeringstilskudd til å bygge ut digitale radionett. Det er derfor naturlig å se på både i hvilken grad ordningen har bidratt til utbyggingen og om det er noen hindre i ordningens innretning.

4.8.1 Om støtteordningen

Tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier er regulert i forskrift 19. februar 2016 nr. 166 om tilskudd til lokale lyd- og bildemedier, og ble innført av Kulturdepartementet i 2001. Ordningen gir tilskudd til lokalkringkastingsformål, er hjemlet i Stortingets årlige budsjettvedtak og forvaltes av Medietilsynet. For 2019 var den økonomiske rammen for tilskuddsordningen 19,9 millioner kroner.

I Meld. St. 24 (2014-2015) Rammevilkår for lokalradio i forbindelse med digitaliseringen av radiomediet ble det forutsatt at de fleste og minste lokalradioaktørene fortsatt kunne sende på FM. Samtidig mente departementet at omstillingen lokalradiosektoren sto overfor de nærmeste årene, tilsa at støtte til digitalisering skulle prioriteres. Stortinget sluttet seg til departementets forslag om å øremerke omlag halvparten av tilskuddsmidlene til lokalkringkastingsformål til digitalisering frem til digitaliseringen av lokalradioene nådde et tilfredsstillende nivå, jf. Innst. 370 S (2014–2015). Det følger nå av forskriften § 4 at om lag halvparten av midlene skal øremerkes digitalisering av lokalradio.

Støtten til digitalisering gis til anleggskonsesjonærer i Lokalradiolokka i form av investeringstilskudd til bygging av digitale radionett, og til digitaliseringstiltak for lokalradiostasjonene, jf. forskriften § 3 a).

Ved tildelingen av investeringstilskudd prioriterer Medietilsynet søknader som inkluderer et mangfold av lokalradioer i regionen, som satser på utbygging i områder med begrenset kommersielt utbyggingsgrunnlag, samarbeid mellom anleggskonsesjonærer og lokale radiostasjoner, som har gode dekningsambisjoner og konkrete/realistiske planer for gjennomføring.

Ved tildelingen av tilskudd til digitalisering av lokalradiostasjonene prioriterer Medietilsynet søknader med gode planer for samarbeid med anleggskonsesjonærer og konkrete/realistiske planer for gjennomføring.

Ved tildeling av støtte etter tilskuddsordningen kreves 20 prosent egenandel fra søkerne. Støtteordningen har et tilskuddstak på 200 000 euro per foretak over en periode på tre regnskapsår.

4.8.2 Støttens effekt og utfordringer

Medietilsynet har over en fireårsperiode, fra 2016 til 2019, tildelt til sammen vel 40,5 millioner kroner til digitalisering av lokalradiobransjen gjennom støtteordningen. I overkant av 31,4 millioner kroner er bevilget til bygging av DAB-nett og vel 9,1 millioner kroner til digitaliseringstiltak. Medietilsynet har per 2019 gitt tilskudd til utbygging av 32 regioner i Lokalradioblokka, som har 37 regioner. I to av regionene, region 1 (Østfold) og region 19 (Nordhordland) er senderanleggene bygd ut uten tilskudd. Ved utgangen av 2018 var kun to regioner uten interessenter for utbygging, region 21 (Sogn) og region 29 (Namdalen.). I tillegg er det gitt støtte til utbygging i én region der det ennå ikke er startet utbygging. Dette innebærer at DAB-nettene i Lokalradioblokka i all hovedsak er utbygd med støtte fra tilskuddsordningen.

Tabell 7 – utvikling i tilskudd til digitalisering av lokalradio. (Kilde: Medietilsynets oversikt over tildelte midler etter støtteordningen for tilskudd til lokale lyd- og bildemedier)

	2016	2017	2018	2019	Totalt
Utbygging av DAB-nett	8 350 000	9 348 000	6 540 000	7 172 000	31 410 000
Digitalisering av lokalradiostasjon	802 000	2 797 000	3 403 000	2 175 000	9 177 000
Sum	9 152 000	12 145 000	9 943 000	9 347 000	40 587 000

Utbyggingen av digitale senderanlegg for lokalradio er påbegynt i de fleste regioner, men per 2019 er det få eller ingen nett som er ferdig utbygd. Det er krevende å få på plass økonomisk realistiske utbyggingsprosjekter, blant annet som følge av lavt befolkningsgrunnlag og utfordrende topografi. Tall fra lokalradioaktørenes årsmeldinger fra 2018 viser en betydelig nedgang i driftsresultatet for lokalradioene med FM-konsesjoner, samtidig som flere av de rene DAB-radioene gikk med underskudd i 2018. Dette tyder på at store deler av bransjen kan ha utfordringer med å investere betydelig i utbygging av DAB-nett på grunn av svak økonomi.

Kostnadsbildet ved utbygging av sendernett i Lokalradioblokka viser at investeringsbehovet er betydelig. To forhold ved støtteordningens innretning kan representere økonomiske hindre: For det første har flere anleggskonsesjonærer søkt om høye beløp til utbygging av et lokalt DAB-nett, men fått en betydelig lavere tildeling. Årsaken er for det første at ordningen ikke har tilstrekkelige midler til å innvilge alle søknadene fullt ut, og for enkelte kan støttetaket også gi begrensninger. For det andre utbetales støtten i to rater, først ved tildeling og deretter når prosjektet er realisert og sluttrapport innsendt. Dette følger av forskrift om tilskudd til lokale lyd- og bildemedier § 13. Med den svekkede likviditeten som mange anleggskonsesjonærer har, innebærer dette at det ikke er midler til å dekke restkostnadene. Konsekvensen er at utbyggingen av Lokalradioblokka forsinkes eller stopper opp. Denne forskriftsfestede utbetalingsmåten kan derfor utgjøre et regulatorisk hinder for utbygging.

For fremdriften i digitaliseringsprosessen er det også en utfordring at flere aktører ikke har mulighet til å ferdigstille nett-utbyggingen fordi de har nådd taket for samlet tilskudd som ifølge forskriften § 5 er på 200 000 euro over en treårsperiode. De fleste anleggskonsesjonærer som har mottatt tilskudd til utbygging har nådd støttetaket, hvilket ble særlig tydelig ved tildelingen i 2018. Søknader om støtte til utbyggingsprosjekter som i utgangspunktet vurderes som gode og realistiske må derfor avvises, eller videre utbygging må utsettes. Dette bekrefter at kostnadene knyttet til å realisere nettene i Lokalradioblokka ligger langt over støttetaket for tilskuddsordningen, noe som representerer et hinder for at lokalradioene skal kunne bygge ut dekningen på sendernetten utover de mest befolkningstette områdene i regionen. Rapporteringen fra støttemottakerne bekrefter, i likhet med årsrapporteringen fra anleggskonsesjonærene som vist til i rapportens punkt 4.2, at ingen foreløpig er i nærheten av å bygge ut senderanlegget slik at de dekker hele det geografiske området som de har fått konsesjon for.

4.8.3 Notifisering til ESA

Tilskuddsordningen er å anse som statsstøtte etter EØS-avtalen, og er innrettet i tråd med forordning nr. 1407/2013 om bagatellmessig støtte, jf. § 5 i forskriften om at samlet tilskuddstak for støtte til et foretak er maksimalt 200 000 euro over en treårs periode. For at tilskuddsordningen skal kunne bidra ytterligere til å realisere målet om digitalisering av lokalradiosektoren, bør tilskuddstaket etter Medietilsynets oppfatning heves. Det er igangsatt et arbeid for å pre-notifisere ordningen slik at støttetaket for tilskuddsmottakere til utbygging av digitale lokalradionett kan heves eller fjernes.

4.9 Beredskapshensyn og nettenes robusthet

NRK viser i sin høringsuttalelse til sine beredskapsforpliktelser. NRK mener at en effektiv håndtering av disse forpliktelsene forutsetter at hele befolkningen har tilgang til DAB-radio

og har tatt denne plattformen i bruk. I motsatt fall mener NRK at muligheten til å nå hele befolkningen svekkes i en krisesituasjon.

De riksdekkende radioene opplyser at analyser fra Nkom og DSB²⁹ viser at DAB-nettet teknisk sett er mer robust enn FM-nettet. De anfører derfor at beredskapshensyn kan tilsi at det er bedre å samle all radiolytting på plattformen med det mest robuste nettet.

Eivind Engberg opplyser i sin rapport at FM-nettet ikke trenger et dedikert samband slik DAB krever. En FM-sender kan kobles direkte til studioet, og på denne måten sende rett fra studio til FM-sendernettet. En FM-omformer trenger bare FM-frekvens fra studio og strøm for viderefremføring av radiosignal. FM-nettet er derfor mindre komplekst enn DAB-nettet, og det reduserer faren for tekniske feil. Nkom peker imidlertid på at de lokale FM-nettene har varierende grad av kompleksitet, og at de ikke har samme krav til robusthet i nettene som NRK. I tillegg er ikke robustheten i lokalnettene vurdert.

Noen lokalradioer på FM peker på at de har avtaler med fylkeskommune og kommune om å formidle informasjon til innbyggerne. De kan også ha en beredskapsrolle og være en viktig informasjonsressurs i krisehåndteringen ved ulike naturkatastrofer eller ulykkeshendelser (flom, ras, gasslekkasjer, brann etc.). Det er også inngått en avtale mellom NRK og Norsk Lokalradioforbund om benyttelse av lokalradioer for å komme ut med krisekommunikasjon. Avtalen har gyldighet ut 2022.

Selv om lokalradio kan ha en supplerende rolle i form av å spre informasjon spesifikt for sitt område, er NRK tillagt en spesiell beredskapsfunksjon på nasjonalt nivå. Ifølge NRK-plakaten § 23 har NRK et særlig beredskapsansvar, og skal «legge til rette for at styresmaktene kan nå ut til befolkningen med informasjon over kringkastingsnett ved nasjonale kriser og katastrofer». Tilsvarende særskilte beredskapsansvar følger av forskrift.³⁰

Medietilsynet mener derfor at NRK viser til et viktig hensyn når det gjelder betydningen av at hele befolkningen faktisk har tilgang til en DAB-mottaker, ettersom NRKs radiosendinger ikke lenger er tilgjengelig på FM. Tallene fra DRU i 2019 viser, jf. punkt 6.3, at 88 prosent av norske husstander har tilgang til DAB-radio. Fra første kvartal 2016 til første kvartal 2019 har antall DAB-apparater økt fra 3,3 millioner til 6 millioner. I samme periode har antall DAB-apparater i bil økt fra 730 000 til 1 750 000. Videre viser DRU at lytterne gradvis blir mer digitale, og at andelen som kun lytter til FM er lav (3 prosent). Etter Medietilsynets vurdering tilsier den lave andelen av lytting som kun er på FM, samt den høye tilgangen til DAB-radio i

²⁹ «Beredskapsmessig vurdering ved overgang til DAB».

https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/risiko-sarbarhet-og-beredskap/pdf-er/beredskapsmessig_vurdering_av_overgangen_til_dab.pdf

³⁰ Forskrift om virksomheten i Norsk Rikskringkasting under beredskap og i krig av 6. oktober 1989 nr. 4154.

norske husstander, at det derfor ikke er avgjørende av hensyn til beredskap at det settes en slukkedato for lokalradio på FM nå.

5 Frekvenstekniske forhold

5.1 Fremtidig bruk av FM-båndet

I forbindelse med utredningen om eventuell fortsettelse for lokalradio på FM etter 2021 har Medietilsynet bedt Nkom se på bruken av FM-frekvensressursen.

Nkom vurderer at det ikke er tungtveiende frekvensregulatoriske hensyn som tilsier at analog distribusjon av lokalradio ikke skal kunne fortsette på FM-båndet.

Nkom opplyser at FM-båndet er internasjonalt harmonisert til analog lydkringkasting, og at båndet fortsatt benyttes til dette i våre naboland. Dette gjør at det er begrensninger for hvilke andre tjenester som kan benyttes nær nabolandenes grenser, og hvilke frekvenser som er ledige.

Nkom peker videre på at så langt myndigheten kjenner til kan andre apparater eller utstyr for andre tjenester enn FM-mottakere i liten grad brukes på frekvensene i FM-båndet. Nkom anser det også lite sannsynlig at utstyrsleverandører kommer til å utvikle nytt utstyr for bruk av båndet, siden båndet fortsatt brukes til analog lydkringkasting i andre land.

Nkom peker på at en stenging av FM-båndet for analog lydkringkasting kan bidra til at frekvensressursene i Lokalradioblokka blir benyttet mer effektivt ved at blokka blir fylt med mer innhold. Nkom mener imidlertid at det vanskelig kan argumenteres tungt for en mer effektiv frekvensbruk dersom det ikke samtidig finnes alternative tjenester som kan ta i bruk FM-båndet.

Nkom peker på enkelte alternative muligheter for annen bruk av FM-båndet, men er likevel tvilende til om disse alternativene gir en mer effektiv utnyttelse av frekvensene. Medietilsynet viser for øvrig til Nkoms uttalelse i sin helhet, se vedlegg 1.

5.2 Justering av sendestyrke på FM-sendernet

Flere pekte i innspillsrunden på at det bør åpnes opp for å justere sendestyrken på FM-senderne for å gi et bedre lokalradiotilbud til befolkningen i konsesjonsområdet. Det ble også argumentert for at myndighetene burde replanlegge sendernetene for å kunne benytte færre sendere med høyere effekt. Enkelte lokalradioaktører påpekte at nye kommunegrenser støtter opp om at sendernetene bør replanlegges slik at kart og terreng stemmer overens.

Medietilsynet påpeker at innspill om regulering av frekvenser må vurderes av Nkom og/eller Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Nkom opplyser at myndigheten ikke planlegger sendernett, og heller ikke har ressurser til å håndtere den tidkrevende jobben et slikt planleggingsarbeid innebærer. Aktørene selv vurderer hvordan de ønsker sitt sendernett. De må sende inn en forespørsel til Nkom om godkjenning av sendepunkt, inklusive tekniske parametere. Økning av sendereffekt, så sant sender er plassert på en gunstig lokasjon, gir bedre dekning. Økt dekning er ett av de parametere det ikke var mulig å endre i særlig grad i konsesjonsperioden 2008-2017. Det er heller ikke anledning til dette i innværende forlengelsesperiode, ettersom det i Lokalradiomeldingen punkt 4.1. ble lagt til grunn at forlengelsen av konsesjonene til lokalradio på FM fra 2017 skulle skje med uendret dekningsområde.

Nkom peker på at en mulighet til å øke sendereffekt, i likhet med endring av frekvens, krever betydelig arbeid fra Nkoms side, blant annet fordi det må foretas beregninger og vurderinger for hver endring det søkes om. I en del tilfeller må det også koordineres med naboland, hvor utfallet er usikkert. Økt sendereffekt kan også ha en del negative virkninger av ren teknisk art i form av økt fare for interferens, både i form av refleksjoner og interferens mot konsesjonsområder som benytter samme eller omtrent samme frekvens.

Videre opplyser Nkom at det foreligger enkelte rettslige hindre som gjør det problematisk å gi eksisterende innehaver økt dekning. Ved en eventuell videreføring/forlengelse av eksisterende innehaveres tillatelser, skjer dette i form av en direktetildeling etter ekomloven § 6-4a. Nkom peker på at det kan være problematisk å benytte hjemmelen for direktetildeling dersom det gis en forlengelse av eksisterende tillatelser utover en periode tre til fem år. På tilsvarende måte mener Nkom at en oppmykning av vilkårene i innehavernes tillatelser (eksempelvis endrede vilkår som gir bedre dekning) kan være problematisk. Årsaken er at direktetildeling forutsetter at tildelingen skjer på «objektive, transparente og ikke-diskriminerende vilkår». En vesentlig forbedring av eksisterende innehaveres vilkår, uten at andre aktører gis mulighet til å konkurrere om ressursene, er etter Nkoms syn antakelig i strid med disse forutsetningene.

Oppsummert mener Nkom at de frekvensspesifikke kravene som fremgår av dagens frekvenstillatelser i FM-båndet i all hovedsak fortsatt må gjelde ved en eventuell forlengelse. Medietilsynet har ingen annen vurdering av dette spørsmålet.

6 Utvikling i radiolytting og plattformbruk

6.1 Oppsummering

Undersøkelser viser at antall digitale radiolyttere øker, og at det er få rene FM-lyttere igjen. Likevel tar apparatutskiftingen, særlig i bil, lenger tid enn tidligere antatt. Lokalradio har hatt en umiddelbar vekst etter slukkingen av de riksdekkende FM-sendingene, men det er for tidlig å si om dette representerer en varig utvikling.

- Andelen som lytter til radio er synkende og ligger i 2018 på 50 prosent mot 59 prosent i 2016
- Digitaliseringen av riksradio, med økt antall riksdekkende kanaler, har ført til en fragmentering i lyttingen. De "fem store" har mistet lytterandeler til de øvrige riksdekkende kanalene
- Lyttertallene for lokalradio har økt etter at de riksdekkende kanalene ble heldigitale
- Det er høy grad av tilgang til digital radio i norske husstander
- Digitalisering av bilradio går senere enn markedet for øvrig
- Lytterne blir gradvis mer digitale. Andelen som lytter kun til FM er nede i 3 prosent

6.2 Offisielle radiolyttermålinger

Norge har to offisielle radiolyttermålinger, den ene omfatter de riksdekkende kanalene og den andre måler en rekke lokalradioer. De offisielle lyttertallene for radio på nasjonalt nivå er basert på de elektroniske PPM-målingene³¹. De offisielle lyttertallene for lokalradio er basert på telefonintervjuer gjennom Forbruker & Media³². Undersøkelsen omfatter primært de større gjenværende kommersielle lokalradioaktørene på FM.³³

I løpet av 2017 ble alle de riksdekkende radioene i Norge digitale. De nasjonale sendingene og sendingene i de store byene i FM-nettet ble slukket, med unntak for nisjeradioene i storbyene³⁴. Utenfor storbyområdene sender mange lokalradioer fremdeles på FM³⁵. Etter den digitale radioovergangen har den totale radiolyttingen gått noe ned, samtidig som

³¹ PPM-målingene utføres fra årsskiftet 2018/2019 av Nielsen Media Research. Før dette ble de utført av Kantar Media. PPM står for Portable People Meter og innebærer at respondenten går med et måleapparat på seg som registrerer lytting på kanalnivå.

³² Gjennomføres av Kantar Media med bruk av CATI, som er dataassisterte telefonintervjuer der respondenten muntlig oppgir hvilke kanaler de lytter til.

³³ I 2017 gikk flere lokalradioer eid av aktørene Bauer Media og P4 Gruppen ut av denne målingen ettersom de avviklet FM-sendingene sine og ble riksdekkende kanaler.

³⁴ En nisjeradio i slukkeområdet deler sendernet og har inntektsbegrensninger på reklame- og sponsorinntekter.

³⁵ Se mer om lokalradiolandskapet og antallet lokalradioaktører i kapittel 3

lyttingen er mer fragmentert, ifølge lyttertallene. Lyttertallene for riksradio viser at der lyttingen tidligere var samlet rundt de fem tradisjonelt store nasjonale kanalene NRK P1, NRK P2, NRK P3, P4 Radio Hele Norge og Radio Norge, er den etter digitaliseringen av riksradio blitt mer fragmentert i takt med det økte antall tilgjengelige kanaler. Tall Medietilsynet tidligere har rapportert fra PPM-målingen, viser at der de "fem store" hadde en lytterandel på over 60 prosent i mars 2016, hadde de i september 2018 en lytterandel på 43 prosent. Tilsvarende hadde øvrige kanaler en vekst fra 20 til 29 prosent lytterandel i samme periode. Lyttertallene for lokalradio har økt etter at de riksdekkende kanalene ble heldigitale.

Økt innholdstilbud, digitalisering og mobile enheter har ført til endring i brukervaner når det gjelder radiolytting. Tall fra Kantar Media viser at den norske befolkningen i økende grad bruker strømmetjenester i sin lytting. Andelen som bruker podkast daglig har økt fra to prosent til ni prosent fra 2015 til 2018, og andelen som daglig strømmer har økt fra 34 til 37 prosent i samme periode.

Den digitale radioovergangen har ført til at lyttere som tidligere lyttet til FM-radio, har måttet ta et aktivt valg med hensyn til om og hvilken teknologi de skal benytte for å lytte til radio. Dette er en svært tydelig driver for endringen i befolkningens lyttervaner.

Tall fra SSBs Mediebarometer viser en nedgang fra 59 prosent til 50 prosent i andelen av befolkningen som lyttet til radio en gjennomsnittsdag i perioden fra 2016 til 2018³⁶. I de 20 årene før 2016 var radiolyttingen på mellom 54 og 64 prosent. Tallene indikerer at færre lytter til radio etter radioovergangen, men det er for tidlig å trekke endelige konklusjoner om dette kun ett og et halvt år etter at de riksdekkende radioene ble heldigitale.

6.3 Digitalradiundersøkelsen (DRU)

I tillegg til de to store lytterundersøkelsene som er omtalt over, har Kantar Media på oppdrag fra NRK, P4 og Bauer Media over flere år utført en større undersøkelse om ulike sider ved digital radio (Digitalradiundersøkelsen, DRU).³⁷ Medietilsynet har også tidvis vært inne i undersøkelsen med egne spørsmål. Undersøkelsen ble første gang gjennomført høsten 2012 og har gått kvartalsvis frem til første kvartal 2018. Deretter er undersøkelsen gjennomført én gang, i første kvartal 2019.³⁸ Undersøkelsen har blant annet gitt informasjon om andelen av radiolytterne som benytter en digital radioplattform, som var ett av kriteriene for avvikling av riksdekkende FM-sendinger.

³⁶ Kilde: *Norsk Mediebarometer*. Statistisk Sentralbyrå. Tilgjengelig på <https://www.ssb.no/medie>.

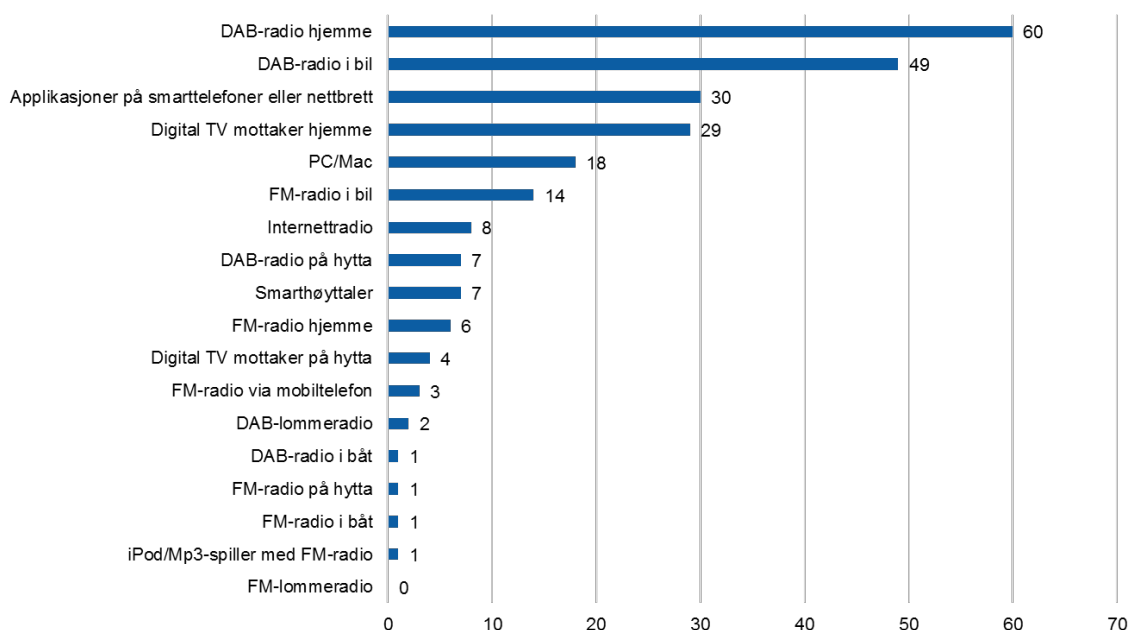
³⁷ DRU er survey-basert, og gjennomføres ved 1.000 telefonintervjuer (CATI) med personer fra 15 år og oppover.

³⁸ DRU første kvartal 2019 ble gjennomført i perioden februar/mars.

Tall fra DRU første kvartal 2019 viser at norske husstander i høy grad har tilgang til digital radio (99 prosent). 88 prosent har tilgang til DAB-radio og 87 prosent har tilgang til radio over internett.³⁹ Samtidig viser undersøkelsen at antall DAB-apparater økte fra 3,3 millioner til seks millioner og antall FM-apparater ble redusert fra 9,2 millioner til 3,6 millioner fra første kvartal i 2016 til første kvartal i 2019. I samme periode økte antall DAB-apparater i bil fra 730 000 til 1 750 000. Andelen av husstandene som kun har bil(er) med FM er i 2019 på 20 prosent, en nedgang på 6 prosentpoeng fra 2018.

DRU viser at 60 prosent bruker DAB-radio hjemme og 49 prosent bruker DAB-radio i bil, mens 6 prosent bruker FM-radio hjemme og 14 prosent bruker FM-radio i bil.

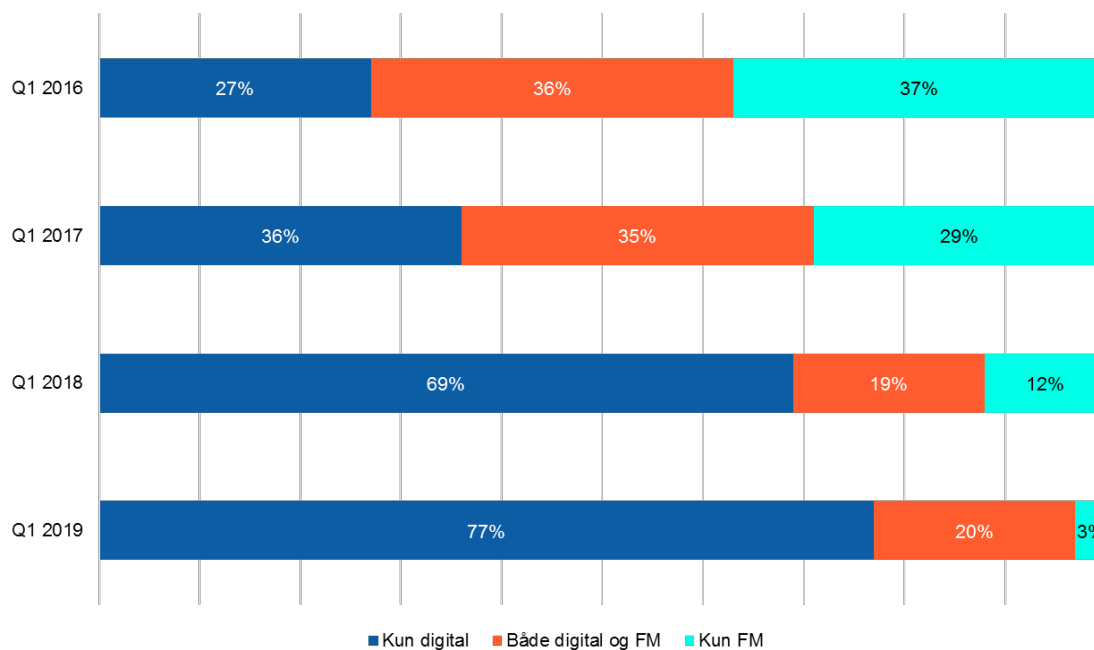
Figur 10 – andel radiolytting etter plattform (i prosent). (Kilde: Kantar Media)



Tall Kantar Media har utarbeidet for Medietilsynet på grunnlag av DRU viser at lytterne gradvis blir mer digitale, og at andelen som kun lytter til FM er lav. I første kvartal 2019 var 77 prosent av radiolytterne kun på digitale plattformer, mot 27 prosent første kvartal 2016. Den tilsvarende andelen for radiolyttere som kun er på FM var 3 prosent i første kvartal 2019 mot 37 prosent i samme periode i 2016. 20 prosent av lytterne oppgir at de bruker både digitale plattformer og FM i første kvartal 2019.

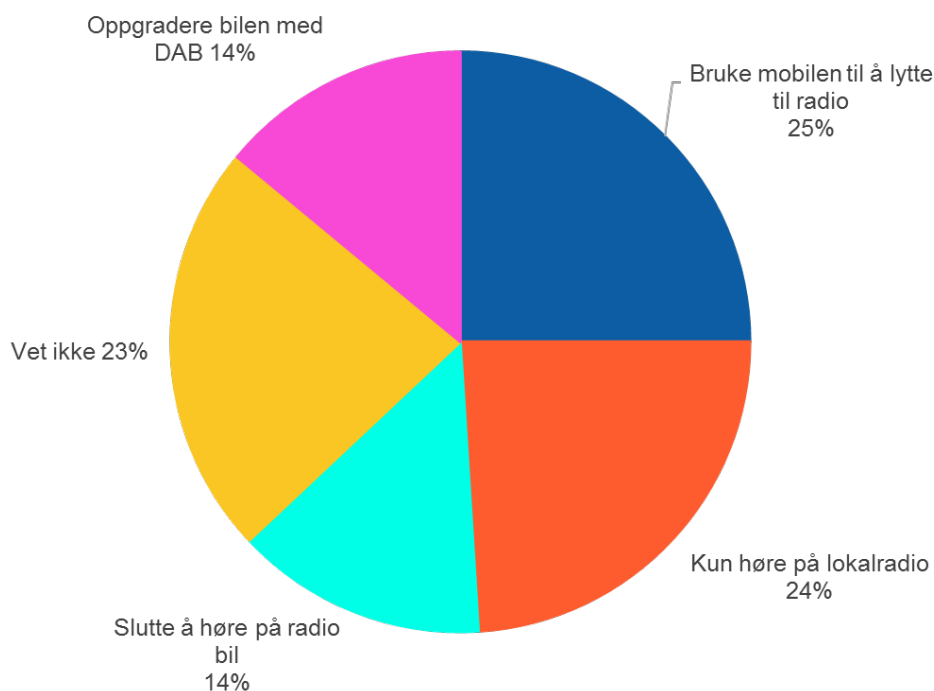
Figur 11 – lytterfordeling mellom digitale plattformer og FM. (Kilde: Kantar Media)

³⁹ DAB-radio inkludert adapter, enten hjemme, i bil, lommeradio, hytte og/eller båt. Internettradio: PC/Mac, mobilradio/app, nettbrett og/eller Wifi-internettradio. Kilde Kantar Media.



Figur 11 viser at tyngdepunktet i lyttingen tydelig har flyttet seg i digital retning i løpet av de siste tre årene. 86 prosent av lytterne som bruker både FM og digitale plattformer lytter til FM i bil i 2019. Tilsvarende tall for denne gruppen lyttere var 50 prosent i 2016. Ettersom FM-radio i bil er den desidert største FM-plattformen og andelen som bruker FM i bil har økt i denne gruppen, kan det tyde på at utskiftingen av apparater i bil går senere enn i markedet forøvrig. I DRU ble det også stilt spørsmål til lyttere som kun har FM i bil om hvilke planer de har for radio i bilen fremover. 14 prosent svarte at de har planer om å oppgradere bilen med DAB, mens 24 prosent oppga at de kun vil høre på lokalradio i bilen, og dermed klarer seg med FM.

Figur 12 – planer for radio i bil. (Kilde: Digitalradioundersøkelsen)



Når det gjelder DAB i bil fremover, er det et poeng at bilparken kontinuerlig er under utskifting, og at radio med DAB er standard i nye biler.

6.4 Plattformundersøkelse

I 2018 bestilte de tre største lokalradioaktørene som sender både på FM og DAB en undersøkelse fra Kantar Media for å se hvilke plattformer lytterne er på. Undersøkelsen ble gjennomført i perioden mai til august 2018. I undersøkelsen oppga 73 prosent at de lyttet til de tre lokalradioene på FM, 23 prosent lyttet på DAB og 3 prosent på internett. Til tross for at de lokalradioene som var med i undersøkelsen ifølge Lokalradioforbundet representerer tre av aktørene i bransjen med best forutsetninger for å drive lokalradio på DAB, var andelen som lytter til lokalradio via DAB lav. Ifølge undersøkelsen var FM fortsatt den plattformen flest av de tre lokalradioenes lyttere brukte.

Lokalradiotallene fra Forbruker&Media-undersøkelsen⁴⁰ viser at de målte lokalradioene har en lyttervekst på 47 prosent fra 2017 til 2018. Det betyr at andelen som lytter til lokalradio i befolkningen økte fra 10 til 14 prosent i perioden. Økningen var i alle aldersgrupper unntatt de yngste (12 til 19 år). Tallene viser likevel en negativ utvikling som startet i fjerde kvartal i

⁴⁰ Kilde: Kantar Forbruker&Media, se nærmere i pkt. 6.2 – offisielle lyttermålinger

2018, noe som understøtter at det er for tidlig å fastslå hvilken effekt slukkingen av de riksdekkende FM-sendingene har hatt for lokalradiolyttingen.

7 Lokalradioenes økonomi

7.1 Oppsummering

- Mesteparten av inntektene som genereres i lokalradiobransjen kommer fra FM-virksomheten. I 2018 ble cirka 97 prosent av alle driftsinntektene i lokalradiobransjen generert fra virksomheter med FM-konsesjoner, og virksomheter som kun sender i DAB gikk samlet sett med underskudd.
- Lokalradioer med FM-konsesjon reduserte sine inntekter i 2018 mot året før, og det samlede driftsresultatet for disse radioene ble svekket fra 5,1 millioner kroner i 2017 til 1,4 millioner kroner i 2018. Hovedårsaken var økte senderkostnader.
- Beregninger gjort av Eivind Engberg på oppdrag fra Medietilsynet anslår den årlige driftskostnaden for DAB-senderanlegg utbygd til å ha samme dekning som dagens FM-nett til 60,6 millioner kroner, altså cirka 42 millioner kroner mer enn de 18,2 millioner kronene aktørene hadde i sendekostnader i 2018.
- Medietilsynets sammenstilling av musikkvederlag for TONO og Gramo i ulike områder for FM og DAB viser at størrelsen på minstevederlaget til TONO kan representere et økonomisk hinder for overgang til DAB. Årsaken er at TONO baserer sitt vederlag på antall potensielle lyttere i regionen radioen har konsesjon for, uavhengig av den faktiske dekningen lokalradioen har. Samtidig følges ikke overgang til DAB nødvendigvis av en reell mulighet for økte inntekter gjennom faktisk større befolkningsdekning, eller ved at radioen har et kommersielt finansieringsgrunnlag.
- Driften av DAB-senderanleggene blir i stor grad finansiert av anleggskonsesjonærenes inntekter fra egne radiosendinger på DAB og FM.

I denne delen av rapporten beskrives lokalradioens økonomiske situasjon ved utgangen av 2018, med utgangspunkt i årsmeldinger som er innlevert til Medietilsynet. 124 konsesjonærer leverte årsmelding for 170 FM-konsesjoner. I tillegg ba Medietilsynet radiovirksomheter som kun sender i DAB-nettet i Lokalradioblokka om å gi opplysninger om sin økonomi i 2018. Åtte av 15 slike virksomheter sendte inn opplysninger.

Tabell 8 – økonomiske nøkkeltall fordelt på FM-konsesjonærer og konsesjonærer som kun har DAB-sendinger (i millioner kroner). (Kilde: Lokalkringkasternes årsmeldinger til Medietilsynet for 2018)

	Driftsinntekter i 2018	Andel av lokalradioenes totale driftsinntekter	Driftsresultat i 2018	Driftsmargin i 2018
Radioer med FM-konsesjon	184,0	96,7 %	1,1	0,6 %
Radioer som kun sender på DAB-nettet	6,3	3,3 %	-3,8	-61,1 %
Totalt for alle radioer	193,1		-2,5	

Tabellen viser at nær sagt alle driftsinntekter i lokalradiobransjen (96,7 prosent), genereres av lokalradiovirksomheter med FM-konsesjoner. Aktørene som kun sender i DAB-nettet sto for 3,3 prosent av de samlede driftsinntektene i 2018. Mens lokalradioer med FM-konsesjoner gikk med et lite overskudd i 2018, hadde virksomhetene som kun sender i DAB-nettet et betydelig underskudd. Driftsmarginen for radiovirksomhetene som kun sendte i DAB-nettet var negativ med 61 prosent.

I den videre beskrivelsen av lokalradioenes driftsøkonomi skilles det mellom radiovirksomheter som har FM-konsesjoner og radiovirksomheter som kun sender på DAB-nettet. Radiovirksomheter som kun sender på DAB-nettet omtales i kapittel 7.3.1.

Medietilsynet har også bedt virksomhetene som driver DAB-senderanleggene i Lokalradioblokka om opplysninger om deres driftsøkonomi i 2018. Tilsynet mottok opplysninger om økonomien i 24 DAB-senderanlegg. Disse omtales i kapittel 7.3.2.

7.2 Lokalradioer med FM-konsesjon

Lokalradioer med FM-konsesjoner hadde 184 millioner kroner i driftsinntekter i 2018, vel to millioner kroner mindre enn i 2017. Samtidig ble driftsresultatet svekket fra 5,1 millioner kroner i 2017 til 1,4 millioner i 2018. Nedgangen i driftsresultatet skyldes i hovedsak økte sendekostnader. Medietilsynet har ikke opplysninger om hvor stor andel av sendekostnadene som var direkte knyttet til DAB-sendingene i 2017. Det er imidlertid rimelig å legge til grunn at de økte sendekostnadene har sammenheng med at flere lokalradiovirksomheter har både FM-sendinger og DAB-sendinger.

Sju aktører med til sammen 58 FM-konsesjoner og sendinger i 75 DAB-kanaler hadde 100 millioner kroner i driftsinntekter i 2018. Disse sju aktørene har organisert virksomheten i til sammen 26 selskaper. De resterende 98 virksomhetene hadde til sammen 112 FM-konsesjoner og 84 millioner kroner i driftsinntekter i 2018. Disse virksomhetene varierer mye i økonomisk driftsgrunnlag og organisatorisk kapasitet. Driftsinntektene varierer fra 5 millioner til noen få tusen kroner. Noen finansierer driften ved salg av reklametid, mens

andre driver på grunnlag av gaver og donasjoner. Noen har flere ansatte, mens andre radioer drives ved hjelp frivillig innsats. For å fange opp mangfoldet i driftsgrunnlag og driftsform deles radiovirksomhetene inn i følgende kategorier etter viktigste inntektskilde:

- **Kommersielle radiovirksomheter:** Radioer som henter mer enn 50 prosent av driftsinntektene fra reklame og kommersiell sponing
- **Bingoradioer:** Radioer der bingovirksomhet er største inntektskilde
- **Ikke-kommersielle radioer:** Radioer der gaver og frivillig lisens er viktigste inntektskilde og virksomheter som mottar tilskudd til drift av minoritetsradio

109 selskaper rapporterte om driftsinntekter fra lokalradiovirksomheten i 2018. Én radio spesifiserte ikke sine driftsinntekter og lot seg ikke kategorisere. 15 radiovirksomheter ga ingen opplysninger om sine driftsinntekter. For aktører som har organisert virksomheten i flere selskaper kategoriseres hvert enkelt selskap.

Medietilsynet ba i 2018 FM-konsesjonærene oppgi om de også hadde sendinger i DAB-nettet. Av de 108 radiovirksomhetene som spesifiserte sine driftsinntekter oppga 38 virksomheter at de hadde både FM- og DAB-sendinger i 2018, mens 70 virksomheter kun hadde FM-sendinger. Tabell 6.2 viser antall radiovirksomheter i hver kategori og hvor mange virksomheter som hadde både FM- og DAB-sendinger.

Tabell 9 – antall radiovirksomheter etter type virksomhet og sendeform. (Kilde: Medietilsynets registre)

	Antall virksomheter	Virksomheter med FM- og DAB-sendinger	Virksomheter med kun FM-sendinger
Kommersielle radioer	31	17	14
Bingoradioer	41	10	31
Ikke-kommersielle radioer	36	11	25

Tabellen viser at en større andel av de kommersielle radiovirksomhetene enn blant bingoradioene og de ikke-kommersielle radioene har både FM- og DAB-sendinger. En mulig forklaring er at bingoradioer og ikke-kommersielle radioer er overrepresentert i områder der det ikke er etablert DAB-senderanlegg. En annen forklaring kan være at mange bingoradioer og ikke-kommersielle radioer ikke har økonomisk evne til å etablere sendinger på DAB-nettet. Tabell 10 viser driftsinntekter for radiovirksomheter i DAB-regioner der DAB-senderanlegget var i drift ved utgangen av mars 2019. Inntektene er fordelt på de tre radiokategoriene og på virksomheter med og uten DAB-sendinger.

Tabell 10 – radiovirksomhetenes driftsinntekter fordelt etter type virksomhet og sendeform (i millioner kroner). (Kilde: Lokalkringkasternes årsmeldinger til Medietilsynet for 2018)

	Totale driftsinntekter	Driftsinntekter Virksomheter med FM- og DAB-sendinger	Gjennomsnitt driftsinntekter FM/DAB	Driftsinntekter Virksomheter med kun FM-sendinger	Gjennomsnitt driftsinntekter kun FM
Kommersielle radioer	84,3	66,7	3,9	17,6	1,3
Bingoradioer	60,5	32,5	3,2	28,1	0,9
Ikke-kommersielle radioer	24,4	18,5	1,7	5,8	0,2

Radiovirksomheter med både FM- og DAB-sendinger har i gjennomsnitt langt høyere driftsinntekter enn virksomheter som kun har FM-sendinger, uavhengig av radiokategori. Det er en nær sammenheng mellom aktørens inntektsnivå og tilstedeværelse i DAB-nettet. At DAB-sendinger er mer kostnadskrevende enn FM-sendinger, er en nærliggende forklaring på at radiovirksomheter med små økonomiske ressurser ikke har DAB-sendinger.

Lokalradiovirksomhetene spesifiserer sine sendekostnader i årsmeldingene til Medietilsynet. Totalt rapporterte virksomhetene om 18,2 millioner kroner i sendekostnader i 2018.

Radiovirksomheter som kun hadde FM-sendinger hadde 5,1 millioner kroner i sendekostnader i 2018. I en rapport utarbeidet av Eivind Engberg på oppdrag fra Medietilsynet⁴¹ anslås den årlige driftskostnaden for DAB-senderanlegg utbygd til å ha samme dekning som dagens FM-nett til 60,6 millioner kroner. En full overgang fra FM til DAB påfører etter denne beregningen lokalradiobransjen minst 42 millioner kroner i ekstra sendekostnader.

Medietilsynet ba radiovirksomhetene som hadde både FM- og DAB-sendinger anslå hvor stor andel av driftsinntektene som stammet fra DAB-sendingene, og denne andelen anslås til 19 prosent. Det tilsvarer 22,4 millioner kroner av disse radiovirksomhetenes samlede driftsinntekter på 117,7 millioner kroner i 2018. Virksomhetene oppgir videre at 28 prosent av driftskostnadene er direkte knyttet til DAB-sendingene. Det tilsvarer 33,1 millioner kroner av samlede driftskostnader på 118,7 millioner kroner.

Tabell 11 – inntekter og kostnader knyttet til FM-konsesjonærenes DAB-sendinger i 2018 (i millioner kroner). (Kilde: Lokalkringkasternes årsmeldinger til Medietilsynet for 2018)

Anslåtte driftsinntekter DAB	22,4
Driftskostnader direkte knyttet til DAB	33,1
Differanse	-10,6

⁴¹ Engbergs rapport er vedlegg 5.

Lokalradiovirksomhetene rapporterte at de direkte kostnadene knyttet til DAB-sendingene overstiger de anslåtte DAB-inntektene med mer enn 10 millioner kroner i 2018. I praksis betyr det at DAB-sendingene finansieres av lokalradioenes inntekter fra FM-sendingene. Radiovirksomhetene har svært varierende grad av administrative ressurser. I årsmeldingene til Medietilsynet oppgir radiovirksomhetene antall lønnede årsverk og antall frivillige.

Tabell 12 – antall lønnede årsverk og antall frivillige etter type virksomhet og sendeform.
(Kilde: Lokalkringkasternes årsmeldinger til Medietilsynet for 2018)

	Totalt antall lønnede årsverk	Lønnede årsverk virksomheter med FM- og DAB-sendinger	Antall frivillige i virksomheter med FM- og DAB-sendinger	Lønnede årsverk virksomheter med kun FM-sendinger	Antall frivillige i virksomheter med kun FM-sendinger
Kommersielle radioer	81	61	48	20	190
Bingoradioer	46	26	84	19	444
Ikke-kommersielle radioer	25	17	308	7	398

Kommersielle radioer drives i stor grad ved hjelp av lønnet arbeidskraft, mens bingoradioer og spesielt ikke-kommersielle radiovirksomheter har færre lønnede årsverk og i større grad drives ved hjelp av frivillig innsats. 104 av 152 lønnede årsverk i lokalradiovirksomhetene utføres i virksomheter som har både FM-sendinger og DAB-sendinger. To tredeler av de frivillige er knyttet til radiovirksomheter som kun sender i FM-nettet. 39 av lokalradiovirksomhetene oppgir at de drives uten lønnede medarbeidere. Enkelte av disse virksomhetene er en del av en større virksomhet, som for eksempel misjonsforeninger og fagforeninger der radiovirksomheten kan trekke veksler på ansatte i organisasjonen. Medietilsynet anslår at 35 lokalradiovirksomheter drives utelukkende ved hjelp av frivillig arbeidskraft.

7.3 Lokalradioer på DAB

7.3.1 Driftsøkonomien i lokalradioer som kun sender på DAB-nettet

Medietilsynet har gjennomført en undersøkelse av driftsøkonomien i lokalradiovirksomheter som kun har sendinger på DAB-nettet. Åtte slike virksomheter har besvart undersøkelsen. Flere av aktørene har radiovirksomhet som en del av en større virksomhet og fører ikke egne regnskaper for radiovirksomheten. Disse aktørene har anslått sine inntekter og utgifter. Alle virksomhetene oppgir sendekostnader direkte knyttet til DAB-sendingene for 2018. Til sammen har virksomhetene sendinger i 14 radiokanaler i DAB-regioner rundt om i landet.

Totalt oppgis sendekostnadene i 2018 til vel 1,6 millioner kroner. Gjennomsnittlig sendekostnad for hver DAB-radiokanal er 117 000 kroner.

Seks virksomheter gir opplysninger om flere sider ved sin driftsøkonomi. Samlet sett rapporterer radiovirksomhetene om 6,3 millioner kroner i driftsinntekter og et driftsunderskudd på 3,8 millioner kroner. Fire av seks virksomheter gikk med underskudd i 2018.

Fem av seks av radiovirksomhetene driver på et ikke-kommersielt grunnlag og har ingen eller ubetydelige kommersielle inntekter. De største av de ikke-kommersielle aktørene, målt etter totale driftsinntekter, er studentradioer og livssynsradioer. Disse radioene er en del av større organisasjoner der radiodriften utgjør en liten del av den samlede virksomheten. Til sammen utgjør student- og livssynsradioenes driftsinntekter 68 prosent av de totale driftsinntektene generert av lokalradiovirksomheter som kun sender i DAB-nettet.

Kun én virksomhet hadde reklameinntekter som viktigste inntektskilde. Radioen opplyser at kraftig svekket lytteropplutning har gjort det svært utfordrende å hente inntekter i annonsemarkedet. Radioen er en del av en samkjøring og vurderer at uten deltakelsen i samkjøringen, ville radioen blitt lagt ned.

7.3.2 DAB-anleggskonsesjonærenes driftsøkonomi

Medietilsynet har gjennomført en undersøkelse av driftsøkonomien til konsesjonærer som driver DAB-senderanlegg. Det kom inn opplysninger om 25 av de 27 DAB-senderanleggene som er i drift. Fem av senderanleggene har kun vært i drift i deler av 2018 og rapporterer kun om sendekostnader, mens et anlegg startet virksomheten i 2019 og hadde verken inntekter eller utgifter i 2018.

Til sammen ti virksomheter står for driften av de 24 anleggene det er sendt inn opplysninger om. To konsesjonærer har satt ut driften av senderanlegget til Hutchinson AS, et selskap med tilknytning til Radio Metro AS. Hutchinson AS driver til sammen seks DAB-senderanlegg.

De fleste anleggskonsesjonærene driver selv radiovirksomhet og har sendinger i eget DAB-senderanlegg. Radiovirksomheten og sendeanleggsvirksomheten drives ofte av samme selskap, og det er i mange tilfeller ikke etablert klare skiller mellom radiovirksomhetens økonomi og senderanleggets økonomi. Flere av respondentene opplyser at de innrapporterte tallene om senderanleggenes driftsøkonomi er anslag, og Medietilsynets rapportering må sees i lys av det. Én virksomhet rapporterer samlede tall for driften av kringkastingsvirksomheten på FM og DAB sammen med driften av DAB-senderanlegget og er tatt ut av grunnlaget for Medietilsynets rapportering.

Det ble rapportert om inntekter for 17 senderanlegg. Anleggene hadde totalt 3,9 millioner kroner i inntekter fra eksterne leietakere. Leieinntektene varierer fra 28 000 kroner til 1,2 millioner kroner. Fire senderanlegg hadde ingen eksterne leieinntekter. Anleggenes totale sendekostnader var 6,3 millioner kroner i 2018. Differansen mellom eksterne leieinntekter og sendekostnader er 2,4 millioner kroner. I kun to av senderanleggene rapporteres det at inntektene fra eksterne leietakere var større enn sendekostnadene. Driften av DAB-senderanleggene blir i stor grad finansiert av anleggskonsesjonærenes inntekter fra egne radiosendinger på DAB og FM.

7.3.3 Musikkvederlag

Musikk er en stor del av lokalradioenes innholdstilbud, og det er betydelige rettighetskostnader knyttet til formidlingen av musikk. Kringkastere som fremfører musikk på radio og internett som er innspilt/produsert, må inngå avtale med både TONO og Gramo. TONO forvalter rettigheter av opphavsrettslig art for musikkverk i Norge på vegne av komponister, låtskrivere, tekstforfattere og musikkforlag, jf. lov om opphavsrett til åndsverk av 12. mai 1961. Tillatelsen dekker ikke bare norsk musikk, TONO gir også tillatelse til fremføring av musikk i Norge på vegne av utenlandske opphavspersoner.

Med hjemmel i åndsverksloven krever Gramo inn vederlag på vegne av artister, musikere og plateselskaper/mastereiere når deres musikk formidles i radio eller i det offentlige rom. Norsk Lokalradioforbund fremforhandler avtaler for lokalradiobransjen om beregning av vederlag for bruk av musikkrettigheter med TONO og Gramo.

7.3.4 Beregning av musikkvederlag for distribusjon i FM og DAB

TONO og Gramo beregner musikkvederlaget for lokalradioene på ulike måter. TONO baserer seg på antall potensielle lyttere i det geografiske området som innholdskonsesjonen gjelder for, uavhengig av den faktiske dekningen lokalradioen har. Gramo baserer beregningen på konsesjonærens omsetning i forhold til musikkbruk. Begge organisasjonene opererer med minstevederlag. De ulike måtene å beregne vederlag på, gir vesentlig utslag på størrelsen på vederlaget. Dette kan illustreres ved følgende teoretiske eksempler⁴² i et utvalg konsesjonsområder for FM og regioner for DAB i ulike landsdeler og med variert befolkningsgrunnlag som vist i tabell 13. Som utgangspunkt for beregningen av vederlaget legges det til grunn at radioen sender 24 timer i døgnet, har en musikkandel på 60 prosent og at den ikke samtidig distribueres på nett eller DAB.

⁴² Eksemplene er laget med Norsk Lokalradioforbunds kalkulator for beregning av vederlag til Gramo og TONO. Beregningene er kun illustrasjoner og tar ikke utgangspunkt i eksisterende lokalradioer.

Tabell 14 – beregning av musikkvederlag for lokalradio på FM og DAB i ulike områder⁴³
(Kilde: Norsk lokalradioforbunds kalkulator for beregning av musikkvederlag)

Område	Befolkningstall	Minimumsvederlag		Omsetning TONO		Omsetning Gramo	
		TONO	Gramo	1 mill.	5,5 mill.	1mill.	5,5 mill.
FM: 01-02 Fredrikstad, Hvaler	86 186	68 328	15 022	68 328	255 750	30 355	213 041
DAB: reg.1 Østfold	297 076	241 776	15 022	241 776	255 750	30 355	213 041
FM: 10-02 Kristiansand	92 204	68 328	15 022	68 328	255 750	30 355	213 041
DAB: reg.14 Vest-Agder	187 476	157 680	15 022	157 680	255 750	30 355	213 041
FM: 11-03 Stavanger, Sola og Randaberg	171 852	157 680	15 022	157 680	255 750	30 355	213 041
DAB: reg. 16 Ryfylke	282 494	241 776	15 022	241 776	255 750	30 355	213 041
FM: 12-05 Bergen	281 445	241 776	15 022	241 776	255 750	30 355	213 041
DAB: reg.19 Nordhordland	422 642	241 776	15 022	241 776	255 750	30 355	213 041
FM: 15-03 Trondheim, Melhus, Skaun, Klæbu og Leksvik	226 304	241 776	15 022	241 776	255 750	30 355	213 041
DAB: reg. 26 Sør-Trøndelag	284 538	241 776	15 022	241 776	255 750	30 355	213 041
FM: 17-11 Bodø	52 005	68 328	15 022	68 328	255 750	30 355	213 041
DAB: reg. 31 Salten	80 275	68 328	15 022	68 328	255 750	30 355	213 041
FM: 19-02 Vadsø og Nesseby	6 840	42 048	15 022	46 500	255 750	30 355	213 041
DAB: reg. 37 Øst-Finnmark	37 036	42 048	15 022	46 500	255 750	30 355	213 041

43 Befolkningstallene er hentet fra Statistisk sentralbyrås befolkningsstatistikk på kommunenivå www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde. De utvalgte DAB-regionene omfatter følgende kommuner: Region 1 Østfold: Halden, Moss, Sarpsborg, Fredrikstad, Hvaler, Aremark, Marker, Rømskog, Trøgstad, Spydeberg, Askim, Eidsberg, Skiptvet, Rakkestad, Råde, Rygge, Våler, Hobøl. Region 14 Vest-Agder: Kristiansand, Mandal, Farsund, Flekkefjord, Vennesla, Songdalen, Søgne, Marnardal, Åseral, Audnedal, Lindesnes, Lyngdal, Hægebostad, Kvinesdal, Sirdal. Region 16 Ryfylke: Kvitsøy, Rennesøy, Strand, Hjelmeland, Randaberg, Stavanger, Sandnes, Sola, Sauda, Suldal, Finnøy, Forsand. Region 19 Nordhordland: Austrheim, Masfjorden, Fedje, Modalen, Radøy, Øygarden, Lindås, Vaksdal, Osterøy, Askøy, Fjell, Bergen, Sund, Meland, Samnanger, Os, Fusa. Region 31 Salten: Steigen, Sørfold, Bodø, Fauske, Saltdal, Beiarn, Gildeskål, Meløy. Region 37 Øst-Finnmark: Sør-Varanger, Nesseby, Vadsø, Vardø, Båtsfjord, Berlevåg, Tana, Gamvik, Karasjok, Lebesby, Porsanger, Kautokeino.

Ettersom Gramos beregning baserer seg på omsetning og ikke tar hensyn til befolkningsgrunnlag, får en nyoppstartet eller ikke-kommersiell lokalradio et likt nivå på minimumsvederlaget uavhengig av distribusjon på FM eller DAB. For denne gruppen radioer har imidlertid minimumsvederlaget til TONO et stort spenn basert på størrelsen på den potensielle befolkningsdekningen, noe som i flere områder får stor betydning ved overgangen fra FM til DAB-distribusjon. Utvalget i tabellen viser at dette gjelder lokalradioer som har hatt FM-konsesjon i mellomstore byer slik som Fredrikstad, Kristiansand og Stavanger. Disse lokalradioene får en vesentlig økning i minimumsvederlaget til TONO ved DAB-distribusjon uavhengig av faktisk befolkningsdekning og omsetning. Når dette sees i sammenheng med at den foreløpige utbyggingen av nettene i Lokalradioblokka er konsentrert om de befolkningstette områdene, kan merkostnaden representere et økonomisk hinder for overgangen til DAB.

Tabellen viser også at minimumsvederlaget til TONO er relativt sett høyt for lokalradioer som har svært lavt befolkningsgrunnlag i FM, og det endrer seg ikke ved en relativt sett betydelig økning i befolkningsgrunnlag ved overgang til DAB. En lokalradio med i underkant av 7 000 potensielle lyttere i FM betaler det samme minimumsvederlaget på 42 048 kroner som en lokalradio i DAB med befolkningsgrunnlag på i underkant av 40 000. For disse lokalradioene representerer ikke TONO-avgiften et økonomisk hinder for overgangen til DAB. Det samme gjelder for FM-områder med svært høy befolkningsdekning, i hovedsak de aller største byene. En lokalradio i FM i Bergen med i underkant av 300 000 lyttere betaler det samme minimumsvederlaget på 241 776 kroner som en DAB-radio med befolkningsgrunnlag på godt over 400 000.

Vederlaget til Gramo øker i takt med lokalradioens omsetning. Ved beregningen av vederlaget til TONO slår ikke omsetning inn før lokalradioen overstiger en omsetning på ca. 5,5 millioner kroner årlig. Dette innebærer at musikkvederlaget ikke utgjør noe faktisk økonomisk hinder for de største lokalradiovirksomhetene ved digital overgang ettersom størrelsen på vederlaget fastsettes etter størrelsen på omsetningen og distribusjonsplattformen ikke påvirker vederlagets størrelse.

8 Bransjens synspunkter

8.1 Oppsummering

- Medietilsynet la i februar 2019 ut en melding på sitt nettsted der tilsynet ba om innspill til rapporten (åpen høring). Innspill gitt under denne åpne høringen viser at de fleste av høringsinstansene mener at lokalradio skal kunne fortsette på FM etter 2021. Aktørene som har gitt innspill foreslår at forlengelsen bør vare frem til 2031, eller så lenge bransjen selv ønsker. De riksdekkende aktørene mener at det ikke bør gis en forlengelse, eller eventuelt en forlengelse for en svært begrenset periode. Når det gjelder hvilke vilkår som bør gjelde for forlengelsen, er høringsinnspillene delt. Flere ønsker ikke konsesjonsvilkår som gir en detaljert regulering av lokalradio, mens andre peker på at eksisterende rammevilkår bør videreføres. Andre foreslår å innføre konsesjonsvilkår slik som krav til lokalt nyhets- og aktualitetsstoff, krav til lokalt eierskap eller forpliktelser om digitalisering.
- I tillegg til den åpne høringen, sendte Medietilsynet ut en spørreundersøkelse til samtlige lokalradiokonsesjonærer i mars 2019. Lokalradioene som har besvart spørreundersøkelsen beskriver en situasjon hvor økonomi er det største hinderet for fremtidig distribusjon på DAB. Det synes i stor grad å være de største, kommersielle aktørene som har god nok økonomi til å være tilstede på DAB. Mange av lokalradioene peker på manglende utbygde nett og få andre aktører å dele utbyggingskostnader med.
- Nær samtlige lokalradioer som fortsatt er på FM, enten som eneste distribusjonsform eller i kombinasjon med andre, peker på at økonomiske insentiver knyttet til utbygging, investeringer og støtte til å dekke leiekostnader er det viktigste for at de skal se seg tjent med å gå helt over på DAB. Den viktigste motivasjonen for å starte opp DAB-sendinger er å få økt lyttertillgang. Det at virksomheten får tilstrekkelig tid til å gjennomføre og forberede overgangen på en god måte fremheves også som en svært sentral faktor. Det samme gjelder muligheten til å kjøpe rimeligere tekniske løsninger for å sende på DAB.
- Faktorer knyttet til lyttertillgangen blir ikke fremhevet som like viktig som de økonomiske insentivene. Muligheten for et større dekningsområde på DAB blir likevel pekt på som en relevant faktor for digitalisering.
- De fleste radioene oppgir at de ikke kommer til å gå over til å kun distribuere på DAB de neste to årene, og mener samtidig at fremtidsutsiktene er gode dersom de får fortsette på FM også etter 2021.

8.2 Åpen høring

Medietilsynet la 28. februar 2019 ut en melding på sitt nettsted med ønske om innspill til sin rapport om FM etter 2021 innen 22. mars.

Medietilsynet ønsket spesielt innspill på disse spørsmålene:

- Bør lokalradio få anledning til å fortsette på FM etter 2021?
- Hvor lenge bør lokalradio eventuelt få anledning til å fortsette på FM?
- På hvilke vilkår bør lokalradio eventuelt få anledning til å fortsette på FM?

Medietilsynet fikk innspill fra over hundre organisasjoner, aktører og lyttere. Mange lokalradioer har orientert om sine erfaringer med ulike typer teknologi og den markedsmessige og økonomiske situasjonen de er i. De riksdekkende kringkasterne har redegjort for premissene for digitaliseringen og konsekvensene av dem.

Bør lokalradio få anledning til å fortsette på FM etter 2021?

Norsk Lokalradioforbund, som organiserer 121 lokalradiokonsesjonærer som til sammen har 238 innholdskonsesjoner på FM og DAB, mener at lokalradio bør få fortsette på FM og at det er mest hensiktsmessig å forlenge dagens konsesjoner. Grunner til dette er ifølge forbundet:

- Lokalradios infrastruktur på FM er uten offentlig kostnad. Lokalradioene eier og drifter sine FM-sendere selv. Investeringene blir verdiløse om FM-nettet slukkes.
- FM-distribusjon er rimelig i drift. De fleste FM-anlegg for lokalradio har lav eller ingen driftskostnad.
- Lokalradio kan ikke bære kostnadene til fjerning av FM-nett. Dersom FM-utstyr og antenner på sendestasjoner må nedmonteres og fjernes, medfører det en kostnad som er høyere enn radioene kan håndtere.
- Lokalradio på FM er en viktig beredskapsressurs. Lokalradioene skal gi folk nødvendig informasjon i lokale og regionale krisetilfeller, og mange har etablert samarbeid med kommuner og fylkeskommuner. De er i mange tilfeller kun avhengig av elektrisitet for å fungere og er derfor mindre sårbare enn andre sammenliknbare informasjonskanaler.
- Det finnes lett tilgjengelig teknisk FM-kompetanse. FM er teknisk sett et mye enklere radiosystem enn DAB.
- Det finnes et mangfoldig utvalg og fordelaktige priser på teknisk utstyr for FM. Tilbudet for DAB er begrenset og dyrere.
- Lokalradioene har god FM-dekning i sitt primære dekningsområde. Mange lokalradioer har investert i senderanlegg og infrastruktur for at befolkningen i konsesjonsområdet skal kunne ta inn radioen. Å etablere tilsvarende på DAB er svært kostnadskrevende.

- FM er bedre tilpasset lokale markedsforhold. Konesjonsområdene for FM tilsvarer i større grad enn DAB-regionene de naturlige lokale handelsdistriktene og har dermed bedre utgangspunkt for kommersiell drift.
- Det finnes fortsatt et betydelig antall FM-mottakere. Disse er viktige i beredskapssammenheng. Stort sett alle DAB-radioer har integrert FM-radio.
- FM er eneste mulige kringkastingsplattform for mange lokalradioer. Utkantstrøk og distrikter med liten eller spredt befolkning blir nedprioritert i utbyggingen av lokale DAB-anlegg fordi det er vanskelig å skape inntekter som sikrer bærekraftig økonomi.
- Lokalradio trenger FM for å forbedre DAB-dekningen. Lav utbyggingshastighet og det faktum at de fleste regioner i Lokalradioblokka aldri får fullgod dekning, gjør at lokalradioen på DAB ofte er avhengig av supplerende dekning på FM.
- FM er den foretrukne lytteplattformen for lokalradio. Når radioer sender på både FM og DAB, oppgir 75 prosent at lytterne at de hører på FM.⁴⁴
- FM finansierer både utbygging og videre drift av lokal-DAB. Lokalradio henter sine inntekter fra FM-sendingene. Manglende forutsigbarhet med hensyn til konsesjonsutløp gjør at det er mindre investeringsvilje i bransjen.
- Kommersiell drift av lokalradio forutsetter markedsandeler av en viss størrelse, som ingen til nå har oppnådd på DAB. En lokalradio på DAB konkurrerer med 30-40 nasjonale kanaler, mot tidligere fem-seks kanaler på FM. Denne konkurransesituasjonen gjør det vanskelig å oppnå høye nok lyttertall til at lokalradioen blir attraktiv som annonsekanal. Lokalradio klarer i dag ikke å hente kommersielle inntekter fra drift på DAB.
- Det nasjonale digitale skiftet er ikke i fare. De nasjonale kanalene har fullført sin overgang til DAB, og deres lyttertall er tilbake på tilsvarende nivåer som før den nasjonale FM-slukkingen.
- En FM-slukking velter utbyggingen i Lokalradioblokka. Lokalradioenes DAB-anlegg er avhengig av en viss tilgang av leietakere med sunn økonomi, og FM-slukking kan føre til at aktører forsvinner.
- FM-båndet kan ikke benyttes til annet enn radio. Det aktuelle frekvensbåndet er reservert FM-kringkasting i internasjonale overenskomster.
- Størrelsen på DAB-regionene endrer musikkvederlaget for lokalradio. TONO baserer sitt vederlag på potensielle lyttere, og tar ikke hensyn til hvor mye av regionen som er bygget ut. Dette kan gi økte vederlagskostnader for lokalradioene uten at de har flere lyttere eller er i stand til å hente økte inntekter.

Forbundet viser til at mange lokalradioer ønsker parallell-distribusjon på FM og DAB. Forbundet trekker også fram de statlige tilskuddene, som de mener er for små i forhold til behovet. Videre må framtidig støtte til investeringer og drift av tekniske løsninger ikke gå på bekostning av tilskuddordninger til programproduksjon, mener lokalradioforbundet.

⁴⁴ Kilde: Kantar Media på oppdrag fra Norsk Lokalradioforbund i uke 17-35 i 2018

I underkant av 50 **lokalradioer**, eller personer med nær tilknytning til lokalradioer, har sendt inn individuelle innspill. Mange av innspillene uttrykker standpunkter på linje med Norsk Lokalradioforbund, og i en del tilfeller er disse utdypet eller knyttet til egne erfaringer. Lokalradioene som har sendt inn innspill, ønsker å få fortsette på FM. En stor andel uttrykker at de kommer til å legge ned dersom de ikke får mulighet til å fortsette på FM etter 2021.

Mange av radioene sender i dag på flere plattformer, for eksempel FM og DAB eller FM og nettradio, og ønsker å fortsette med det. Av de som sender på FM og DAB, uttrykker mange at inntektene kommer fra FM-sendingene og utgiftene fra DAB-satsingen. FM-senderne fungerer godt og er rimelige i drift, og en sanering kan være kostnadskrevende. Mange uttrykker tilfredshet med tilskuddene som gis til DAB-utbygging, men det er ønske om økte rammer og at tilskudd også skal gis til drift.

Flere av lokalradioene trekker fram at lokalradio på FM gir et positivt bidrag til norsk musikk. Lokalradioene spiller et bredt spekter av norsk musikk og dekker en rekke musikkfestivaler rundt i Norge, og musikken når ut til mange lyttere. Dette genererer vederlagsinntekter til rettighetshaverne. Enkelte radioer trekker fram at dette vederlaget kan bli høyt ved DAB-distribusjon, særlig når det må betales dobbelt opp for et FM-konsesjonsområde og et DAB-konsesjonsområde.

En del lokalradioer redegjør for at DAB-dekningen i deres område er dårlig. Dette kan gjelde for lokalradio i områder med utbygd lokalradionett, men også for NRK og annen riksdekkende radio. Lokalradioer i Finnmark legger stor vekt på dette. Det blir da argumentert for at fortsatt lokalradio på FM er viktig for å nå fram med viktige meldinger og i beredskapssammenheng.

Når det gjelder beredskap, mener flere lokalradioer at fortsatt bruk av FM-nettet er av stor betydning siden mange innbyggere fortsatt lytter til radio på FM og ikke har tilgang til DAB-radio, særlig i bil.

Norsk Journalistlag mener at lokalradioene bør få fortsette på FM. Hovedbegrunnelsen er at lokalradioene er en brikke i mediemangfoldet som bidrar til at befolkningen er informert og at ulike stemmer kommer til orde. Disse radioene når lyttere som ikke nødvendigvis nås gjennom andre kanaler, mener NJ.

IKT-Norge svarer ja på spørsmålet om lokalradioene bør få anledning til å fortsette på FM. Dersom lokalradioene ikke får fortsette å benytte FM, vil det tvinge dem inn i et digitaliseringsløp som ikke er hensiktsmessig, ifølge IKT-Norge.

Musikkindustriens næringsråd, et nettverk av landsomfattende musikkorganisasjoner som arbeider for å styrke musikkindustriens næringsinteresser, ønsker at dagens lokalradiokonsesjoner på FM forlenges. Norsk musikkbransje trenger norske radiostasjoner for å promotere og få norsk musikk spilt over hele landet, mener rådet. Lokalradioene er

viktige utstillingsvinduer for nye utgivelser, promotering av lokale konserter, festivaler og andre arrangementer, ifølge rådet.

Gramo, som er musikernes, artistenes og plateselskapenes vederlagsbyrå, krever inn og fordeler vederlag når innspilt musikk blir brukt på radio og i annen offentlig framføring. Gramo mener at lokalradioene står for en viktig og verdifull formidling av norsk og lokal musikk og at dette er en god og viktig grunn til å opprettholde FM-konsesjoner for lokalradio i distriktene.

NRK forutsetter at Stortingets intensjon og vedtak fra 2011 følges videre. Store deler av radiobransjen, inkludert NRK og de kommersielle kanalene, har investert og satsset på bakgrunn av at slukkeprosessen fullføres som planlagt. Dersom intensjonen bak digitaliseringen ikke følges opp, endrer dette forutsetningene og premisene aktørene la til grunn for overgangen, ifølge NRK. NRK trekker også fram sitt særskilte beredskapsansvar. Skal dette være effektivt, forutsettes det at hele befolkningen har tilgang til en DAB-radio og tar DAB i bruk på bred basis, mener NRK.

NRK har forståelse for at det kan være krevende for deler av lokalradio å gjennomføre digitaliseringen. En mulig løsning kan være å la lokalradio utenfor de fire største byene få mulighet til å få noe forlenget konsesjon på betingelse av en forpliktende satsing på digitalisering, mener NRK.

P4 skriver i sitt innspill at en forlengelse av analoge FM-sendinger utover den allerede vedtatte forlengelsen til 31. desember 2021 utgjør en vesentlig endring av rammevilkårene som lå til grunn for de de riksdekkende kringkasternes digitalisering. P4 mener det er uheldig om det blir ytterligere forlengelse av FM-konsesjoner og dermed nok en utsettelse av digitaliseringen av radiomediet. P4 går nærmere inn på situasjonen i og rundt de fire store byene. All den tid utgangspunktet er at radiomediet skal digitaliseres, er det ingen grunn til at det skal opprettholdes noen former for analoge FM-sendinger der, skriver P4. P4 påpeker at det i disse byområdene er godt utbygde og operative DAB-nett med kapasitet og distribusjon som kostnadmessig kan likestilles med kostnadene på FM.

P4 trekker fram at det ut fra en beredskapsmessig vurdering er en klar fordel at all radiolytting samles på den plattformen med det mest robuste kringkastingsnettet for å nå ut med viktige meldinger til befolkningen. Dersom det tillates forlengede sendinger på FM-båndet, kommer utskiftningen av mottakere til å ta lenger tid enn om digitaliseringen av radiomediet gjennomføres som planlagt, ifølge P4.

Bauer Media framholder at det ikke er tungtveiende hensyn til lyttere eller til lokalradioene selv som tilsier behovet for en forlengelse. Lokalradioene har fortsatt god tid til å innrette seg etter den tidsplanen som Stortinget har fastsatt, mener Bauer Media. En ytterligere frist for overgang til det digitale for lokalradioene hindrer en lytterovergang som var blant forutsetningene da Bauer Media (tidligere SBS Radio) tok sin investeringsbeslutning om å

delta i utbyggingen av det digitale radionettet. Bauer Media mener at en ytterligere forlengelse av konsesjoner utover 2021 er i strid med ekomregelverket og EØS-avtalen.

Kringkastingslaget, som presenterer seg som en organisasjon som blant annet arbeider med å kartlegge «hva som gikk galt i forbindelse med stengingen av FM-nettet i Norge», mener at det ikke er noen gode grunner for at lokalradiostasjoner ikke skal få fortsette på FM. Rent teknisk gjelder det fordi det er nok plass på FM-båndet, som ikke kan brukes til noe annet så lenge ikke naboland slår av FM., mener Kringkastingslaget Tilgjengelighet for lytterne og det økonomiske aspektet trekkes fram. I Kringkastingslagets øyne kommer det «å stenge et medium som FM er» i direkte konflikt med ytringsfriheten.

Norsk Radiolytter-Forening, som presenterer seg som en organisasjon med flere hundre medlemmer og som ble etablert fordi de mente prosessen med å digitalisere radioen i Norge ikke inkluderte radiolytterne, har som standpunkt at alle lokalradioer må få fortsette på FM-nettet. Foreningen mener at det ikke skal være myndighetenes oppgave å bestemme lytternes valg.

Er førtitalls **lyttere** har kommet med individuelle innspill. Gjennomgående ønsker disse lytterne at lokalradioene skal få fortsette på FM. Mange ønsker å få tilbake flere lokalradioer på FM i storbyene eller ønsker at lokalradioer kan sende med større effekt.

Hvor lenge bør lokalradio eventuelt få anledning til å fortsette på FM?

Norsk Lokalradioforbund foreslår samme konsesjonsperiode på FM og DAB, til og med 2031. Forbundet ønsker at dagens konsesjoner forlenges til dette tidspunktet og framholder at en ny søknadsrunde for analog kringkasting er for krevende for bransjen. Bare dersom en forlengelse på ti år krever ny konsesjonsrunde kan det være fornuftig å forlenge i en kortere periode, mener forbundet.

Lokalradioer som har sendt inn individuelle innspill, går for en stor del for en forlengelse ut 2031. En del lokalradioer ønsker en forlengelse for så lang tid som radioene ønsker å sende på FM.

Norsk Journalistlag mener det på grunn av teknologisk utvikling og endringer i brukermønsteret er vanskelig å tidfeste hvor lenge de nye konsesjonene bør løpe, men mener fram til 2031 er nærliggende å tenke.

IKT-Norge mener at lokalradioene bør få fortsette på FM så lenge det ikke til hinder for lokalradioenes reelle og nødvendige handlingsrom for tilpasning til bruk av ny teknologi.

Musikkindustriens næringsråd ønsker en forlengelse til 2031.

P4 går imot forlengelse, og mener at dersom enkelte konsesjoner likevel forlenges, bør det gjøres for en svært begrenset periode.

NRK mener at en «noe forlenget konsesjon» kan være en mulig løsning.

Kringkastingslaget mener at lokalradioene bør få fortsette på FM «inn i evigheten», og legger til at det så lenge det finnes lyttere som er villig til å bruke sine FM-mottakere, bør det være tilbud om FM-sendinger.

Norsk Radiolytter-Forening mener at radioene bør få fortsette på FM-nettet minst til 2031 eller så lenge de selv finner det formålstjenlig.

En stor andel av de **lytterne** som har sendt inn individuelle innspill, mener at lokalradioene bør kunne sende på FM så lenge de selv ønsker.

På hvilke vilkår bør lokalradio eventuelt for anledning til å fortsette på FM?

Norsk Lokalradioforbund er på generelt grunnlag skeptisk til konsesjonsvilkår og betingelser som detaljregulerer medier med hensyn til innhold, økonomi, distribusjon eller samarbeidsformer. Forbundet viser til at det med innføringen av DAB, uten konsesjonsvilkår, samtidig fulgte færre krav til lokalt innhold i gjenværende FM-konsesjoner, og at det er mange år siden det er blitt produsert mer lokalt innhold i lokalradioredaksjonene enn nå. Det er ifølge forbundet også færre samsendinger.

Bare noen av **lokalradioene** som har sendt inn individuelle innspill kommenterer hvilke vilkår som bør gjelde. Av dem går et flertall inn for samme vilkår som nå. Noen tar til orde for at det ikke skal være begrensninger.

Norsk Journalistlag foreslår at Medietilsynet vurderer å gjeninnføre konsesjonsspesifikke krav om nyhets- og aktualitetsstoff tilknyttet konsesjonsområdet.

P4 mener at ved en eventuell forlengelse av FM-konsesjoner må konsesjonærene påta seg etterprøvbare forpliktelser til digitalisering. Det må legges opp til vilkår for en naturlig overgang til DAB i forlengelsesperioden, mener P4. P4 mener også at det bør settes skranker for salg eller overdragelse av konsesjoner, og at konsesjoner ikke bør utlyses eller omdisponeres.

NRK ønsker at en forutsetning for forlenget konsesjon skal være at lokalradioen er forpliktet til å satse på å digitalisere sin konsesjon i konsesjonsperioden.

Kringkastingslaget går inn for et krav om lokale eiere for lokalradio. Regionale stasjoner bør eies av interesser i nedslagsfeltet, og ingen bør kunne eie flere stasjoner, mener Kringkastingslaget.

Norsk Radiolytter-Forening trekker fram at det bør være et minimumskrav om lokal tilhørighet. Det må også «etableres et forbud mot salg eller overdragelse på en slik måte at nasjonale DAB-kanaler benytter seg av konsesjonen, mener foreningen.

Lyttere som har sendt inn individuelle innspill, har ulik tilnærming til hvilke vilkår som bør stilles. Mange ønsker at de ikke skal stilles vilkår. Andre ønsker at vilkår som gjelder nå eller blir stilt da konsesjon ble gitt, fortsatt skal gjelde. Enkelte tar til orde for krav om lokalt innhold.

8.3 Spørreundersøkelse blant lokalradiokonsesjonærer

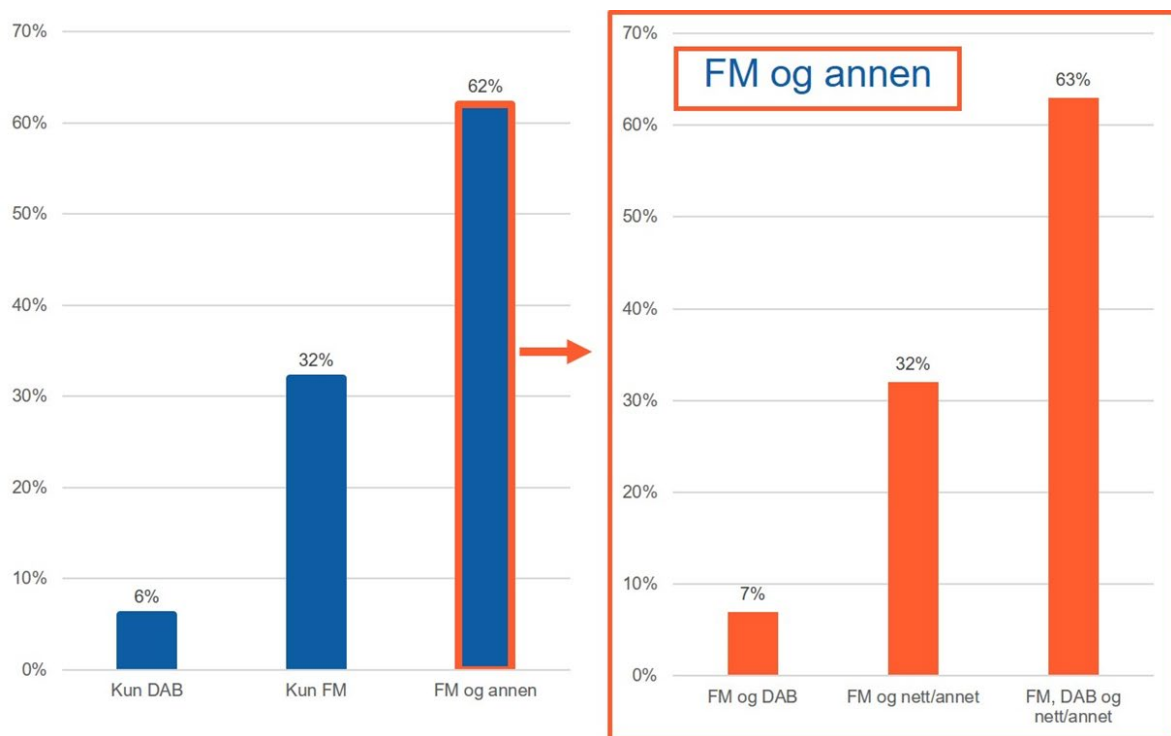
8.3.1 Om undersøkelsen

I tillegg til den åpne høringen, utarbeidet Medietilsynet en spørreundersøkelse for å sikre så god innsikt som mulig i lokalradiobransjens synspunkter på insentiver og hindre for digitalisering. Undersøkelsen ble i mars 2019 sendt til alle lokalradioaktører som har konsesjon på FM og på DAB, og omfatter dermed både lokalradioaktører som kun distribuerer på én av disse plattformene og de som dobbeltdistribuerer på FM og DAB, eventuelt i kombinasjon med andre distribusjonsplattformer. Formålet med undersøkelsen var å kartlegge forutsetninger for digitalisering av lokalradio og synspunkter på en eventuell forlengelse av lokalradioenes konsesjoner på FM etter 2021. I tillegg ønsket tilsynet bransjens synspunkter på motivasjonen for distribusjon av lokalradio på FM, både i dag og fremover.

Respondentene ble bedt om å sende inn én besvarelse per selskap. Ett selskap kan ha én eller flere konsesjoner på både DAB og FM. Noen aktører eier flere radioselskap. Medietilsynet fikk inn besvarelser fra 97 av totalt 149 ulike lokalradioselskaper som innehar konsesjoner, og det gir en svarprosent på 65. De 97 selskapene representerer 226 av totalt 355⁴⁵ gyldige konsesjoner på FM og DAB. 64 prosent av antall innholdskonsesjoner på FM og DAB er dermed representert i undersøkelsen.

⁴⁵ Antallet per 31.12. 2018. Per 15.04.2019 er antallet økt til 375.

Figur 13 – Respondenter etter distribusjonsform. (Kilde: Medietilsynet)



32 prosent av aktørene som svarte på undersøkelsen har kun radiosendinger på FM, mens 62 prosent i tillegg sender på en annen plattform (DAB, internett, fiber/kabel etc.). 6 prosent av respondentene sender kun på DAB.

Av de som dobbeltdistribuerer, distribuerer 63 prosent både på FM, DAB og andre digitale plattformer. 31 prosent har valgt internett som en komplementær distribusjonsform for sine FM-sendinger. Kun 7 prosent har valgt å dobbeltdistribuere på FM og DAB, men ikke via internett.

8.3.2 Investeringsbehovet i FM-nettet

81 prosent av respondentene som sender på FM, har ansvaret for senderanlegget i sitt konsesjonsområde. 70 prosent av de som har ansvar for senderanlegget oppgir at senderanleggene er bygd før år 2000⁴⁶. På spørsmålet om hvilke investeringer som var gjort i senderanlegget de siste tre årene, svarer 25 prosent at de har hatt ingen investeringer eller investeringer under 10 000 kroner. 26 prosent har investert fra 10 000 og opp mot 50 000 kroner, og 29 prosent har investert fra 50 000 og opp mot 150 000 kroner. Et fåtall har hatt betydelige investeringer i FM-anlegget, 8 prosent oppgir at de har investert mer enn 500 000

⁴⁶ 42 prosent av de som har ansvar for senderanlegget oppgir at anlegget ble bygget før 1990.

kroner. 11 prosent har investert mellom 150 000 og opp mot 500 000 kroner i løpet av de siste tre årene.

Tabell 14– investeringer i FM-senderanleggene. (Kilde: Medietilsynet)

Tidligere investeringer		Fremtidig investeringsbehov	
Under 10 000 kroner	25 %	Under 10 000 kroner	28 %
10 000 til 49 999 kroner	26 %	10 000 til 49 999 kroner	39 %
50 000 til 149 999 kroner	29 %	50 000 til 149 999 kroner	19 %
150 000 til 499 999 kroner	11 %	150 000 til 499 999 kroner	11 %
Over 500 000 kroner	8 %	Over 500 000 kroner	3 %

For de neste tre årene viser svarene at radioene ser for seg et noe lavere investeringsbehov. 28 prosent anslår et investeringsbehov under 10 000 kroner, og 39 prosent et beløp fra 10 000 og opp mot 50 000 kroner. 19 prosent oppgir et investeringsbehov på fra 50 000 og opp mot 150 000 kroner, og 11 prosent fra 150 000 til 500 000 kroner. 3 prosent anslår et investeringsbehov på over 500 000 kroner.

8.3.3 Konkurransforhold

På spørsmål om lokalradiovirksomheten konkurrerer om kommersielle inntekter svarer 53 prosent ja og 47 prosent nei.

Rundt 70 prosent av lokalradioaktørene som sender på DAB, enten alene eller i kombinasjon med FM, oppgir at de konkurrerer om kommersielle inntekter. For lokalradioene som kun sender på FM eller FM i kombinasjon med en annen digital teknologi enn DAB er tallet 35 prosent. Dette indikerer at lokalradiobransjen selv opplever en hardere kommersiell konkurranse på DAB enn i FM, og at blant de kommersielle lokalradioaktørene er det de med sterkest økonomi som har forutsetninger for å være på DAB.

Av de som opplever konkurranse om kommersielle inntekter, er det sosiale medier som i størst grad oppfattes som en konkurrent, etterfulgt av lokalavis. De rene DAB-radioene oppgir oftere enn de øvrige respondentene at lokalradioer på FM i stor grad oppfattes som en konkurrent.

Blant respondentene som har oppgitt at de opplever konkurranse viser undersøkelsen at bransjen er delt i synet på riksdekkende radio som konkurrent til de kommersielle inntektene. 53 prosent mener riksradio i liten grad er en konkurrent, mens 35 prosent mener riksradio i stor grad er en konkurrent. Av radioene som kun sender på FM oppgir 73 prosent at de i liten grad anser riksradio som en konkurrent. Opplevelsen av konkurranse avhenger altså av konkurrentenes tilstedeværelse på plattformen.

Alle lokalradioene som ikke er på DAB, fikk spørsmål om i hvilken grad de anså at økt konkurranse om annonseinntektene ville være et hinder for en full overgang til DAB. Undersøkelsen viser ingen tydelig retning på om økt konkurranse oppfattes som et hinder for de lokalradioene som kun sender på FM eller i kombinasjon med en annen digital plattform enn DAB. 27 prosent oppgir de i stor eller svært stor grad anser at dette ville være et hinder, mens 19 prosent mener dette i liten eller svært liten grad ville være et hinder. 33 prosent svarer verken/eller, mens 21 prosent oppgir vet ikke. Dette indikerer at konkurranseaspektet ikke oppfattes som så relevant for denne gruppen lokalradioer.

8.3.4 Lokalradioenes oppfatninger om lytteroppslutningen

I undersøkelsen ble lokalradioene spurt om å anslå hvor mange daglige lyttere sendingene har på FM og på DAB. Respondentene som svarte på vegne av flere konsesjoner ble bedt om å oppgi lyttertallene samlet for selskapet.

Tabell 15 – selvrappporterte lyttertall, FM-sendinger. (Kilde: Medietilsynet)

Antall lyttere	Alle FM	Kun FM	FM og DAB
Under 1 000	19 %	33 %	10 %
1 000 – 5 000	33 %	30 %	24 %
5 000 – 10 000	15 %	13 %	20 %
10 000 – 20 000	10 %	4 %	12 %
Over 20 000	17 %	7 %	32 %
Vet ikke	7 %	13 %	2 %

Tabell 16– selvrappporterte lyttertall, DAB-sendinger. (Kilde: Medietilsynet)

Antall lyttere	Alle DAB	Kun DAB	FM og DAB
Under 1 000	26 %	0 %	30 %
1 000 – 5 000	34 %	17 %	37 %
5 000 – 10 000	17 %	33 %	15 %
10 000 – 20 000	9 %	0 %	10 %
Over 20 000	4 %	17 %	2 %
Vet ikke	11 %	33 %	7 %

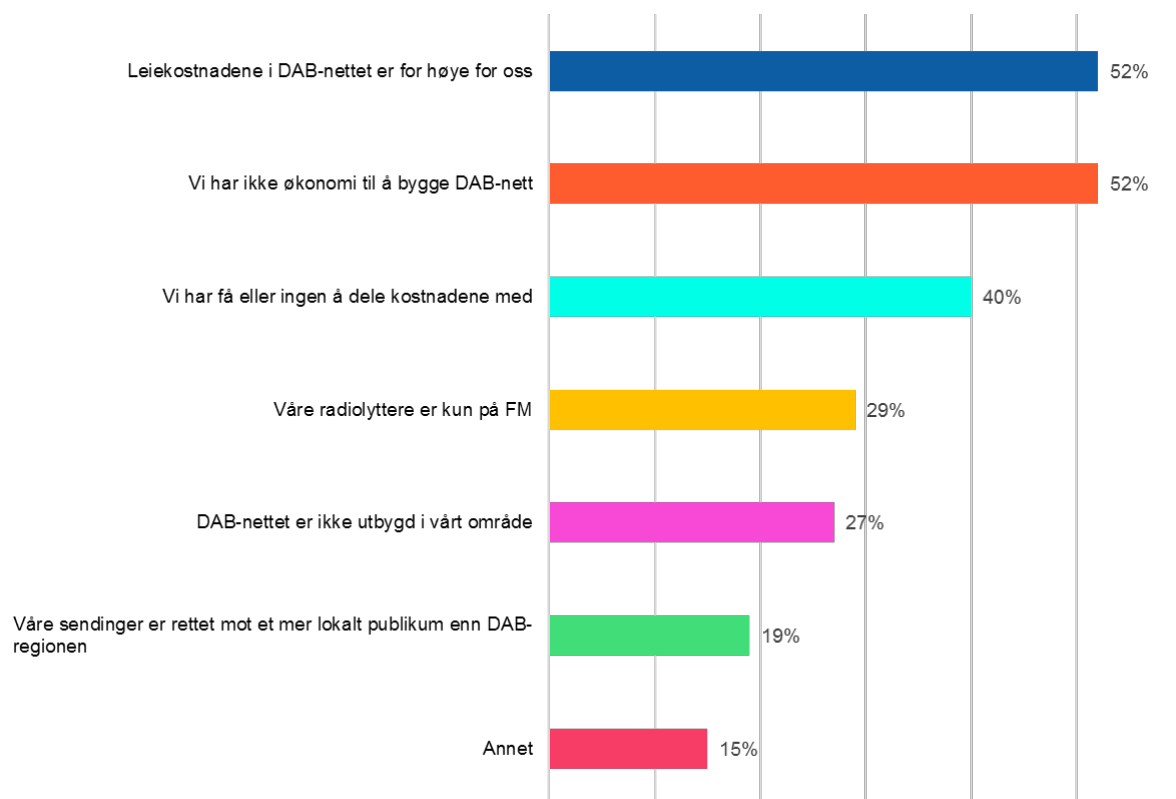
Lokalradioer som kun sender på FM, anslår lavere lyttertall på FM-sendingene enn radioene som sender både på FM og DAB. Dette kan ha en sammenheng med det analysene av økonomien i lokalradiobransjen viser; at radiovirksomheter med både FM- og DAB-sendinger i gjennomsnitt har langt høyere driftsinntekter enn virksomheter som kun har FM-sendinger. 44 prosent av de som dobbelt distribuerer oppgir lyttertall på FM på over 10 000, mens 11 prosent av lokalradioene som kun sender på FM, oppgir dette.

Undersøkelsen viser at anslagene for lyttertall for DAB for lokalradioene som dobbeltdistribuerer på FM og DAB, følger tilsvarende mønster som FM-anslagene til de som kun sender på FM. Dette i motsetning til mønsteret i anslagene for FM-lyttingen for de som dobbeltdistribuerer. Dette støtter opp under et av hovedfunnene i økonomianalysen om at DAB- markedet er mindre modent for de som dobbeltdistribuerer og at FM-sendingene er bærebjelken i disse aktørenes forretningsmodell.

8.3.5 Hindre for digitalisering

Alle lokalradioene som ikke sender på DAB, fikk spørsmål om årsaken til at deres FM-sendinger ikke distribueres på DAB. 52 prosent oppgir både at de ikke har økonomi til å bygge ut et DAB-nett i sitt område og at leiekostnadene i DAB-nettet er for høye. 40 prosent oppgir også at de har få eller ingen å dele kostnadene med, og i underkant av 30 prosent oppgir at deres radiolyttere kun er på FM. 27 prosent oppgir at det ikke er et utbygd DAB-nett i deres område, og i underkant av 20 prosent oppgir at deres sendinger er rettet mot et mer lokalt publikum enn DAB-regionen. Flest lokalradioer oppgir økonomirelaterte årsaker til at de ikke distribuerer på DAB, noe som indikerer at manglende økonomiske forutsetninger er et hinder for digitalisering.

Figur 14 – Årsaker til at FM-sendinger ikke distribueres på DAB. (Kilde: Medietilsynet)



Når vi ser på hvordan svarene fordeler seg hos de radioene som har valgt å dobbeltdistribuere på andre digitale plattformer enn DAB i forhold til de som kun er på FM, oppgir de som dobbeltdistribuerer i snitt flere årsaker som hindrer for digitalisering enn de som kun sender på FM. Som hinder for overgang til DAB oppgir gruppen som dobbeltdistribuerer i større grad enn de som kun sender på FM at DAB-nettet i deres område ikke er utbygd (44 prosent vs. 17 prosent) og at de har få eller ingen å dele kostnadene med (67 prosent vs. 23 prosent). Manglende økonomiske ressurser er imidlertid en vesentlig årsak for begge grupper.

88 prosent av radioene som sender både på FM og DAB opplyser at de fortsatt sender på FM fordi mange av deres lyttere kun benytter FM. I overkant av 60 prosent oppgir at de dobbeltdistribuerer fordi DAB-nettet kun er delvis utbygd i deres område. Flertallet mener også at det er viktig å være tilstede på DAB for å være et alternativ for digitale lyttere (59 prosent). 56 prosent oppgir at de kommersielle inntektene i hovedsak kommer fra FM-driften.

Samtlige av radioene som ikke sender på DAB, fikk spørsmål om i hvilken grad de oppfattet gitte påstander som hindrer for å kunne sende på DAB. Over tre av fire lokalradioer mener de økonomiske hindringene knyttet til utbygging, kjøp av sendeutstyr og leiekostnader er hindrer for digitalisering. 65 prosent oppgir at høyere utgifter til TONO og Gramo representerer et hinder. 54 prosent mener at den statlige støtten til utbygging og investering i digitale løsninger ikke er tilstrekkelig.

Nær 60 prosent av lokalradioene som ikke sender på DAB, oppgir at det er for lav interesse for å sende på DAB i deres område. I overkant av 40 prosent mener at andre digitale distribusjonsformer er bedre egnet for deres virksomhet. Lokalradioene som dobbeltdistribuerer sine FM-sendinger på andre plattformer enn DAB, oppgir dette i noe større grad.

46 prosent oppgir at dekningen i DAB-nettet ikke er god nok, og 33 prosent at det ikke er bygd ut et DAB-nett i deres region.

56 prosent fremhevet i stor eller svært stor grad at deres sendinger er rettet mot et mer lokalt publikum enn DAB-regionen, og 48 prosent pekte på at heller ikke lytterutviklingen på DAB har kommet langt nok.

27 prosent mener et hinder for overgang til DAB er at konkurransen om annonseinntektene blir for sterk. Samtidig er andelen som svarer verken/eller og vet ikke på til sammen 54 prosent. Dette viser at det ikke er mange som vurderer mulig økt konkurranse om annonseinntekter i DAB som et hinder.

De lokalradioene som oppga at de ikke sender på DAB, fikk spørsmål om de kjente til om det finnes et DAB-nett i deres område, eller om det er planer om utbygging i løpet av de

nærmeste to årene. 60 prosent opplyser at det finnes et DAB-nett i sin region, men av disse svarer fem av seks at de ikke har planer om å sende der. Dette indikerer at manglende utbygging av DAB-nett netter ikke er det vesentlige hinderet for digitalisering.

Samtlige av lokalradioene som oppgir at de har planer om å sende i DAB-nettet i sin region i løpet av de neste to årene sender kun på FM i dag. Blant radioene som har valgt å kombinere FM-sendingene med en annen digital distribusjonsform enn DAB, er det ingen av lokalradioene som oppgir at de har noen planer om overgang til DAB de nærmeste to årene, verken gjennom egne tiltak eller i samarbeid med andre.

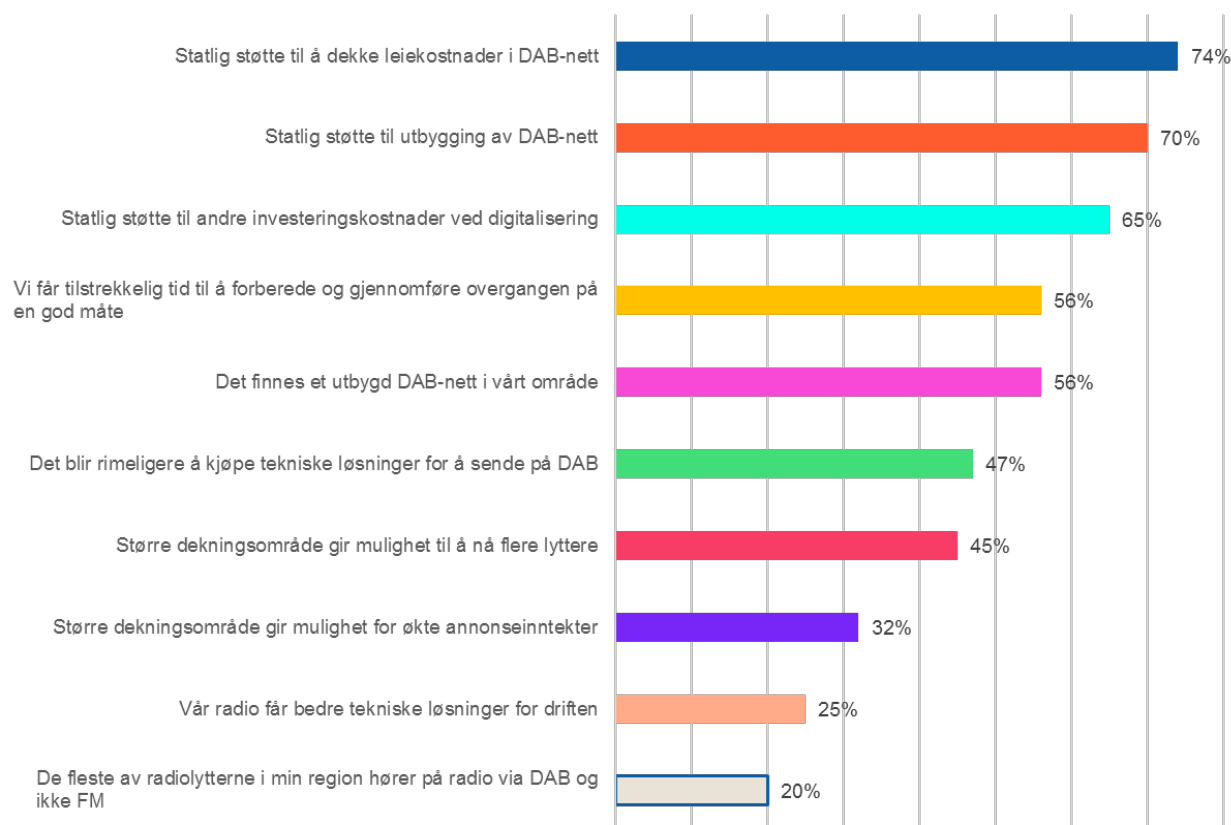
I tillegg til de økonomiske hindrene, viser undersøkelsen at lokalradioene i mange regioner ikke opplever at det er markedsmessig grunnlag for overgang til DAB, verken når det gjelder å få inn tilstrekkelig mange å dele leiekostnadene med eller når det gjelder lytterutviklingen på DAB. Nær 60 prosent av lokalradioene som ennå ikke sender på DAB oppgir også at deres sendinger er rettet mot et mer lokalt publikum enn DAB-regionen. Disse aktørene har dermed liten motivasjon til å gå over til DAB. Selv om de kjenner til DAB-nett for sitt område svarer fem av seks at de ikke har planer om å sende der.

8.3.6 Insentiver for digitalisering

Alle lokalradioene, med unntak av de som kun sender på DAB, ble spurt om hvilke forhold som ville ha størst betydning for at radioen skulle se seg tjent med å gå over til kun å sende på DAB. De faktorene som de fleste lokalradioene mener har størst betydning er knyttet kostnadssiden, og også til det å få tilstrekkelig tid til å gjennomføre overgangen på en god måte. Lokalradioene mener at statlig støtte til digitaliseringen har svært stor eller stor betydning; 74 prosent mener dette for dekning av leiekostnader, 70 prosent for støtte til utbygging av DAB-nett og 65 prosent for støtte til andre investeringskostnader. 47 prosent mener at det har svært stor eller stor betydning at det blir rimeligere å kjøpe tekniske løsninger for å sende på DAB.

Det at det finnes et utbygd DAB-nett i regionen er et viktig insentiv for mange av lokalradioene. 56 prosent oppgir at dette har svært stor eller stor betydning for at de skal kunne gå helt over på DAB.

Figur 15 – forhold som i stor grad har betydning for digitalisering. (Kilde: Medietilsynet)



Spørsmålet har to ulike alternativer knyttet til om større dekningsområde er et insentiv for lokalradioene til full overgang til DAB. En større andel av lokalradioene mener at muligheten til å nå flere lyttere har svært stor eller stor betydning (45 prosent), enn andelen som mener muligheten for økte annonseinntekter (32 prosent) har svært stor eller stor betydning. 60 prosent av lokalradioene mener at muligheten for økte annonseinntekter i svært liten, liten grad eller er nøytrale til om dette er et insentiv. 66 prosent av radioene som dobbeltdistribuerer på FM og DAB mener at denne faktoren ikke er av stor betydning for dem.

20 prosent av lokalradioene som sender på FM mener det har svært stor eller stor betydning for en full overgang til DAB at de fleste av radiolytterne i regionen hører på radio via DAB og ikke FM, mens 70 prosent mener dette i liten grad er viktig eller har ingen preferanse. Dette indikerer at selv om lytterne flytter seg til DAB anser disse lokalradioene at dette forholdet ikke har stor betydning for en full overgang til DAB. Økonomiske faktorer og tilstrekkelig tid til å forberede overgangen til DAB er viktigere enn lytterovergang.

Alle radioene i undersøkelsen fikk spørsmål om hva de mener er viktige fordeler ved DAB som distribusjonsplattform for lokalradio. Det er særlig tre forhold som oppleves som viktige;

at DAB gjør det lettere å nå de som hører på riksdekkende radio på DAB, at radioen når flere lyttere og at DAB gir et større dekningsområde enn FM.

Det at DAB gir mulighet for flere kanaler å dele distribusjonskostnader med og at DAB gir økt konkurransedyktighet overfor andre digitale medier er også av betydning.

Faktorer som at DAB gir plass til flere radiokanaler, muliggjør flerkanalstrategi og mer effektiv reklame oppleves ikke som viktige fordeler. I undersøkelsens fritekstfelt var det enkelte som pekte på at ikke alle faktorene som var opplistet som alternativer er udelte positive fordeler ved DAB, og at noen av faktorene også kan ivaretas like godt på andre distribusjonsplattformer.

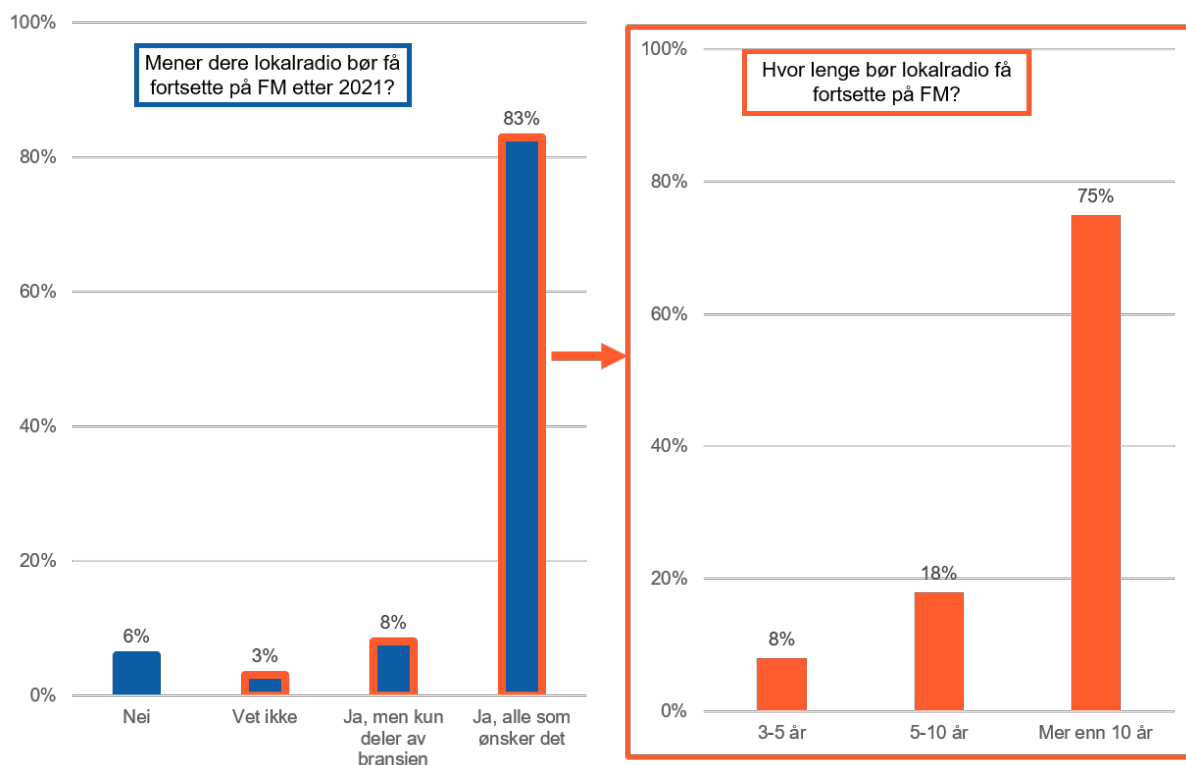
Radioer som dobbeltdistribuerer på FM og DAB fikk spørsmål om årsaken til at de gjør dette. 59 prosent svarer at det er viktig å være til stede på DAB for å være et alternativ for digitale lyttere. 32 prosent viser til at DAB øker det geografiske nedslagsfeltet, og gjør at de når flere lyttere. 15 prosent oppgir at mange av deres lyttere lytter på DAB. Dette indikerer at de som dobbeltdistribuerer på DAB ennå ikke opplever det antatte potensialet for økt lyttertillgang som realisert.

8.3.7 FM etter 2021 og rammebetingelser

Alle lokalradioene fikk spørsmål om de mener lokalradio bør få fortsette på FM etter 2021. 91 prosent svarte ja til at hele eller deler av bransjen bør få fortsette. Blant de få respondentene i undersøkelsen som kun sender på DAB, mener kun én tredel at lokalradio bør få fortsette på FM etter 2021. Det tilsvarende tallet for FM-respondentene er 95 prosent. Dette stadfester at nær sagt samtlige lokalradioer som har distribusjon på FM ønsker en ytterligere forlengelse utover 2021.

8 prosent av lokalradioene mener at kun deler av bransjen bør få fortsette på FM etter 2021. Det ble oppgitt ulike forslag til hvilke deler av bransjen som ikke burde få fortsette. De som svarte dette alternativet, ble bedt om å oppgi hvilke deler av lokalradiobransjen de mente burde få fortsette på FM. De fleste oppga at nisjeradioer og allmenradioer i mindre byer burde kunne få fortsette med den begrunnelse at disse ikke er i direkte konkurranse med kommersielle radioer. Flere pekte også på at radioer der det ikke er bygd ut DAB-nett, bør kunne få fortsette. 6 prosent mener at lokalradio ikke bør få fortsette på FM etter 2021, og 3 prosent vet ikke.

Figur 16– lokalradioenes syn på ytterligere FM-forlengelse. (Kilde: Medietilsynet)



På spørsmålet om hvor lenge lokalradioene bør få fortsette på FM, mener 75 prosent at en fortsettelse bør være på mer enn ti år, mens 18 prosent mener at fem til ti år er en riktig forlengelsesperiode. 8 prosent foreslår en forlengelsesperiode på tre til fem år. 77 prosent av lokalradioene som har distribusjon på FM mener at lokalradio bør få fortsette på FM i mer enn ti år. 5 prosent mener at forlengelsen bør være tre til fem år.

De lokalradioene som distribuerer på FM, fikk spørsmål om de mente det var viktig at deres radio får fortsette å sende på FM etter 2021, og om hvilke fremtidsutsikter de ser for seg ved en eventuell forlengelse. 92 prosent er helt enig eller litt enig i at det er viktig for deres lokalradio å få fortsette å sende på FM etter 2021. 87 prosent oppgir at de er helt uenig eller litt uenig i at deres lokalradio utelukkende vil gå over til å sende på DAB i løpet av de neste to årene.

80 prosent er helt enig eller litt enig i at fremtidsutsiktene er gode dersom deres lokalradio får fortsette på FM etter 2021. Det er en generell optimisme rundt fremtidig lytterutvikling på FM, der 69 prosent mener at lytterutviklingen enten vil være positiv eller stabil også etter 2021. Blant de radioene som fortsatt distribuerer på FM alene eller i kombinasjon med annen distribusjon enn DAB, tror en høyere andel på en stabil eller positiv lytterutvikling på FM etter 2021 (henholdsvis 80 prosent og 89 prosent). Troen på lytterutviklingen er dermed størst blant FM-radioene som ikke har DAB-distribusjon. Blant lokalradioene som distribuerer både på FM og DAB, tror 59 prosent på en positiv eller stabil lytterutvikling etter 2021.

En firedel tror lyttertallene på FM kommer til å gå ned. Lokalradioene som kun sender på DAB, har imidlertid liten tro på fortsatt positiv lytterutvikling på FM etter 2021. Her tror to av tre at utviklingen blir negativ etter en forlengelse.

De lokalradioene som distribuerer på FM, fikk også spørsmål om hvor lenge de tror deres lokalradio vil fortsette på FM etter 2021 ved en eventuell forlengelse. 70 prosent oppgir at de vil fortsette på ubestemt tid og 17 prosent i fem til ti år. 8 prosent tror de vil fortsette i mindre enn fem år. 2 prosent av disse lokalradioene oppgir at de planlegger å legge ned driften innen 2021. Blant radioene som kun sender på FM i dag, oppgir 7 prosent at de planlegger å legge ned lokalradiodriften innen 2021.

De samme radioene ble spurt om de trodde at deres lokalradio vil gå over til utelukkende å sende på DAB de neste to årene. 87 prosent svarte at de er helt eller litt uenig i dette. Selv blant de som i dag dobbeltdistribuerer på FM og DAB, er 91 prosent helt eller litt uenig. Dette viser at de som allerede delvis har tatt steget over til DAB, likevel ikke planlegger en fullstendig overgang i nær fremtid.

Alle lokalradioene ble spurt om FM og DAB-sendinger på radio kan fungere sammen i lang tid fremover. Over tre av fire av lokalradioene på FM mener at FM- og DAB-sendinger kan fungere sammen i lang tid fremover. Hele 90 prosent av lokalradioer som dobbeltdistribuerer på FM og DAB mener dette. Som en naturlig følge av dette svarer også et klart flertall at de ikke mener det er viktig å ha en slukkedato for FM. 82 prosent av lokalradioene som har distribusjon på FM i dag mener at det ikke er viktig at det settes en slukkedato for FM. Kun 9 prosent er helt eller litt enig i at en slukkedato er viktig. Blant de få lokalradioene som kun sender på DAB er det imidlertid 83 prosent som er helt eller litt enig i at det er viktig å ha en slukkedato.

Alle lokalradioene ble også spurt om hvilke av rammebetingelsene på FM som ville ha en betydning for deres radiovirksomhet ved en eventuell forlengelse. Mange av respondentene tar til orde for å videreføre dagens rammebetingelser, men det er også en betydelig andel som svarer «verken/eller» på mange av rammebetingelsene. Enkelte av rammebetingelsene er det også en relativt stor andel som er negative til å videreføre.

Den rammebetingelsen som flest mener har positiv betydning i en ny forlengelsesperiode, er at dagens sendetidsfordeling videreføres. 58 prosent er positiv til en videreføring. 7 prosent er negative til dette. 46 prosent er positive til at konsesjoner bør kunne overdras, mens 11 prosent er negative.

Den rammebetingelsen som flest stiller seg negative til å videreføre er regler om sendetid. Likevel er andelen som er negativ til videreføring (28 prosent) omtrent like stor som andelen som er positiv til videreføring (26 prosent). 28 prosent er også negative til en videreføring av

at det skal kunne gis nye konsesjoner. Her er det samtidig en noe høyere andel som er positive (34 prosent).

Samlet sett synes derfor lokalradioene noe delt i synet på rammebetingelser. Når det gjelder konsesjonsoverdragelse er de som dobbeltdistribuerer mer positive til dette enn de som enkeltdistribuerer i enten FM eller DAB. Det motsatte er tilfelle for åpning for å tildele nye konsesjoner. Lokalradioene som oppgir at de konkurrerer om kommersielle inntekter er minst positive til nye konsesjoner og samtidig mest positive til konsesjonsoverdragelse.

8.3.8 Særskilt om lokalradioer i slukkeområder

Alle respondentene fikk spørsmål knyttet til de særskilte vilkårene som gjelder for lokalradioer i slukkeområdene som har som formål å sikre at disse radioene forblir ikke-kommersielle. Disse radioene har fått fortsette på FM i områder der kommersiell lokalradio måtte digitalisere samtidig med at det riksdekkende FM-nettet ble slukket, men på særlige vilkår.

76 prosent av respondentene svarte at spørsmålet om hva som bør gjøres for at de ovennevnte radioene skal forbli ikke-kommersielle, ikke var relevant for deres radiovirksomhet. Noen av disse radioene har likevel ment noe om hvilke vilkår som bør gjelde. 79 prosent av de som har synspunkter på rammebetingelser i slukkeområdene mener at dagens vilkår om sam- og videresendingsforbud bør videreføres. Videre mener 72 prosent at utbyttebegrensninger burde videreføres og 62 prosent at begrensningene i inntekter fra reklame og sponing bør videreføres. En mindre andel mener det er grunnlag for å ytterligere stramme inn vilkårene, gjennom totalforbud mot inntekter fra reklame og sponing (41 prosent) eller totalforbud mot sending av reklame (31 prosent). 26 prosent mener at det bør innføres begrensninger i antall minutter reklame det er tillatt å sende. 18 prosent mener at FM-konsesjoner i slukkeområder ikke bør forlenges. Det er kun aktører i gruppene som enten kun sender på DAB eller dobbeltdistribuerer på FM og DAB som mener dette.

Hele to av tre nisjeradioer i slukkeområdene svarer at de særskilte rammebetingelsene i slukkeområdene ikke er relevant for deres radiovirksomhet. Dette, og synspunktene på de ulike rammebetingelsene sammenfaller langt på vei med synspunktene blant øvrige lokalradioer i undersøkelsen.

9 Medietilsynets vurderinger

9.1 Oppsummering

Etter en samlet vurdering har Medietilsynet kommet til at det er for tidlig å avvikle FM-nettet for distribusjon av lokalradio etter 2021. I vurderingen er det særlig lagt vekt på status for digitalisering av lokalradio og økonomien i bransjen.

Utbyggingen av Lokalradioblokka er påbegynt i langt de fleste regionene, men befolkningsdekningen er generelt lavere i Lokalradioblokka enn i FM-nettet. Lokal-DAB er først og fremst utbygd i områder med høy befolkningstetthet, slik at utenfor storbyene er derfor dekningen lavere enn for FM.

Analysene viser at det fortsatt er store forskjeller innad i lokalradiobransjen, både med hensyn til økonomiske forutsetninger og motivasjon for å gå over til DAB. I spørreundersøkelsen Medietilsynet gjennomførte i mars 2019, svarte halvparten av dem som har et DAB-nett i sitt område at de ikke har planer om å sende der. Analysen av driftsøkonomien viser at det per i dag er reelle økonomiske hindre for overgang til DAB for mange aktører, både blant dem som kun distribuerer på FM og dem som dobbeltdistribuerer på FM og DAB. Forholdet mellom utbyggings- og driftskostnader på DAB og lokalradioaktørenes økonomi tilsier at en «clean cut» i 2022 for mange ikke lar seg løse økonomisk.

Analysen viser at det er en nær sammenheng mellom størrelsen på driftsinntekter og tilstedeværelsen i DAB-nettene. Lokalradioene henter fortsatt størstedelen av inntektene sine fra FM-driften, som er den vesentlige finansieringskilden for lokalradioene som sender både på FM og DAB. I 2018 ble nesten 97 prosent av de samlede driftsinntektene i lokalradiobransjen generert av virksomheter med FM-konsesjoner. Disse radioene gikk med et lite overskudd i 2018, mens virksomhetene som kun sendte i DAB-nettet hadde betydelige underskudd. Markedet for lokalradiodrift på DAB fremstår per i dag som umodent.

Medietilsynets vurdering er derfor at lokalradiobransjen trenger ytterligere tid på overgangen fra FM til DAB. Lokalradioene er nå inne i sitt tredje år av forlengelsesperioden på fem år, og både status for utbyggingen og de økonomiske forutsetningene tyder på det ikke er mulig å gjennomføre en vellykket overgang til DAB innen utgangen av perioden. En slukking av FM etter 2021 fører etter Medietilsynets vurdering sannsynligvis til at en rekke lokalradioer ikke har mulighet til å følge med over på DAB, og at de som har påbegynt overgangen ikke har forutsetninger for en bærekraftig forretningsmodell for ren DAB-distribusjon.

En slukking når nåværende periode går ut kommer etter Medietilsynets vurdering dermed trolig til å svekke aktørmangfoldet i lokalradiobransjen. Hvis lytterne i de mindre

befolkningstette områdene mister sitt lokalradiotilbud, svekkes følgelig også innholds- og bruksmangfoldet i disse områdene.

Både Gramo og Musikkindustriens næringsråd uttaler at lokalradioene er viktige bidragsyttere i formidlingen av norsk og lokal musikk over hele landet. Etter Medietilsynets vurdering viser dette at lokalradioene spiller en viktig rolle for å nå det overordnede kulturpolitiske målet om å styrke norsk kultur, identitet og språk gjennom å fremme lokale artister. Dette hensynet taler også for en forlengelse på FM.

Av hensyn til mediemangfoldet er gode rammevilkår for DAB-overgangen viktig for å legge til rette for et aktørmangfold og et lokalradiotilbud med god geografisk spredning. Analyser i rapporten peker i retning av behov for offentlig støtte for å kunne gjennomføre en vellykket digitalisering som ivaretar det eksisterende mangfoldet og opprettholder den geografiske dekningen i områder med lav befolkningstetthet. Slik Medietilsynet ser det spiller tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier en sentral rolle for finansieringen av DAB-utbyggingen. Medietilsynets vurdering er at det er vesentlig å få fart på utbygging av DAB-nettene, som jo er et sentralt premiss for lokalradioenes tilstedeværelse på DAB. Dette fordrer slik tilsynet ser det justeringer i tilskuddsordningen til lyd- og bildemedier, både når det gjelder støttetak, nivå og innretning.

De kommersielle riksdekkende aktørene mener en FM-forlengelse er et hinder for å oppnå målet om fulldigitalisering av radiomediet og kan redusere lokalradioenes insentiver til å gjøre de nødvendige omstillingene. Medietilsynet er enig i at det er viktig å sikre at lokalradioene har tilstrekkelige insentiver til å fortsette digitaliseringen. Tilsynets analyser har vist at FM-driften gir et nødvendig økonomisk grunnlag for å bygge ut og drifte DAB-anleggene, og at forlengelse av FM-konsesjoner etter 2021 kan bidra til at bransjen utvikler en tilstrekkelig bærekraftig forretningsmodell for DAB-drift.

Tall Medietilsynet har fått utarbeidet på grunnlag av digitalradiundersøkelsen viser at tyngdepunktet i lyttingen tydelig har flyttet seg i digital retning de siste tre årene fra 2016 til 2019. Det er en lav andel som lytter kun til FM i dag. Andelen rene FM-lyttere har falt fra 37 prosent i første kvartal 2016 til 3 prosent i første kvartal 2019. Lokalradio har hatt en umiddelbar vekst etter slukkingen av de riksdekkende FM-sendingene, men i lys av lyttertall og overordnede trender er det usikkert om dette representerer en mer varig utvikling.

Det mediepolitiske målet om fulldigitalisering av radio tilsier at forlengelsen av lokalradio på FM bør være av begrenset varighet, både av hensyn til konkurransesituasjonen for de aktørene som allerede har gjennomført digitaliseringen, og for å fungere som et insentiv til digitalisering både for lokalradioaktørene og lytterne. At befolkningen har tilgang til DAB-mottaker er også viktig av beredskapshensyn, slik at NRK, i tråd med sitt særskilte beredskapsansvar, når ut til hele befolkningen med informasjon i en krisesituasjon.

En forlengelse av lokalradio på FM bør av kostnads- og ressursmessige hensyn gis uten ny utlysning. En slik fremgangsmåte forutsetter at målet om digital overgang for lokalradiobransjen står ved lag, og at forlengelsen ikke går over et lenger tidsrom enn det er rettslig grunnlag for. Status for utbygging og lokalradiobransjens totale økonomiske situasjon tilsier etter Medietilsynets vurdering en forlengelse tilsvarende det maksimale av hva det rettslige grunnlaget åpner for. Medietilsynet foreslår på denne bakgrunnen en forlengelse på fem år.

Medietilsynet har gjort en særlig vurdering av om konsesjonene til lokalradioer i slukkeområdene skal forlenges etter 2021. Hensynet til eventuell konkurranse med de riksdekkende radioene som er digitalisert ble tillagt vekt da de fikk særskilte rammebetingelser ved forlengelsen av sine konsesjoner, som skulle sikre at radioene forble ikke-kommersielle. Erfaringene fra tilsynet med disse vilkårene har vist at de er vanskelig å håndheve og at enkelte aktører har utfordret regelverket. De fleste av disse lokalradioene er innrettet mot smalere målgrupper av befolkningen og gir dermed et viktig bidrag til det samlede mediemangfoldet i radiomarkedet. En slukking i 2022 kan etter Medietilsynets oppfatning svekke aktør- innholds- og bruksmangfoldet i slukkeområdene. Medietilsynet foreslår derfor en forlengelse også for denne gruppen, men med en innstramning i vilkårene for bedre å sikre ikke-kommersiell drift. For lokalradioene utenfor slukkeområdene foreslås i realiteten å videreføre eksisterende rammebetingelser, men at det ved behandling av søknader om nye konsesjoner eller overdragelser skal legges vekt på hensynet til bruksmangfold og digitalisering.

9.2 Om premissene for forlengelse

Departementet og Stortinget har lagt til grunn at lokalradiobransjen på et eller annet tidspunkt blir digitalisert. Da Digitalradiomeldingen ble utarbeidet i 2010-2011 talte imidlertid usikkerheten knyttet til kostnadsbildet og teknologivalget for at det ikke ble fastsatt en bestemt digitaliseringsløsning for lokalradio. Digitalradiomeldingen ble fulgt opp av Lokalradiomeldingen i 2015, med nærmere vurderinger av planene for digitalisering av lokalradio.

Frekvensressursene som benyttes til å distribuere lokalradio via FM er en begrenset ressurs som skal tildeles etter åpne, objektive og ikke-diskriminerende prinsipper. Dette innebærer at det med jevne mellomrom må kunngjøres en mulighet for at nye aktører kan være med i konkurransen om å få benytte disse ressursene, at det må sikres effektiv ressursutnyttelse av frekvensressursene og et størst mulig mangfold av aktører og innholdstilbud.

Før forskriftsendringen i 2017, var en konsesjonsperiode for FM fastsatt i kringkastingsforskriften § 7-2 første ledd til sju år. Ved utløpet av en konsesjonsperiode gjennomføres det normalt en ny tildeling basert på ovennevnte prinsipper. En forlengelse er et unntak som må begrunnes med særlige hensyn både etter kringkastingsregelverket og

ekomloven. Gjeldende forlengelsesperiode ble begrunnet med at lokalradioaktørene trengte lenger tid for å kunne gjennomføre et vellykket teknologiskifte.⁴⁷ Ved forlengelsen ble det også gitt noen insentiver som skulle bidra til å lette digitalradioovergang for lokalradioene. Forlengelsesperioden ble utvidet fra tre til fem år for å sikre tilstrekkelig lang tid å gjennomføre overgangen. I tillegg ble det gitt betydelige lettelser i konsesjonsvilkårene, og i praksis bortfalt alle innholdsforpliktelser knyttet til lokalt innhold. Disse tiltakene skulle bidra til å frigjøre ressurser til investering og finansiering i digitalisering av lokalradio, og til at reguleringsintensiteten for lokalradio på FM ble mer lik som for lokalradio på DAB. Gitt at premissene om at lokalradioene skal digitaliseres og at FM-båndet for bruk til analog lokalradio skal fases ut blir opprettholdt, er det gode grunner til at dagens lokalradiokonsesjonærer fortsatt kan beholde sine konsesjoner/tillatelser for en ytterligere avgrenset periode etter 2021.

Både Digitalradiomeldingen og Lokalradiomeldingen vektla at deler av lokalradiobransjen trengte lenger tid på å gjennomføre et vellykket teknologiskifte. Digitalradiomeldingen pekte på at lokalradiobransjen er lite homogen, og at det er store forskjeller mellom ulike kategorier lokalradioer. Store forskjeller i formål og driftsgrunnlag fører til at lokalradioaktører i varierende grad har insentiv til å utvide nedslagsfeltet sitt. I tillegg til at det geografiske nedslagsfeltet blir større med DAB øker også kostnadene per sender. Det ble antatt som et utgangspunkt at de fleste lokalradioer som blir med i Lokalradioblokka, får høyere totale distribusjonskostnader ved overgang til DAB. Fordi lokalradioene samtidig fikk mulighet til å nå ut til flere lyttere, ble det vurdert som sannsynlig at kostnaden per potensiell lytter likevel kom til å bli lavere.

På hvilken måte distribusjonskostnadene endrer seg som følge av digitaliseringen kan derfor avhenge av om radioen er kommersiell og ser seg tjent med å få et større regionalt nedslagsfelt. Dette kan også være tilfelle for mellomstore lokalradioer i storbyene, der mange radioaktører er med på å dekke distribusjonskostnadene. Det ble derfor lagt til grunn at både kommersielle lokalradioer og de som har mange å dele kostnadene med, kan få en total positiv økonomisk effekt av å gå over til Lokalradioblokka.

Med de kostnadsforutsetninger som var kjent da digitalradiomeldingen ble utarbeidet i 2011, ble det samtidig lagt til grunn at lokalradioaktører som ikke har den samme interessen for å utvide sitt nedslagsfelt, kom til å få høyere distribusjonskostnader ved digitalisering. Årsaken kunne enten være formålet med lokalradiodriften (for eksempel nisjeradioer og radioer med tydelig lokal profil) eller at driftsgrunnlaget er ikke-kommersielt. I tillegg kunne det være aktører som isolert sett kan være interessert i økt dekning, men som ikke hadde tilstrekkelige økonomiske ressurser til å digitalisere.

⁴⁷ Jfr. Digitalradiomeldingen punkt 6.5. og Lokalradiomeldingen punkt 4.1.

I digitalradiomeldingen ble det pekt på at det på det tidspunktet så ut til at det mange steder ble for dyrt å bygge ut Lokalradioblokka, men at utvikling av rimeligere tekniske løsninger kunne endre dette.

Ved beslutningen om at de fleste (og minste) lokalradioene fikk fortsette på FM etter slukkingen av det riksdekkende FM-nettet, ble det lagt vekt på at hensynet til disse måtte balanseres med hensynet til konkurransesituasjonen for de riksdekkende kommersielle radioene. Vurderingen var at større kommersielle lokalradioer bør ha like konkurransevilkår med de riksdekkende, som det var bestemt at skulle digitaliseres. De riksdekkende aktørene har påtatt seg betydelige økonomiske forpliktelser for å realisere utbygging av Regionblokka og Riksblokk I, under forutsetning av at de mediepolitiske premissene for digitalisering av radiomediet, som Stortinget har sluttet seg til, blir oppfylt. I sin høringsuttalelse i forbindelse med Medietilsynets rapport, har de riksdekkende aktørene uttalt at dersom digitaliseringen ikke gjennomføres i tråd med disse forutsetningene, forsinkes den digitale overgangen og muligheten for å opprettholde et mangfoldig tilbud på DAB utfordres.

Et sentralt mål med Medietilsynets kartlegging er å gi en oppdatert status for lokalradiobransjen per i dag når det gjelder premissene som ble lagt til grunn i stortingsmeldingene, og om det har skjedd endringer som tilsier at disse premissene utfordres.

Spørsmål utredningen skal besvare er om lokalradiobransjen fremdeles er svært heterogen, både med hensyn til økonomiske forutsetninger og motivasjon for å gå over til DAB; hvilken interesse for fortsatt FM-distribusjon de kommersielle lokalradioaktørene har; om det har vært en utvikling i pris og teknologi som reduserer de faktiske hindringene for overgang; hvilken betydning digitaliseringsmidlene i tilskuddsordningen har; status for utbygging og drift av Lokalradioblokka og hvilke lokalradioaktører som sender der; og hva som er status for digitalisering og lytting til lokalradio på FM i befolkningen.

9.3 Status og fremdrift for digitaliseringsprosessen

I kartleggingen av status for digitalisering i lokalradiobransjen har Medietilsynet innhentet dekningsberegninger fra Nkom, opplysninger fra anleggskonsesjonærenes årsrapporter og rapporteringer fra aktører som har mottatt investeringstilskudd til utbygging av digitale radionett. I tillegg har Medietilsynet sett på tall fra de offisielle lyttermålingene for både de riksdekkende kanalene og lokalradioene, tall for tilgang til apparater for mottak av FM og DAB og hvilke plattformer som benyttes til radiolytting.

Det er påbegynt eller foreligger planer for utbygging av de fleste regionene i Lokalradioblokka. I kun tre regioner er det ikke interesse for utbygging fra noen aktører per i dag. I 27 av 34 tildelte regioner er senderanlegget satt i drift. Det er ledig kapasitet i alle senderanleggene som er i drift, med unntak av region 3 (Akershus). Dette viser at

overgangen til DAB er påbegynt i store deler av Lokalradioblokka, men det er fortsatt et stykke igjen før DAB representerer et tilsvarende distribusjonsalternativ for lokalradioene som FM. Denne vurderingen understøttes av at befolkningsdekningen i Lokalradioblokka fortsatt er lavere enn dekningen i FM-nettet. Utbyggingen av lokal DAB har først og fremst skjedd i områder hvor det er høy befolkningstetthet, mens lokal FM-dekning er mer spredt geografisk. Utenfor storbyene er utbyggingen av lokal DAB lav sammenlignet med lokal FM, mens befolkningsdekningen i regionene rundt storbyene er like god eller bedre på DAB som på FM. Status er altså at lokalradioene utenfor de mest befolkningstette områdene fortsatt ikke har tilgang til et DAB-nett og lokalradio på DAB ikke er et reelt alternativ for befolkningen i disse områdene.

I Medietilsynets spørreundersøkelse fra mars 2019 fikk de lokalradioene som oppga at de ikke sender på DAB i dag, spørsmål om de kjente til om det finnes et DAB-nett i deres område eller om det er planer om utbygging i løpet av de nærmeste to årene. 60 prosent opplyste at det er et DAB-nett, men fem av seks svarer at de ikke har planer om å sende der. Blant aktører som kun sender på FM svarte kun 10 prosent at de har planer om å sende i DAB-nettet i sin region. Blant radioene som har valgt å kombinere FM-sendingene med en annen digital distribusjonsform enn DAB, er det ingen av lokalradioene som oppgir at de har planer om overgang til DAB de nærmeste to årene, verken gjennom egne tiltak eller i samarbeid med andre. Svarene tilsier at de lokalradioene som per i dag ikke har distribusjon på DAB enten opplever betydelige etableringshindre eller få insentiver til å gjennomføre overgangen.

Økonomisk støtte gjennom tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier har bidratt til at bransjen har kunnet ta i bruk DAB-teknologien raskere og i et større omfang enn det som hadde vært mulig uten denne støtten. Samtidig er det etter Medietilsynets vurdering tydelig at ordningen ikke i tilstrekkelig grad dekker behovet for økonomisk støtte som lokalradiobransjen trenger for å kunne realisere full overgang til DAB. For mange er det krevende å investere i utbygging fordi de er vanskelig å finne nok leietakere å dele kostnadene med.

På bakgrunn av den økonomiske situasjonen i lokalradiobransjen anser Medietilsynet det som trolig at mange anlegg ikke blir ferdigstilt og bygget ut med dekning i hele regionen uten ytterligere offentlig støtte. En rekke lokalradioer ser også ut til å ha utfordringer med å håndtere driftskostnadene knyttet til DAB-sendinger.

NRK peker på at hele befolkningen må ha tatt i bruk DAB for at å kunne informeres i en krisesituasjon. Enkelte FM-radioer påpeker at de har avtaler med lokale myndigheter om å ha en beredskapsrolle. Befolkningens tilgang til en DAB-mottaker har stor betydning i beredskapssammenheng ettersom NRKs radiosendinger ikke lenger er tilgjengelig på FM. Tall fra DRU i 2019 viser at tilgangen på DAB-apparater både i hjemmet og i bil har økt betydelig siden 2016. Antallet DAB-apparater har økt fra 3,3 millioner apparater i første kvartal 2016 til 6 millioner i første kvartal 2019. I samme periode har antall FM-apparater blitt

reduisert fra i overkant av 9,2 millioner apparater til 3,6 millioner. Undersøkelsen viser også at lytterne gradvis blir mer digitale, og at andelen som kun lytter til FM i 2019 er lav. Etter Medietilsynet vurdering er det derfor ikke avgjørende av beredskapshensyn å slukke FM-nettet når inneværende forlengelsesperiode utløper ved utgangen av 2021.

9.4 Regulatoriske og økonomiske hindre og incentiver for digitalisering

9.4.1 Kostnadsbildet for utbygging og sendekostnader

Kartleggingen av kostnadsbildet for utbygging og drift i Lokalradioblokka, slik den økonomiske situasjonen for lokalradio er i dag, viser at det foreligger et økonomisk hinder for svært mange lokalradioer når det gjelder å gå over på DAB og for å finne bærekraftige driftsmodeller der.

Både den eksterne rapporten Medietilsynet har innhentet om kostnadsbildet for utbygging og sendekostnader i Lokalradioblokka og innspill fra bransjen viser at det er et betydelig nivå på investerings- og driftskostnadene knyttet til overgang til DAB. Investeringskostnader for et DAB-senderanlegg anslås til om lag 500 000 kroner i tillegg til en felles DAB multiplexer for det aktuelle sendernettet på omlag 250 000 kroner. Driftskostnader per sendepunkt estimeres til 9 000 kroner per måned.

Konsulentselskapet LAC 2.0 utarbeidet i 2010 rapporten «Norske lokalradioer ved overgangen til digital kringkasting» på oppdrag fra Digitalradio Norge AS og Norsk Lokalradioforbund. Det sentrale spørsmålet i utredningen var om lokalradioene ville få høyere kostnader ved å gå over til digital distribusjon. Utredningen ble gjort på et tidspunkt da flere sentrale elementer som må ligge til grunn for en slik vurdering ikke var kjent. LAC 2.0s anslag for driftskostnader av DAB-nettet for lokalradio legger til grunn at det benyttes 142 sendepunkter. LAC viste imidlertid til at antall sendepunkter var basert på en skjønnsmessig vurdering fordi planlegging av videre utbygging av DAB-nettet ikke var foretatt på det tidspunktet utredningen ble skrevet. LAC anslår den årlige leiekostnaden i DAB-regionblokka til 41 millioner kroner, og legger til grunn en vesentlig økning i lokalradioenes driftskostnader.

Årsmeldingstallene for lokalradiovirksomhetene på FM viser at de i 2018 hadde om lag 18,2 millioner kroner i sendekostnader. I Engbergs rapport anslås de årlige driftskostnadene for et DAB-nett med befolkningsdekning tilsvarende dagens FM-nett til 60,6 millioner kroner⁴⁸. Dersom FM-sendingene avvikles og erstattes med DAB-sendinger, kommer det ifølge disse beregningene til å påføre lokalradiovirksomhetene mer enn 42 millioner kroner i ekstra årlige

⁴⁸ Beregningen er basert på 562 senderpunkter med en driftskostnad på 9 000 kroner per punkt per måned.

sendekostnader. Dette er under forutsetning av at antall FM-senderpunkt erstattes med et tilsvarende antall DAB-senderpunkter. Ifølge Nkom er det ikke nødvendigvis et 1:1-forhold mellom behovet for senderpunkter i FM og DAB, fordi behovet for senderpunkter avhenger av hvordan DAB-nettet bygges opp. Selv om anslaget til Engberg kan være høyt, legger Medietilsynet til grunn at differansen mellom sendekostnadene for henholdsvis FM og DAB er vesentlig, og dermed representerer et reelt etableringshinder for en rekke lokalradioer.

Som vist i undersøkelsen Medietilsynet har gjort av DAB-anleggskonsesjonærenes driftsøkonomi var differansen mellom eksterne leiekostnader og sendekostnader 2,4 millioner kroner i 2018. For kun to av de 17 anleggene det ble rapportert om inntekter for, var inntektene fra eksterne leietakere høyere enn sendekostnadene. Engberg påpeker i sin rapport at et hinder for bærekraftig drift av DAB-anleggene er mangel på leietakere å dele kostnadene med. I spørreundersøkelsen Medietilsynet gjennomførte blant alle lokalradioaktører i mars 2019, oppgir 40 prosent at det at de har få eller ingen å dele kostnadene med er et hinder for å gå over til DAB. Særlig gjelder dette FM-radioer som har valgt å dobbeltdistribuere på andre digitale plattformer enn DAB. Nkom peker på at mangel på leietakere dels kan skyldes at FM-nettet ikke er slukket og at Riksblokk II i tillegg har vært brukt til å distribuere lokalradio i visse områder. Medietilsynet ser at manglende FM-slukking og parallell distribusjon av lokalradio i en annen DAB-ressurs enn Lokalradioblokka kan være medvirkende årsaker til at lokalradioer opplever å ikke ha tilstrekkelig mange radioer å dele kostnadene med. En overgang til DAB er imidlertid så vidt økonomisk krevende at de fleste lokalradioer som per nå ikke er på DAB, etter Medietilsynets vurdering, ikke har økonomisk bærekraft til å realisere utbygging og drift av et DAB-nett alene.

Ifølge Engbergs rapport finansieres utbygging gjennom tilskuddsordningen for lyd- og bildemedier, og DAB-driften finansieres i mange tilfeller gjennom FM-driften. Denne vurderingen samsvarer med Medietilsynets analyser av lokalradioenes økonomi og rapporteringen fra aktørene som har mottatt støtte gjennom tilskuddsordningen til lokale lyd- og bildemedier.

Engberg peker på at lokalradioenes FM-nett har gjennomgående lave vedlikeholds- og driftskostnader og kan driftes rimelig i lang tid fremover. Dette gjør dobbeltdistribusjon mulig og hensiktsmessig for lokalradio. I Medietilsynets spørreundersøkelse svarte 25 prosent at de har hatt ingen eller svært lave investeringer (under 10 000 kroner) i senderanleggene for FM de siste tre årene. Et fåtall har hatt betydelige investeringer i FM-anlegget, 8 prosent oppgir at de har investert 500 000 kroner eller mer. For de neste tre årene viser svarene at radioene ser for seg et noe lavere investeringsbehov enn de foregående tre årene. 28 prosent anslår et investeringsbehov på under 10 000 kroner, og 3 prosent anslår at de vil investere over 500 000 kroner. Svarene viser at det er et fremtidig investeringsbehov, men at lokalradiobransjen selv vurderer fremtidige drifts- og vedlikeholdskostnader knyttet til FM-nettet som noe lavere enn de foregående årene, noe som støtter opp om Engbergs vurdering.

Både Engberg og flere av lokalradioene peker på at sanering av eksisterende FM-anlegg utgjør en kostnad som må tas med i beregningen i forbindelse med digitalisering. Nkom har pekt på at slike saneringskostnader er høyst variable, og at Engbergs anslag synes å ligge i det øvre sjiktet. Ettersom det heller ikke er noen krav til sanering fra myndighetenes side, vil Medietilsynet peke på at et eventuelt krav om sanering avhenger av om lokalradioen selv eier masten der senderutstyr er plassert og om det er stilt vilkår til sanering i avtale med eventuell masteeier. Dermed vurderer Medietilsynet at det kan variere i hvilken grad saneringskostnader representerer et økonomisk hinder for overgangen til DAB.

9.4.2 Lokalradioaktørens økonomiske situasjon

Fra 2017 til 2018 hadde lokalradioer med FM-konsesjoner en betydelig nedgang i driftsresultatet fra 5,1 millioner kroner til 1,4 millioner kroner. I samme periode falt driftsinntektene fra 186 til 184 millioner kroner. Lokalradiobransjen på FM har altså fått svekket sin økonomiske situasjon. Samtidig genereres nesten 97 prosent av alle driftsinntekter i lokalradiobransjen av virksomheter med FM-konsesjoner. Aktørene som kun sender i DAB-nettet står for i overkant av tre prosent av de samlede driftsinntektene. Lokalradioer med FM-konsesjoner gikk med et lite overskudd i 2018, mens virksomhetene som kun sender i DAB-nettet hadde et betydelig underskudd. Et viktig funn i analysen av økonomien i lokalradiobransjen er altså at inntektene i all hovedsak kommer fra FM. Det ser ut til å være nær sammenheng mellom størrelsen på driftsinntekter og tilstedeværelsen i DAB-nettene. En nærliggende forklaring på at radioer med begrensede økonomiske ressurser ikke er på DAB, er at sendinger i DAB-nettet er mer kostnadskrevende enn sendinger i FM-nettet.

Gjennomgangen av økonomien viser også at det fortsatt er store forskjeller innad i lokalradiobransjen, både med hensyn til økonomiske forutsetninger og motivasjon for å gå over til DAB. Virksomhetene varierer svært mye i både i økonomisk driftsgrunnlag og i organisatorisk kapasitet. Over halvparten av de samlede driftsinntektene genereres av sju aktører (100 millioner), mens de resterende 97 virksomhetene står for resten (84 millioner). Medietilsynets inndeling av radiovirksomhetene i tre kategorier etter viktigste inntektskilde er gjort for å fange opp dette mangfoldet i driftsgrunnlag og driftsform.

Et viktig funn i Medietilsynets analyse av økonomien i lokalradiobransjen er at inntektene i all hovedsak kommer fra FM. Analysen avdekker videre store forskjeller i økonomiske forutsetninger mellom kommersielle radiovirksomheter, bingoradioer og ikke-kommersielle radioer. En større andel av de kommersielle radiovirksomhetene har både FM- og DAB-sendinger enn det bingoradioer og ikke-kommersielle radioer har. Samtidig viser analysen at radiovirksomheter med både FM- og DAB-sendinger har langt høyere driftsinntekter enn virksomheter som kun har FM-sendinger, uavhengig av radiokategori. Radiovirksomheter som kun sender på FM har lave driftsinntekter. Analysen viser videre at det er nær sammenheng mellom størrelsen på driftsinntekter og tilstedeværelsen i DAB-nettene. En

nærliggende forklaring på at radioer med begrensede økonomiske ressurser ikke er på DAB, er at sendinger i DAB-nettet er mer kostnadskrevenne enn sendinger i FM-nettet.

Kommersielle radioer drives i stor grad ved hjelp av lønnet arbeidskraft, mens bingoradioer og spesielt ikke-kommersielle radiovirksomheter har færre lønnede årsverk og drives i langt større grad ved hjelp av frivillig innsats. Radiovirksomheter som kun sender på FM har på sin side få ansatte. Hele to tredeler av radiovirksomhetene som kun sender i FM-nettet er drevet på frivillig basis. Dette er også trekk som understøtter at lokalbransjen er heterogen, og at en stor andel av aktørene i bransjen er ikke-profesjonelle.

Analysen av driftsøkonomien i lokalradioene viser at det per i dag foreligger reelle økonomiske hindre for flere grupper av lokalradioer når det gjelder å kunne gjennomføre en overgang til DAB. For bingo-radioer og ikke-kommersielle radioer som kun sender på FM, viser analysen at de både har lavere driftsinntekter og i stor grad drives ved hjelp av frivillig innsats.

Virksomhetene som har tatt et skritt over på DAB og dobbeltdistribuerer sine sendinger med FM, har høyere inntekter og flere lønnede medarbeidere. Likevel viser analysen at DAB-sendingene til disse virksomhetene finansieres av inntektene fra FM-sendingene. Knappt 20 prosent av inntektene for de som dobbeltdistribuerer kommer fra DAB, og i underkant av 30 prosent av kostnadene. Anslag fra radiovirksomhetene som både distribuerer i FM og DAB viser at de direkte kostnadene ved DAB-sendingene i 2018 overstiger inntektene med mer enn 10 millioner kroner. Funnene i økonomianalysen samsvarer med høringsuttalelsen fra Norsk Lokalradioforbund om at FM finansierer både utbygging og videre drift av lokal-DAB, og at lokalradio henter sine inntekter fra FM-sendingene.

DAB-anleggskonsesjonærenes driftsøkonomi i 2018 viser at DAB senderanleggene i stor grad blir finansiert av anleggskonsesjonærenes egne radiosendinger på DAB og FM. For kun to av senderanleggene rapporteres det om at inntektene fra eksterne leietakere var større enn sendekostnadene. Medietilsynets kartlegging av økonomien i lokalradioer som kun sender på DAB viste blant annet at gjennomsnittlig sendekostnad for hver DAB-radiokanal i 2018 var 117 000 kroner⁴⁹. Tallene fra seks virksomheter som ga ytterligere opplysninger om sin driftsøkonomi viser samlet sett et driftsunderskudd på 3,8 millioner kroner. Fem av de seks virksomhetene driver på et ikke-kommersielt grunnlag. Som vist i kapittel 6 er de økonomisk sett største av disse fem studentradioer og livssynsradioer, som er en del av større organisasjoner der radiodriften utgjør en liten del av den samlede virksomheten. Det at student- og livssynsradioenes driftsinntekter utgjorde 68 prosent av de totale driftsinntektene generert av lokalradiovirksomheter som kun sender i DAB-nettet, mens reklameinntekter utgjorde 20 prosent, gir en indikasjon på at markedet for kommersiell

⁴⁹ Åtte rene DAB-virksomheter besvarte undersøkelsen, og disse virksomhetene har sendinger i 14 radiokanaler i DAB-regioner rundt om i landet, jf. punkt 7.3.1 Driftsøkonomien i lokalradioer som kun sender på DAB-nettet.

lokalradio på DAB alene fremdeles er umodent. Kun én av disse rene DAB-virksomhetene oppga å ha reklameinntekter som viktigste inntektskilde. Denne aktøren viste også til at det er svært utfordrende for lokalradio i DAB å hente inntekter i annonsemarkedet og at det ikke ville vært grunnlag for videre drift uten deltakelse i annonsesamkjøring.

I sin høringsuttalelse støtter Lokalradioforbundet dette, og påpeker at kommersiell drift av lokalradio forutsetter markedsandeler av en viss størrelse som ingen hittil har oppnådd på DAB. Forbundet viser til at det i dag er krevende for lokalradioene å hente tilstrekkelige kommersielle inntekter fra DAB ettersom det er vanskelig å oppnå høye nok lyttertall. Konkurransen oppleves sterkere på DAB enn på FM på grunn av flere kanaler. Spørreundersøkelsen viser at lokalradiobransjen selv i større grad opplever at de konkurrerer om kommersielle inntekter på DAB enn på FM. Videre oppgir de rene FM-radioene i mindre grad enn de øvrige radioene riksdekkende radio som konkurrent, og de rene DAB-radioene oppgir på sin side i større grad enn de øvrige radioene lokalradio på FM som konkurrenter.

Oppsummert vurderer Medietilsynet at lokalradioene ennå ikke har funnet bærekraftige forretningsmodeller for ren DAB-distribusjon.

Lokalradioforbundet og flere lokalradioer har gitt innspill om at en økonomisk utfordring er at størrelsen på DAB-regionene endrer musikkvederlaget for lokalradio. Årsaken er at vederlagsberegningen fra TONO baserer seg på potensielle lyttere innenfor innholdskonsesjonens geografiske nedslagsfelt, og ikke tar hensyn til hvor mye av området som er utbygd. Dette kan gi økte vederlagskostnader for lokalradioene uten at lyttergrunnet samtidig økes eller at radioen reelt sett får mulighet til å øke inntektsgrunnet. Vederlagsberegningen til Gramo baserer seg til sammenligning kun på virksomhetens omsetning. Medietilsynets sammenstilling av musikkvederlag i ulike områder for FM og DAB viser at størrelsen på minstevederlaget til TONO kan representere et økonomisk hinder for overgang til DAB for enkelte lokalradioer.

9.4.3 Regulatoriske og økonomiske hindre og insentiver for digitalisering

Basert på innhentet informasjon og de analyser som er gjort mener Medietilsynet de viktigste regulatoriske og økonomiske hindre for digitalisering er:

- Høye investeringskostnader for å bygge ut DAB-nettet
- Vanskelig å få leietakere for de som bygger ut – dermed blir det få å dele kostnadene på
- Høyere driftskostnader på DAB-nettet enn på FM
- Virksomhetene i lokalradiobransjen er svært ulike både i økonomisk driftsgrunnlag og organisatorisk kapasitet – gir ulik grad av insentiv for digitalisering og ulik grad av økonomiske hindre

- Mellom kommersielle radiovirksomheter, bingoradioer og ikke-kommersielle radioer er det store forskjeller både i motivasjonen for økt geografiske dekningsområde og i økonomiske forutsetninger
- Bingoradioer og ikke-kommersielle radioer som kun sender på FM har lavere driftsinntekter og drives i stor grad ved hjelp av frivillig innsats
- Kommersielle lokalradioer som enten dobbeltdistribuerer på FM og DAB eller kun sender på DAB har på nåværende tidspunkt ikke funnet bærekraftige forretningsmodeller for ren DAB-distribusjon
- Svak driftsøkonomi i lokalradiobransjen – liten økonomisk bæreevne til å finansiere investeringer og økte driftskostnader
- For lav tilskuddsramme og støttetaket i tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier, fører til at støtten ikke i tilstrekkelig grad dekker behovet i en investerings- og utbyggingsfase

Faktagrunnlaget Medietilsynet har lagt til grunn i denne rapporten viser at de økonomiske hindrene per i dag er høyere enn insentiver lokalradiobransjen har for full overgang til DAB. En større andel av de større radiovirksomhetene har både FM og DAB-sendinger enn det bingoradioer og ikke-kommersielle radioer har. Radiovirksomheter med både FM og DAB-sendinger har langt høyere driftsinntekter og flere lønnede medarbeidere enn virksomheter som kun har FM-sendinger, uavhengig av radiokategori. Likevel finansieres DAB-sendingene fra inntektene fra FM-sendingene. Et sentralt økonomisk insentiv er tilskuddsordningen for lokale lyd- og bildemedier, som for mange er avgjørende for å finansiere utbyggingen av DAB-nett. Samtidig er det elementer i dagens ordning som virker som et hinder, særlig gjelder det støttetaket. Medietilsynet mener derfor at det bør gjøres noen endringer knyttet til støtteordningen.

9.5 Samlet vurdering og betydning for mangfoldet i radiomarkedet

Etter en helhetsvurdering av de forholdene Medietilsynet har kartlagt i denne rapporten, anbefaler tilsynet at lokalradioene bør få anledning til å fortsette å sende på FM etter 2021.

Medietilsynets utredning av lokalradioenes økonomiske forutsetninger og motivasjon for å gå over til DAB har avdekket at bransjen fremdeles er svært heterogen. Analysen av kostnadsbildet for utbygging og drift i Lokalradioblokka og driftsøkonomien i lokalradioene viser at det per i dag foreligger reelle økonomiske hindre for mange lokalradioer når det gjelder å gå over til DAB og finne bærekraftige driftsmodeller der. Samtidig viser innspillene Medietilsynet har fått fra bransjen selv, både gjennom den åpne høringen og spørreundersøkelsen, at flere grupper lokalradioer ikke har tilstrekkelige insentiver til en DAB-overgang. Dette gjelder blant annet flere av de «hyperlokale» radioene, som verken har økonomiske forutsetninger eller interesse for utvidelse av nedslagsfeltet.

Radiovirksomhetene som dobbeltdistribuerer sendingene sine både på FM og DAB representerer i hovedsak enten de sterkeste kommersielle aktørene i bransjen eller virksomheter som er del av større organisasjoner der radiodriften utgjør en liten del av virksomheten. Analysen viser at selv for de sterke kommersielle aktørene finansieres DAB-sendingene av FM-driften. Markedet for lokalradiodrift på DAB fremstår per i dag som umodent.

Status for utbygging i Lokalradioblokka er at den er påbegynt for langt de fleste regionene, men at situasjonen fremdeles preges av å være i en oppstartsfasen. Lokalradiobransjen er nå inne i sitt tredje år av forlengelsesperioden på fem år, og både status for utbyggingen og de økonomiske forutsetningene tyder på det ikke er mulig å gjennomføre en vellykket overgang til DAB innen utgangen av perioden. En slukking av FM i dag fører med stor sannsynlighet til at en rekke lokalradioer ikke har mulighet til å følge med over på DAB, og at de som har påbegynt overgangen ikke har forutsetninger for å ha en bærekraftig forretningsmodell for ren DAB-distribusjon. En slukking av FM nå kan være et hinder for å realisere en vellykket overgang til DAB.

I et mediemangfoldsperspektiv kommer en slukking av FM i 2022 trolig til å svekke aktørmangfoldet i lokalradiobransjen. Samtidig mister trolig lytterne i de mindre befolkningstette områdene sitt lokalradiotilbud, og følgelig svekkes innholds- og bruksmangfoldet i disse områdene.

Både Gramo og Musikkindustriens næringsråd uttaler at lokalradioene er viktige bidragsytere i formidlingen av norsk og lokal musikk over hele landet. Etter Medietilsynets vurdering viser dette at lokalradioene spiller en viktig rolle i når det gjelder det overordnede kulturpolitiske målet om å styrke norsk kultur, identitet og språk gjennom å fremme lokale artister.

Av hensyn til mediemangfoldet er gode rammevilkår for DAB-overgangen viktig for å legge til rette for et aktørmangfold og et lokalradiotilbud med god geografisk spredning. Analysen i rapporten peker i retning av at det er behov for offentlig støtte for å kunne gjennomføre en vellykket digitalisering som ivaretar det eksisterende mangfoldet og opprettholder den geografiske dekningen i områder med lav befolkningstetthet. De regulatoriske og økonomiske insentivene i dagens støtteordning synes ikke å være tilstrekkelige. Derfor foreslår Medietilsynet endringer i tilskuddsordningen, jf. punkt 9.7.

De kommersielle riksdekkende aktørene peker på at en FM-forlengelse er et hinder for å oppnå målet om fulldigitalisering av radiomediet og kan redusere insentivet til å gjøre de nødvendige omstillingene. Det pekes på at særlig i områder der digital distribusjon allerede er bygget ut, kan en FM-forlengelse bidra til å reversere investeringer i videre digital utbygging og utvikling. Medietilsynet er enig i at det er viktig å sikre at lokalradioene har tilstrekkelige insentiver til å fortsette digitaliseringen. Medietilsynets analyser har vist at FM-driften gir et nødvendig økonomisk grunnlag for å drifte DAB-anleggene og muliggjør, i

kombinasjon med offentlig støtte, en gradvis utbygging av nettene. Lokalradio har utfordringer med å finne bærekraftige driftsmodeller med grunnlag i ren DAB-distribusjon. Økonomiopplysninger som Medietilsynet har innhentet viser at fire av seks aktører som utelukkende sender på DAB, hadde et betydelig driftsunderskudd i 2018. Medietilsynet er på denne bakgrunn av den oppfatning at forlengelse av FM-konsesjoner etter 2021 kan bidra til at bransjen utvikler en tilstrekkelig bærekraftig forretningsmodell for DAB-drift. Det mediepolitiske målet om fulldigitalisering av radio tilsier at forlengelsen bør være av begrenset varighet slik at den både fungerer som et insentiv til digitalisering for lokalradioaktørene og lytterne og tar hensyn til konkurransesituasjonen for de aktørene som allerede har gjennomført digitaliseringen, jf. punkt 9.6.2.

Medietilsynet peker på at rammevilkårene for en eventuell forlengelse også kan påvirke både digitaliseringsviljen og konkurransesituasjonen i radiomarkedet. Disse hensynene ligger til grunn for Medietilsynets anbefalinger om hvilke rammevilkår som bør gjelde i en eventuell forlengelsesperiode, jf. punkt 9.6.3 og 9.6.4.

9.6 Premisser og vilkår for forlengelse

Dersom det gis anledning til fortsatt distribusjon av lokalradio på FM etter 2021, må det tas stilling til på hvilken måte dette skal gjennomføres. Forlengelse kan enten skje ved at konsesjonene lyses ut eller ved at det fattes vedtak om at de eksisterende konsesjonene og tillatelsene forlenges. Forvaltningen av knapphets- og fellesskapsgoder slik som kringkastingsressurser skjer som hovedregel gjennom konsesjonsordninger med tillatelser av begrenset varighet, for å sikre at muligheten til å benytte seg av disse ikke forbeholdes noen, få men konkurranseutsettes med jevne mellomrom.

9.6.1 Forlengelse eller ny utlysning?

Lokalradioer som ønsket å fortsette å sende på FM etter 2016 fikk forlenget sine konsesjoner til 31. desember 2021, med unntak av kommersielle lokalradioer i slukkeområdene. I denne sammenheng ble spørsmålet om forlengelse eller ny utlysning drøftet. Departementet konkluderte med at konsesjonene skulle forlenges uten ny utlysning av følgende grunner:

- Digitaliseringen av kommersielle lokalradioer ville etter departementets syn redusere den kommersielle interessen for å sende på FM-nettet.
- Departementet mente det ville være lite hensiktsmessig om lokalradioaktørene skulle bruke ressurser på en ny konsesjonsutlysning, men at de heller burde bruke disse ressursene på digitalisering.
- Argumentet om at mindre lokalradioer skulle få noe lenger tid til digitalisering, gjaldt *eksisterende* aktører. En ny utlysning med potensielt nye aktører, kunne undergrave dette hensynet.

Medietilsynet mener at disse hensynene fortsatt gjelder og bør tillegges vekt i vurderingen. Denne rapporten dokumenterer at lokalradioene har påbegynt digitaliseringen, men fremdeles har et godt stykke igjen for å kunne gjennomføre en overgang til DAB. Kartleggingen av status for digitaliseringen av lokalradio og den økonomiske situasjonen i bransjen tilsier at lokalradioaktørene fremdeles trenger noe tid til å gjennomføre en vellykket digitalradioovergang, og dette støtter opp under en forlengelse. Rapporten viser videre at mange lokalradioaktører opplever betydelige økonomiske hindre i overgangen. Dette tilsier at argumentet om at ressursene bør brukes på digitalisering fremfor en kostnadskrevenne konsesjonstildelingsprosess faktisk står sterkere i dag enn ved forrige korsvei. Dette synet støttes også av Norsk Lokalradioforbund, som i høringen peker på at en konkurransebasert tildeling er for krevende for bransjen. Medietilsynet og Nkom mener også det er grunn til å anta at en konkurransebasert tildelingsprosess i form av en pengeauksjon ikke genererer økonomiske midler (auksjonsproveny) av betydning.

For myndighetene vil en utlysning være vesentlig mer ressurskrevende enn en forlengelse. Medietilsynet og Nkom må da vurdere om tillatelsene i FM-båndet skal lyses ut på samme vilkår som i dag eller om det bør gjøres endringer. Videre må ressursene lyses ut og søknader behandles. Ved eventuell overskuddsetterspørsel må det også gjennomføres en konkurransebasert tildelingsprosess og nye tillatelser må deretter tildeles. En slik planleggings- og tildelingsprosess er ressurs- og tidkrevende for begge myndigheter.

Valget av forlengelse fremfor utlysning forutsetter at premisset om utfasing av FM-båndet for distribusjon av lokalradio fortsatt gjelder, og at forlengelsene gjøres tidsavgrenset. Dersom det skulle besluttes at det ikke er et mål å digitalisere lokalradio, mener Medietilsynet og Nkom at konsesjonene må lyses ut på nytt.

For å sikre at nye aktører har en viss mulighet til å etablere seg på FM i den kommende forlengelsesperioden, foreslår Medietilsynet at det kan tildeles nye FM-konsesjoner i områder med ledig sendetid, og at det tillates overdragelse av FM-konsesjoner utenfor slukkeområdene, jf. punkt 9.6.4.

Medietilsynets vurdering er derfor at konsesjonene til lokalradio på FM bør forlenges uten ny utlysning.

Etter kringkastingsregelverket har hovedregelen for tildeling av anleggs- og innholdskonsesjoner til lokalradio på FM vært at disse ressursene skulle utlyses etter utløpet av hver fastsatte konsesjonsperiode. Før endringen i kringkastingsforskriften 1. januar 2017 fremgikk det direkte av forskriften § 7-2 første ledd at konsesjon for drift av lokalradio ble gitt for en periode på sju år av gangen, og at perioden i særlige tilfeller kunne forlenges. En videreføring av konsesjonene utover denne sjuårs-perioden uten ny utlysning er derfor være et unntak som må begrunnes særskilt.

Hovedregelen etter lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) er at all tildeling skal skje «gjennom åpne, objektive, transparente, ikke-diskriminerende og forholdsmessige

prosedyrer», jf. § 6-2. Dette innebærer normalt at dersom det er flere interessenter, skal det gjøres en konkurransebasert tildeling, slik at prinsippene i § 6-2 overholdes. Ekomloven § 6-4a angir unntak fra denne hovedregelen, og setter vilkår for når frekvenstillatelser kan direktetildeles⁵⁰. Det fremkommer der at direktetildeling av frekvenstillatelser kun kan gis til virksomheter som er tildelt anleggskonsesjon etter kringkastingsloven, så fremt tildelingen skjer på objektive, transparente og ikke-diskriminerende vilkår.⁵¹

Nkom kan direktetildele etter ekomloven § 6-4a dersom frekvensbåndet i nasjonal frekvensplan er «avsatt til kringkasting», og den aktuelle virksomheten «i medhold av kringkastingsloven §§ 2-1 og 2-2 har adgang til opprettelse og drift av anlegg for kringkasting». Bestemmelsen gir dermed Nkom hjemmel til å omgå normal utlysningprosedyre og utgjør et unntak fra § 6-4 om fremgangsmåten ved begrenset av antallet frekvenstillatelser, hvor andre interesserte gis anledning til å uttale seg eller søke om frekvensene. Ved direktetildeling må frekvenstillatelsen fremdeles tildeles på «objektive, transparente og ikke-diskriminerende vilkår».

De riksdekkende kommersielle aktørene pekte i sine høringsuttalelser på at en forlengelse utover det som er nødvendig kan være i strid med ekomloven og EØS-retten. Medietilsynet antar at det med henvisningen til EØS-retten vises til det alminnelige proporsjonalitetsprinsippet⁵², i tillegg til begrunnelsene bak ekomloven § 6-4a. Hva som er forholdsmessig beror på en avveining av en rekke hensyn, der hovedregelen om utlysning må vurderes opp mot premisset om utfasing av FM og de særskilte forholdene som begrunner at lokalradioene trenger noe lenger tid for å gjennomføre en vellykket overgang til DAB. Gitt premisset om utfasing veier hensynene som begrunner en forlengelse tyngre enn hensynet til at konsesjoner skal lyses ut med jevne mellomrom. En forlengelse av konsesjonene til analog lydkringkasting på FM kan på denne bakgrunn ikke vare lenger enn det som er nødvendig. Varigheten av forlengelsesperioden er nærmere vurdert i punkt 9.6.2.

9.6.2 Forlengelsens varighet

Medietilsynet legger til grunn at forutsetningen om at lokalradio skal digitaliseres står ved lag, og at FM-båndet skal utfases for distribusjon av lokalradio. På denne bakgrunn er det naturlig å tidsavgrense forlengelsen av gjeldende konsesjoner. En forlengelse på fem år vil ifølge Nkom være det maksimale av det ekomregelverket gir rettslig grunnlag for.

⁵⁰ Se Prop. 69 L (2012-2013) punkt 9.3.2

⁵¹ Jf. direktiv 2002/21/EF artikkel 1.3 og direktiv 2002/20/EF artikkel 5.2 der det fremgår at reglene om utlysning av begrensede frekvensressurser ikke er til hinder for direktetildeling der det er nødvendig innenfor kringkastingsområdet, og det er i samsvar med særlige allmenne interesser og EØS-retten.

⁵² Jf. EU-traktaten artikkel 5

Ifølge Nkom må det i vurderingen av forlengelsens varighet sees hen til formålet med tildelingen. Basert på premisset om utfasing, mener Nkom at en forlengelsesperiode på mer enn tre til fem år er problematisk med hensyn til muligheten for å direktetildele etter ekomloven § 6-4a. Ved utløpet av en eventuell ny forlengelsesperiode på tre-fem år er det etter Nkoms syn antakelig ikke rettslig grunnlag for en ytterligere fornying av tillatelsene til dagens innehavere. Tillatelsene må i så fall lyses ut dersom bruken av analog lydkringkasting i FM-båndet skal videreføres.

En konsesjonsperiode har tradisjonelt vært på sju år, og ved utløpet av nåværende tillatelsesperiode har eksisterende innehavere hatt muligheten til å inneha lokalradiotillatelse i tolv år (hvorav fem år uten konkurranse). Nkom fremhever at dersom innehavere av konsesjoner/tillatelser ender opp med en samlet konsesjonsperiode på mer enn sju år, kan regimet lettere kunne oppfattes som en urimelig fordel for eksisterende innehavere. Medietilsynet deler denne vurderingen, og viser til at en ytterligere forlengelse er andre gangen myndighetene gjør et unntak fra hovedregelen om at konsesjoner skal lyses ut med jevne mellomrom.

Gitt premisset om at lokalradio skal digitaliseres, kan en forlengelse av begrenset varighet være et insentiv for aktører som opererer i FM-båndet til å ta i bruk en digital plattform. Samtidig må det i vurderingen av lengden på forlengelsen hensyntas at en stor andel av lokalradioene på FM per i dag ikke har tilgang på et DAB-nett i sitt område. Analyser av radioenes driftsøkonomi viser at uten fortsatt økonomisk støtte, kommer utbyggingen av Lokalradioblokka i de mindre befolkningstette områdene trolig til å forsinkes eller stoppe opp. Videre viser analysene at det per i dag foreligger reelle økonomiske hindre for mange lokalradioaktører for en overgang til DAB. Hensynet til lokalradioenes økonomi taler etter Medietilsynets vurdering for at lokalradioene trolig har behov for noe lenger tid enn først antatt for å gjennomføre en overgang til DAB. Dette kan tilsi at forlengelsesperioden bør være på fem år. 75 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen ønsket en forlengelse på ti år eller mer, også fordi FM-konsesjonene da kom til å utløpe på samme tidspunkt som DAB-konsesjonene.

Kartlegging av status for digitaliseringen viser at utbygging og drift i Lokalradioblokka er varierende og at det fremdeles ikke er mulig for alle lokalradioer å gå over på DAB. Videre viser kartleggingen at det er en lavere befolkningsdekning i Lokalradioblokka enn i FM-nettet per i dag. Lokalradioblokka er i stor grad bygget ut i de mest befolkningstette områdene, og for tre av regionene er det per i dag heller ikke interesse for utbygging.

Medietilsynets analyse beskriver status drøyt år etter at de riksdekkende radioene og kommersiell lokalradio fullførte digitalovergangen. Det er vanskelig å fastslå nøyaktig hvor lang tid lokalradiobransjen trenger for å gå over til distribusjon i Lokalradioblokka. Den økonomiske analysen og status for utbyggingen trekker imidlertid klart i retning av at det er behov for å benytte seg av den maksimale lengden på forlengelse som det er rettslig adgang

til. Medietilsynet anbefaler på denne bakgrunnen at forlengelsesperiodens varighet settes til fem år, fra og med 1. januar 2022 til og med 31. desember 2026.

9.6.3 Særskilt om forlengelse for lokalradio på FM i slukkeområder

Medietilsynets vurdering er at hensynene som taler for å forlenge lokalradioenes konsesjoner på FM i øvrige deler av landet, i hovedsak også er relevante for nisjeradioer i slukkeområder. Særskilte hensyn gjør seg likevel gjeldende for disse radioene, som opererer i landets mest befolkningstette områder, og der Stortinget har sagt at disse aktørene skal ha et hovedsakelig ikke-kommersielt driftsgrunnlag. Det er 26 aktive konsesjoner til analog nisjeradio fordelt på åtte⁵³ av de 11 slukkeområdene per i dag.

Det finnes utbygde DAB-nett med tilnærmet lik, og på noen steder bedre, befolkningsdekning enn FM-nettet i samtlige slukkeområder⁵⁴ per i dag. I region 3 (Akershus) er befolkningsdekningen bedre i DAB-nettet enn i FM-nettet, med henholdsvis 59 prosent mot 53 prosent. Denne regionen inkluderer FM-slukkeområdene Asker og Bærum, Ski og Oppegård, Nesodden, Oslo og Stor-Oslo. I region 19 (Nordhordland), som inkluderer FM-slukkeområdene Bergen og Askøy, har DAB-nettet en befolkningsdekning på 78 prosent, sammenlignet med 70 prosent på FM. I region 16 (Ryfylke), som inkluderer FM-slukkeområdene Sandnes og Stavanger, har FM-nettet en noe bedre dekning med 89 prosent mot 82 prosent for DAB-nettet.

Etter det Medietilsynet kjenner til, er det ledig kapasitet i samtlige DAB-nett i slukkeområdene, med unntak av region 3 Akershus. Anleggskonsesjonær for region 2 (Oslo) opplyser at det planlegges oppstart av utbygging av dette nettet 1. juni 2020, og at anlegget skal dekke anslagsvis 30 prosent av befolkningen i regionen.

De riksdekkende aktørene har i høringen anført at en ytterligere forlengelse av konsesjonene i slukkeområdene ikke kommer til å gi et bedre økonomisk grunnlag for digitalisering gitt at inntektsgrensen videreføres. Medietilsynet viser til at et sentralt argument for å forlenge og ikke utlyse konsesjonene, samt for å liberalisere rammevilkårene for FM-radioene ved utløpet av forrige konsesjonsperiode, var at lokalradiobransjen trengte å benytte sine midler til digitalisering jf. Lokalradiomeldingen. For å sikre at lokalradioene i slukkeområdene forble ikke-kommersielle, ble imidlertid økonomiske begrensninger for nisjeradioer videreført, i tillegg til at det ble innført sam- og videresendingsforbud.

⁵³ 02-03 Asker og Bærum, 02-05 Ski og Oppegård, 03-01 Oslo, 06-05 Røyken og Hurum, 11-03 Stavanger mfl., 11-04 Sandnes mfl., 12-05 Bergen, 12-08 Askøy. Det er i dag ingen lokalradiodrift på sendernettene i områdene 02-04 Nesodden, 03-02 Oslo eller 15-03 Trondheim.

⁵⁴ Beregninger av befolkningsdekning i Lokalradioblokka og i FM-nettet gjort av Nkom, se vedlegg 1 til rapporten.

Analysen av økonomien i disse lokalradioene i slukkeområdene viser at de i svært liten grad henter inntekter fra annonsemarkedet.⁵⁵ Disse aktørene kan ikke sies å være i konkurranse med de riksdekkende radioene som er digitalisert. Gitt at disse aktørene får rammevilkår som sikrer videre ikke-kommersiell drift, kan Medietilsynet ikke se at hensynet til konkurransesituasjonen for de riksdekkende aktørene kan tillegges særlig vekt. Det at disse nisjeradioene ikke har økonomiske forutsetninger for en overgang må veie tungt.

Medietilsynet anbefaler i rapporten at tilskuddsordningen for lyd- og bildemedier utvides til å omfatte driftsstøtte, og foreslår å prioritere de ikke-kommersielle nisjeradioene i slukkeområdene på grunn av deres særskilte rammevilkår.

Medietilsynet peker på at de regulatoriske utfordringene med å håndheve de eksisterende konsesjonsvilkårene i slukkeområdene isolert sett kan tale imot å forlenge disse konsesjonene.⁵⁶ Disse konsesjonsvilkårene har vist seg lite egnet for på en effektiv måte å ivareta Stortingets forutsetning om at disse lokalradioene skal være ikke-kommersielle. Tilsynet med enkelte lokalradioer i disse områdene har vist at det er evne og vilje i bransjen til å lage forretningsmodeller som utfordrer regelverket. Slik vilkårene er utformet i dag er de vanskelige å håndheve, og endringer i konsesjonsvilkårene for lokalradioene i slukkeområdene foreslås i punkt 9.6.4.3.7.

Selv om tungtveiende argumenter kan tale for å ikke forlenge konsesjonene i slukkeområdene, må det likevel vurderes hvilke konsekvenser en slukking kan medføre for aktør-, innholds- og bruksmangfoldet i de aktuelle områdene.

Aktørene som driver lokalradio på FM i slukkeområdene har i sine høringsinnspill og svar på Medietilsynets spørreundersøkelse unisont ønsket å få fortsette på FM. Ingen av disse respondentene tok til orde for å ikke forlenge FM-konsesjonene i disse områdene, og alle mente det var viktig for deres radio å kunne få fortsette på FM etter 2021.

Av de 25 radiovirksomhetene som befinner seg i slukkeområdene, er det kun fem som samtidig distribuerer i én eller flere av regionene i Lokalradioblokka per 15. april 2019. I spørreundersøkelsen blant alle lokalradioen, som Medietilsynet gjennomførte i mars 2019, var det flere spørsmål om planer for overgang til DAB, og hva som representerer eventuelle insentiver og hindre for en overgang. For å belyse situasjonen for lokalradioene i slukkeområdene, har Medietilsynet sett hvordan svarene fordeler seg i denne gruppen respondenter. 67 prosent av disse radiovirksomhetene svarte at det er et utbygd DAB-nett i deres område, men at de ikke har planer om å sende der. Kun 17 prosent oppgir at de har planer om å sende i DAB-nettet i deres område. På spørsmål om hva som er årsaken til at deres sendinger ikke distribueres på DAB, svarer 67 prosent at leiekostnadene i DAB-nettet

⁵⁵ Se nærmere i punkt 4.7 om overgang fra FM til DAB for lokalradioer i slukkeområdene.

⁵⁶ Se nærmere beskrivelse av de håndhevingsmessige utfordringene i rapporten punkt 9.5.3

er for høye. 50 prosent oppgir at deres radiolyttere kun er på FM. Det anføres at målgruppen til disse radioene benytter FM for radiolytting fremfor DAB, og at dette særskilt gjelder minoritetsradioer der målgruppen i liten grad er kjent med DAB-teknologien. En aktør opplyser at deres DAB-sendinger måtte avvikles etter ett år på grunn av minimal lytteroppslutning og for høye kostnader.

På spørsmål om hva som ansees som hinder for å gå over på DAB, fremhever radiovirksomhetene i slukkeområdene både økonomiske momenter og lytterperspektivet. Foruten høye leiekostnader, peker mange på at høye kostnader til innkjøp av sendeutstyr og høye avgifter til TONO/Gramo er hindre for overgang til DAB. 67 prosent peker på at det i svært stor eller stor grad er et hinder at lytterutviklingen på DAB ikke har kommet langt nok. 50 prosent mener også i svært stor eller stor grad at andre digitale plattformer enn DAB er bedre egnet for deres radiovirksomhet.

Gjennom Medietilsynets beregning av kostnader knyttet til en overgang fra FM til DAB for lokalradioer som befinner seg i slukkeområdene⁵⁷, fremkommer det at langt de fleste lokalradiovirksomhetene i slukkeområdene får høyere DAB-sendekostnader enn dagens sendekostnader for deres FM-sendinger. Estimerte årlige DAB-sendekostnader for de 16 lokalradiovirksomhetene som i dag sender kun på FM i slukkeområdene og har levert årsmelding for 2018, utgjør totalt 207 000 kroner mer enn virksomhetenes oppgitte FM-sendekostnader. I tillegg kommer investeringskostnader på totalt 360 000 kroner. Det er Medietilsynets vurdering at disse lokalradioene på kort sikt i liten grad kan evne å øke sine inntekter tilsvarende.

Innspillene som har fremkommet fra bransjen selv, samt innhentede økonomiopplysninger og Medietilsynets analyser av disse, tilsier at en beslutning om ikke å forlenge FM-konsesjonene i slukkeområdene høyt sannsynlig fører til et mindre aktørmangfold i områdene.

De fleste radioene i slukkeområdene har ulike målgrupper, slik som etniske eller språklige minoriteter eller de formidler et bestemt livssyn til sine radiolyttere. Målgruppeinnretningen betyr at disse radiokanalene har et innhold for smalere målgrupper i befolkningen, som de brede, allmenne mediene i mindre grad dekker gjennom sitt innholdstilbud. Dette innebærer at disse lokalradioene representerer et viktig bidrag til det samlede mediemangfoldet i radiomarkedet, både når det gjelder aktør-, innholds- og bruksmangfoldet. Disse radioenes bidrag til mediemangfoldet taler også for en forlengelse.

⁵⁷ Se punkt 7.5. for nærmere redegjørelse.

9.6.4 Regulatoriske rammevilkår for en eventuell forlengelsesperiode

9.6.4.1 Dagens regulering av lokalradio på FM

Ved endring i kringkastingsforskriften som trådte i kraft 1. januar 2017, ble rammevilkårene for lokalradio på FM vesentlig liberalisert. For det første ble kravet i kringkastingsforskriften § 7-7 til å sende minst 30 minutter nyhets- og aktualitetsstoff med tilknytning til konsesjonsområdet opphevet. Inntekts- og utbyttebegrensningene for nisjeradio ble også tatt bort. Før endringene i 2017 hadde disse radioene begrensninger på hvor store inntekter de kunne hente fra reklame og sponsorater (135 000 kroner per år, eller maksimalt 40 prosent av den samlede årlige driftsinntekten), samt forbud mot å betale utbytte til eierne. De konsesjonsspesifikke vilkårene med krav til å sende et visst antall minutter lokalt innhold, lokal tilstedeværelse og eiermessig mangfold ble heller ikke videreført i forlengelsesperioden.

Selv om det ble en vesentlig lette av forpliktelsene for lokalradio på FM etter 2017, er det likevel fortsatt en viss regulatorisk ulikhet mellom analog og digital distribusjon av lokalradio i Norge. FM-nettet er delt opp i 141 ulike konsesjonsområder, der hvert område inneholder flere sendernett avsatt til ulike kombinasjoner av 24/7-radio, allmenradio og nisjeradio, jf. kringkastingsforskriften § 7-2 andre ledd. En konsesjon til 24/7-radio gir en rett til å disponere all sendetiden på et sendernett og innebærer at man sender en døgntilværelse lokalradio. En allmenradio deler nett med en eller flere nisjeradioer, men har rett til 12 timers sammenhengende sendetid i primetime på hverdager. Nisjeradio har ingen forskriftsfestet rett til et bestemt sendetidsomfang, og må forhandle om sendetiden med de andre radioene på et delt nett.

I konsesjonsområder med ett sendernett, kan det kun tildeles konsesjon til én allmenradio og en eller flere nisjeradioer. I konsesjonsområder med to sendernett er ett nett avsatt til 24/7-radio og ett nett til én eller flere nisjeradioer. I områder med tre eller flere sendernett kan det tildeles både 24/7-radio-, allmenradio- og nisjeradiokonsesjoner. I områder der en allmenradio deler nett med én eller flere nisjeradioer, og på rene nisjenett, avgjør konsesjonærene på nettet fordelingen av sendetid og rapporterer den inn til Medietilsynet. Dersom det oppstår ledig sendetid, kan slik sendetid fordeles mellom konsesjonærene så fremt de er enige i endringen.

Lokalradio som fikk fortsette på FM innenfor slukkeområdene har særskilte vilkår i sine konsesjoner for å sørge for at de forblir ikke-kommersielle av hensyn til konkurransesituasjonen. Disse aktørene er derfor underlagt strengere regulatoriske rammebetingelser enn øvrige lokalradioer i Norge. I dag har totalt 25 radioer strengere vilkår.

Av konsesjonsvedtakenes punkt 3.1 fremgår det:

«Det er ikke tillatt med samsendinger eller videresendinger. Medietilsynet kan gi dispensasjon fra forbudet i særskilte tilfeller. Samsendingsforbudet og videresendingsforbudet inntreer først når de kommersielle lokalradiokonsesjonene (24/7- og allmennradioene) på FM er opphørt i området.»

Videre fremgår det av punkt 3.2.:

«Konsesjonæren kan ha inntil 135 000 kroner per driftsår i reklame- og sponseinntekter, eller maksimalt 40 prosent av virksomhetens samlede inntekter i driftsåret. Det kan ikke utbetales utbytte til eierne. Inntekts- og utbyttebegrensningene inntreer først når de kommersielle lokalradiokonsesjonene (24/7- og allmennradioene) på FM er opphørt i området.»

Bakgrunnen for forbudet mot sam- og videresending og inntektsbegrensningen i storbyene fremkommer av Lokalradiomeldingen. Her heter det: *«I storbyene og omkringliggende område hvor konsesjonane ikkje forlengjast eller lysast ut på nytt vil situasjonen likevel vere ein annan enn for andre delar av landet. Her vil nisjekonsesjonærane bli åleine om å sende på FM-nettet i område som er kommersielt svært attraktive. Det er derfor viktig å sikre at det drivast ikkje-kommersiellt. (...) Mot denne bakgrunnen meiner departementet at nisjekonsesjonane i områda som blir digitalisert i samsvar med punkt 2, framleis bør vere underlagde inntekts- og utbyteavgrensingar for å syte for at nisjeradioane berre blir brukte til ikkje-kommersiell lokalradioverksemd.»*

Videre fremkommer det hva som er formålet med sam- og videresendingsforbudet: *«For å hindre omgåing ved at kommersielle aktørar kjøper sendetid frå nisjekonsesjonærane, foreslår Medietilsynet at det blir sett totalforbod mot å sende innhald frå andre aktørar og å samsende innhald med andre aktørar i dei områda som blir sløkte.»*

Departementet stiller seg bak forslaget og konkluderer som følger: *«Departementet meiner at nisjekonsesjonærane i dei store byane kan halde fram på FM dersom inntekts- og utbyteavgrensingane blir førde vidare og det blir sett totalforbod mot å vidaresende innhald frå andre aktørar eller samsende innhald med andre aktørar. Ettersom nisjekanalane vil vere dei einaste aktørane som held fram på FM i dei fire store byane, bør Medietilsynets tilsyn med desse radioane styrkjast i perioden etter teknologiskiftet.»*

Konsesjonsvilkårene om forbud mot sam- og videresending omfatter forbud mot å sam- eller videresende innhold fra alle andre radioaktører, det være seg aktører på FM, DAB, AM, internett etc. Begrepet «aktører» er teknologinøytralt, og ikke innskrenket til en distribusjonsform.

9.6.4.2 Dagens regulering av lokalradio på DAB

Lokalradioblokka er reservert til digital lokalradio. Blokka er delt inn i 37 regioner, som gjennomgående er større enn konsesjonsområdene for analog lokalradio.

En anleggskonsesjonær må forestå utbygging og drift av den enkelte region. Radioer som ønsker å etablere et DAB-tilbud i en region, må inngå en leieavtale med anleggskonsesjonæren. Med utgangspunkt i leieavtalen tildeles innholdskonsesjon til lokalradiodrift etter søknad til Medietilsynet. Konsesjonens varighet samsvarer med varigheten på den inngåtte leieavtalen.

Ordningen er betydelig forenklet sammenlignet med dagens konsesjonsregime for analog lokalradio, men innebærer et utvidet ansvar for anleggskonsesjonæren. Denne plikter blant annet å tilby sendeavtale så lenge det finnes kapasitet i nettet. Videre stilles det krav om at anleggskonsesjonærene i Lokalradioblokka skal benytte åpne, objektive og ikke-diskriminerende kriterier for å gi lokalkringkastere tilgang til DAB-nettet. Anleggskonsesjonæren plikter også å legge til rette for at mindre, ikke-kommersielle lokalradioer har reell tilgang til DAB-nettet.

For innholdskonsesjonærer på DAB gjelder ikke den samme inndelingen i konsesjonstyper som for FM lokalradio. Konsesjonærer til digital lokalradio har heller ikke tilsvarende forpliktelse som analog lokalradio til å innlevere årsmelding om driften.

9.6.4.3 Regulering i en forlengelsesperiode

De aller fleste som har gitt innspill til Medietilsynet i forbindelse med rapporten, ønsker at lokalradiokonsesjonene skal forlenges på samme vilkår som i dag. Enkelte høringsinstanser hadde imidlertid innspill til endringer i rammebetingelsene. Enkelte vesentlige innspill som støttes av flere av høringsinstansene blir behandlet nedenfor.

9.6.4.3.1 Bruk av de ledige riksdekkende FM-frekvensene

Mange av aktørene pekte på at de FM-frekvensene (87,5-108 MHz) som er blitt ledige etter at riksdekkende radio ble digitalisert, bør kunne tas i bruk av lokalradio. Flere mener det er «bedre» frekvenser lavere i FM-båndet fordi disse frekvensene når lenger og har større dekning med den samme effekten.

Nkom opplyser at det er ledige frekvenser i Norge i FM-båndet etter at riksdekkende radio er slukket, noe som gjør det mulig å endre frekvensbruk. En slik endring krever betydelig arbeid fra Nkoms side. I en del tilfeller må det også foretas koordinering med naboland, hvor utfallet er usikkert. I hvilken grad endring til en lavere frekvens i FM-båndet medfører økt befolkningsdekning, varierer ut fra topografi, befolknings tetthet og bosettingsmønster, samt

hvor stor frekvensavstand det er mellom frekvensen som tidligere ble brukt og frekvensen det endres til. Etter Nkoms syn er det grunn til å tro at det i de fleste tilfeller er snakk om en svært marginal økning i befolkningsdekningen. En endring fra høy til lav frekvens kan også medføre behov for å bytte antenner.

Gitt at det er snakk om en kortvarig forlengelse på FM, mener Nkom det er lite hensiktsmessig å gjennomføre et omfattende arbeid med bytte av frekvenser. I tillegg mener Nkom at endrede dekningsforhold antakelig ikke er forenlig med en forlengelse av konsesjonsperioden, ettersom dette innebærer vesentlig mer gunstige vilkår for innehavere av frekvenstillatelse. En slik oppmykning av vilkårene kan gjøre det problematisk å benytte direktetildelingsbestemmelsen i ekomloven § 6-4a.

9.6.4.3.2 Ulike konsesjonstyper for lokalradio

Det er kun retten til sendetid som per i dag skiller 24/7- radioen, allmenradioen og de øvrige radiotypene utenfor slukkeområdene. Den forskriftsfestede retten til å disponere sendetid for 24/7-radioen og allmenradioen ble innført ved inngangen til forrige konsesjonsperiode i 2008. Konsesjonene ble den gang tildelt i konkurranse der søkerne ble vurdert etter antall minutter lokalt innhold de forpliktet seg til å sende. Budet på lokalt innhold ble satt som et forpliktende konsesjonsvilkår. Sendetiden til henholdsvis 24/7-radioene og allmenradioene skulle bidra til at radioene kunne ha et kommersielt grunnlag for å finansiere dette budet. Ettersom det konsesjonsspesifikke kravet til å sende lokalt innhold ikke ble videreført etter 2017, ser ikke Medietilsynet behov for å beholde en forskriftsfestet rett til sendetid inn i en ny forlengelsesperiode.

Medietilsynet anbefaler at de forhåndsavsatte nettene til analog lokalradio i de ulike konsesjonsområdene videreføres, slik at sendernettene ikke behøver å replanlegges. Avsetningen av nettene til bestemte typer lokalradio bør etter tilsynets oppfatning oppheves. I områder med ett sendernett har dette tidligere vært definert til å skulle deles mellom en allmenradio og en eller flere nisjeradioer. Med den foreslåtte modellen blir slike nett kun avsatt til lokalradiodrift.

Det foreslås på denne bakgrunn å endre kringkastingsforskriften § 7-2, slik at det kun tildeles én type innholdskonsesjon til analog lokalradio, slik som for digital lokalradio. Medietilsynet mener denne endringen sikrer en større regulatorisk likebehandling mellom lokalradio som distribuerer på FM og DAB. En av radioene på senderettet må påta seg ansvaret for senderanlegget og søke om anleggskonsesjon og tilhørende frekvenstillatelse jf. kringkastingsloven § 2-2. Medietilsynet mener det er viktig å sikre andre lokalradioer tilgang til senderettet, og dette kan ivaretas gjennom vilkår i konsesjonen.⁵⁸

⁵⁸ Medietilsynet viser også til vedlegg 3 der Nkom har vurdert forslaget opp mot ekomregelverket og frekvensbruk. Nkom kan ikke se at forslaget vil være problematisk opp mot frekvensbruken eller være i strid med regelverket Nkom forvalter.

9.6.4.3.3 Mulighet for å kunne tildele nye konsesjoner

I vurderingen av en eventuell forlengelse må det tas stilling til hvorvidt det fortsatt skal være mulig å tildele nye konsesjoner til lokalradio på FM. De fleste lokalradioer som avga innspill til Medietilsynet støttet muligheten for nytildelinger på FM i forlengelsesperioden. Enkelte aktører mente imidlertid at FM-konsesjoner som ikke lenger blir benyttet, ikke bør tildeles på nytt. 34 prosent av respondentene i Medietilsynets spørreundersøkelse var positive til at det skal være anledning til å tildele nye konsesjoner i forlengelsesperioden. De som dobbeltdistribuerer på FM og DAB var i mindre grad positive til dette, mens de som distribuerer kun på FM var de mest positive til muligheten for nytildeling.

Medietilsynet vil innledningsvis peke på at nåværende forlengelse i utgangspunktet ble gitt for å sikre lokalradiobransjen mer tid til å forberede og gjennomføre digitaliseringsprosessen. Denne begrunnelsen er i utgangspunktet knyttet til eksisterende aktører på FM. Dette taler for at det ikke bør åpnes for nye aktører på FM i denne fasen.

Svært mange lokalradioer pekte i høringsrunden på at dobbeltdistribusjon på FM og DAB er en avgjørende forutsetning for å ha et godt driftsgrunnlag på DAB. Eksempler i markedet har vist at det er vanskelig å drive lønnsomt på DAB alene per i dag. Dette underbygges også av Medietilsynets økonomiske analyse i punkt 7. Det kan derfor etter Medietilsynets oppfatning være viktig for å stimulere til videre vekst på DAB at det er mulig å samtidig drive på FM. Dette argumentet taler for at helt nye aktører som kommer inn på lokalradiomarkedet bør gis anledning til dobbeltdistribusjon. Å avskjære muligheten for FM-drift for en ny aktør, kan på denne bakgrunn potensielt fungere som et regulatorisk og faktisk hinder for nyetableringer på DAB.

Dersom det ikke blir tillatt med nytildelinger på FM etter 2021 fører det etter Medietilsynets oppfatning også trolig til en tilpasning i lokalradiomarkedet med mange nye søknader om konsesjoner før utløpet av inneværende forlengelsesperiode.

Hensynet til aktør- og bruksmangfoldet tilsier at det bør være anledning til å tildele nye konsesjoner på FM i områder der det ikke er tildelt konsesjon fra før, og på sendernett der det er ledig sendetid. Dersom en FM-aktør innstiller radiovirksomheten og det ikke er bygd ut et DAB-nett i området, ville lytterne stå uten et lokalradiotilbud dersom det ikke er anledning til å tildele FM-konsesjon til en ny aktør. Dersom befolkningen har et lokalradiotilbud på DAB i det aktuelle området, kan dette tale imot å tildele en ny konsesjon på FM.

Medietilsynet anbefaler på denne bakgrunn at tilsynet gis en større skjønsmessig frihet til å vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig å tildele nye konsesjoner på FM i en eventuell forlengelsesperiode. Dette kan ivaretas gjennom å tydeliggjøre hvilke momenter som skal være relevante i Medietilsynets vurdering av en søknad om FM-konsesjon, jf. kkkf. § 7-4. Det anbefales at Medietilsynet gis anledning til å vektlegge hensynet til aktør- og

bruksmangfoldet i området i en slik vurdering. Videre bør hensynet til digitaliseringsprosessen være et relevant moment, som i enkelte tilfeller kan tale mot å nytildede en FM-konsesjon. Konkret kan dette innebære at det normalt ikke tildeles konsesjoner til lokalradio på FM i områder der det er et utbygd DAB-nett med ledig kapasitet. Motsatt taler det for å tildele ny FM-konsesjon dersom det ikke er et utbygd DAB-nett i området og lytterne derfor står uten et lokalradiotilbud hvis konsesjon ikke gis. Medietilsynet anbefaler også at det bør kunne legges vekt på hvorvidt søker tidligere har overtrådt kringkastingsregelverket eller vilkår med hjemmel i dette. Sistnevnte bør kunne utgjøre et selvstendig grunnlag for å avslå en søknad om ny FM-konsesjon.

Det forslås å videreføre tildelingsmåten som har vært benyttet for perioden 1. januar 2017–31. desember 2021, der «først til mølla»- prinsippet gjelder.⁵⁹ Denne praksisen har vært enkel og lite ressurskrevende å håndtere for myndighetene, samtidig som den er tydelig og klar for aktørene. Medietilsynet har til enhver tid oppdaterte oversikter på sitt nettsted over konsesjonsområder som er ledige. Dette fungerer i praksis som en kunngjøring. Medietilsynet anser denne praksisen som objektiv og transparent for lokalradioaktørene. Konsesjonen direktetildes til søkeren der det kun foreligger én søknad. Dersom to søknader har kommet inn til Medietilsynet samme dag, ansees det å være overskuddsetterspørsmål. I et slikt tilfelle bør tildelingen avgjøres ved loddtrekning. Dette er en enkel og ressursbesparende tildelingsform, som innebærer at lokalradiobransjen ikke behøver å bruke penger på en auksjon. Det presiseres at denne tildelingsmåten også må omfatte tildeling av senderanleggskonsesjoner. Mens det i mange tilfeller vil være mulig å tildele flere innholdskonsesjoner på et senderanlegg, kan det kun tildeles én konsesjon til drift av senderanlegget. Det er derfor ekstra viktig med en tildelingsmåte som klargjør kriteriene for tildeling i tilfeller hvor flere enn én aktør søker senderanleggskonsesjon.

Medietilsynet vil for øvrig peke på at også hjemmelen for å tildele korttidskonsesjon for dekning av lokale arrangementer i avgrensede områder bør videreføres. Tilsynet mottar flere slike søknader hvert år, og vi har ikke erfart regulatoriske utfordringer med denne ordningen.

9.6.4.3.4 Mulighet for å kunne overdra lokalradiokonsesjoner

Overføring av konsesjon til lokalkringkasting krever godkjenning fra Medietilsynet, jf. kringkastingsforskriften § 7-1. Det samme gjelder eierendringer som gir kontroll over et konsesjonærsselskap.

Kravet om godkjenning fra Medietilsynet er opprinnelig begrunnet i at frekvensressurser til lokalradiodrift har vært et knapphetsgode. Konsesjonene og frekvenstillatelsene ble derfor tildelt etter konkurranse, der kriteriene ved siste utlysning og tildeling (2008) var forpliktende

⁵⁹ Det presiseres at to søknader ikke nødvendigvis er gjensidig utelukkende. Det vil kun gjelde søknader om anleggskonsesjon og der hvor det bare er grunnlag for å tildele en innholdskonsesjon.

bud på lokalt innhold, lokal tilstedeværelse og eiermessig mangfold. I tillegg hadde konsesjonærer til allmennradio og 24/7-radio plikt til å levere minst 30 minutter lokalt nyhets- og aktualitetsstoff på hverdager. Da konsesjon ble tildelt, ble budet satt som konsesjonsvilkår som skulle følge konsesjonen, uavhengig av hvem som var konsesjonær.

Ved overdragelse av en knapphetsressurs som opprinnelig ble tildelt etter konkurranse, og hvor mange søkere ikke nådde opp i konkurransen, har det vært nødvendig å vurdere hvorvidt en ny konsesjonær har tilstrekkelige forutsetninger for å oppfylle konsesjonsforpliktelsene. Ved søknad om overdragelse av konsesjonen har Medietilsynet dermed måttet vurdere ny konsesjonærs forutsetninger for å videreføre radiodriften på de samme vilkår som ved opprinnelig tildeling.

Som følge av digitaliseringen av radiomediet og den teknologiske utviklingen for øvrig, er ikke lenger frekvensressurser til analog lokalradio i utgangspunktet å betrakte som et knapphetsgode. Videre er konsesjonsforpliktelser knyttet til lokalt innhold, nyhets- og aktualitetsstoff, samt vurdering av økonomiske forutsetninger for drift, bortfalt. Dermed er heller ikke grunnlaget for vurderingene Medietilsynet tidligere foretok ved behandlingen av overdragelsessøknader lenger til stede.

Bestemmelsen i kringkastingsforskriften § 7-1 er imidlertid videreført inn i nåværende forlengelsesperiode. Gjennom hele forlengelsesperioden har det vært anledning til å overdra konsesjonene eller foreta eierendringer som kan sidestilles med overdragelse. Søknader om dette har normalt blitt godkjent dersom ny aktør har påtatt seg vilkårene som følger konsesjon til drift av analog lokalradio.

Det må vurderes hvorvidt det fortsatt bør være anledning til å overdra konsesjoner i en eventuell ny forlengelsesperiode, og hvorvidt slik overdragelse fortsatt bør godkjennes av Medietilsynet.

En stor andel av bransjen (46 prosent, ref. Medietilsynets spørreundersøkelse) mener det er viktig å kunne overdra konsesjoner i en forlengelsesperiode. Når det gjelder anledning til konsesjonsoverdragelse er de som dobbeltdistribuerer mer positive enn de som enkelt-distribuerer. Respondentene som oppgir at de konkurrerer om kommersielle inntekter er minst positive til nye konsesjoner og samtidig mest positive til muligheten for å overdra konsesjoner.

Medietilsynet viser videre til at det i Engbergs rapport påpekes: *«Den økonomiske verdien i senderanleggene bidrar foruten å finansiere egen virksomhet også til å øke anleggskonsesjonærens økonomiske evne og sikkerhet til å finansiere DAB-utbygging og en begrenset drift av lokale DAB i de områder, hvor dette er økonomisk forsvarlig.»* I innspillsrunden og i spørreundersøkelsen blant aktørene pekte en betydelig andel av respondentene på at FM-driften finansierer DAB-driften for de av radioene som dobbeltdistribuerer. Dette underbygges også av Medietilsynets økonomiske analyser.

Dersom det ikke lenger skal være tillatt å overdra lokalradiokonsesjoner på FM, kan eksisterende lokalradioaktører gå glipp av en inntektsmulighet som kan bidra til å finansiere en DAB-overgang. Et forbud kan derfor fungere som et hinder for digitalisering i sin ytterste konsekvens. Medietilsynet peker også på at en regulatorisk likebehandling med lokalradio på DAB tilsier at overdragelse bør tillates. På denne bakgrunn finner Medietilsynet at muligheten for å kunne omsette FM-konsesjoner kan bidra til å fremme digitaliseringsprosessen og sikre regulatorisk likebehandling. I tillegg er muligheten til overdragelse hensiktsmessig i saker hvor det kun er tale om selskapsmessige endringer av mer strukturell art, samt i saker hvor det er nye eiere i konsesjonærselskap. At selskapene er pliktig til å opplyse om endring av majoritetsiere sikrer at Medietilsynet har oppdaterte oversikter over eierforholdene i lokalradiobransjen.

Medietilsynet er på denne bakgrunn av den oppfatning at det ved en eventuell forlengelse av FM-konsesjonene er hensiktsmessig å videreføre en ordning der det gis anledning til overdragelse/eierendringer i konsesjonærselskap utenfor slukkeområdene.

Selv om det som hovedregel bør være adgang til overdragelser, kan det likevel være gode grunner til at en overdragelse i enkelte tilfeller ikke bør gjennomføres. Medietilsynet anbefaler derfor at tilsynet fortsatt i vedtaks form bør godkjenne en overføring før den kan gjennomføres. Dagens bestemmelse gir i liten grad anvisning på hva som bør være momenter ved vurderingen om overdragelse skal godkjennes. Medietilsynet mener at det bør innføres klarere vurderingsmomenter i forskrift, slik at det gis hjemmel til å vurdere hvorvidt en overdragelse bidrar til å fremme digitaliseringsprosessen, eller om godkjenning bør gis av hensyn til aktør- eller bruksmangfoldet. Det bør også gis anledning til å avslå overføringssøknader på bakgrunn av pågående tilsynssak og dersom aktøren tidligere har begått grove og/eller gjentatte brudd på kringkastingsregelverket. Medietilsynet bør videre kunne nekte godkjenning der en konsesjonær står overfor tilsynssak som følge av brudd på kringkastingsregelverket eller konsesjonsvilkår eller søker å unndra seg ansvar ved å overdra konsesjonen til en annen aktør i løpet av en pågående prosess. Tilsvarende kan en godkjenning prosedyre gi mulighet til å forhindre at en aktør som tidligere har begått grove og/eller gjentatte brudd på kringkastingsregelverket får overdratt konsesjoner til seg.

Dersom Medietilsynet finner at konsesjonsoverdragelse ikke skal godkjennes, og konsesjonæren likevel ønsker å innstille virksomheten, kan ressursen kunngjøres på nytt slik at eventuelle andre interesserte kan få anledning til å søke.

Ved overdragelser av konsesjoner som også omfatter senderanleggskonsesjon og frekvenstillatelser, innebærer dagens ordning at en overdragelse av senderanleggskonsesjon fra Medietilsynet fordrer en ny tildeling av frekvenstillatelse fra Nkom. I praksis har Nkom normalt tildelt frekvenstillatelse til ny konsesjonær som følge av Medietilsynets godkjenning av overdragelse av senderanleggskonsesjon.

9.6.4.3.5 Mulighet for å videreføre eksisterende sendetid

For å sikre forutsigbarhet og stabile driftsvilkår for eksisterende analoge lokalradioer, anbefaler Medietilsynet at innrapportert og fordelt sendetid pr. 31. desember 2021 videreføres inn i ny forlengelsesperiode. Dette ble også gjort ved forrige forlengelse. En slik løsning er svært ressursbesparende for myndighetene, og bransjen synes også å være positive til dette. I spørreundersøkelsen peker 58 prosent av respondentene på at det er viktig at dagens sendetidsfordeling videreføres, mens sju prosent er negative til en videreføring av sendetidsfordelingen.

Medietilsynet anbefaler at det som vilkår i forlengelsesvedtakene presiseres at sendetid som er innrapportert og fordelt per 31. desember 2021 videreføres i ny forlengelsesperiode. Et særtilfelle oppstår for 24/7-nettene, der radioen i dag har en forskriftsfestet rett til å disponere all sendetiden. Denne sendetiden bør kunne videreføres på lik linje med fordelt og innrapportert sendetid. På nett der det kun er én radio, ansees ikke sendetiden som fordelt og blir da ikke heller skjermet for andre søkere. Dette er gjeldende forvaltningspraksis, som foreslås videreført.

Medietilsynet anbefaler at eventuelle tvister om fordeling av sendetid fortsatt bør løses privatrettslig, eventuelt i domstolsapparatet. Behandling av sendetidstvister ville være en svært ressurskrevende oppgave for Medietilsynet. Erfaringer fra tiden da Medietilsynet hadde denne oppgaven viste at aktørene ofte repositionerer seg i løpet av saksbehandlingstiden, slik at tvistebehandlingen drar ut i tid og omfang.

Retten til tolv-timers sammenhengende sendetid for allmennradioen faller bort som følge av at Medietilsynet foreslår å oppheve inndelingen i konsesjonstyper.

9.6.4.3.6 Andre rammebetingelser

Enkelte aktører pekte i innspillsrunden på at dersom det skal vurderes å gi en ytterligere forlengelse av lokalradio på FM, bør det i konsesjonsvilkårene konkretiseres og formaliseres etterprøvbare forpliktelser til digitalisering. Det ble foreslått som eksempel at lokalradio burde bli pålagt å dokumentere en bindende avtale for utbygging eller leie av digital distribusjon for å få en videre forlengelse på FM.

Medietilsynet har vurdert innspillet, men kommet til at det å sette en slik forpliktelse som vilkår for forlengelse vil være urimelig tyngende for de fleste lokalradioer på FM. Som Medietilsynet har pekt på i rapporten, har de færreste lokalradioer på FM økonomi til å foreta en overgang til DAB-distribusjon på nåværende tidspunkt, og bransjen sliter med å finne bærekraftige driftsmodeller på DAB. En slik forpliktelse reiser også betydelige tilsynsmessige utfordringer med hensyn til å håndheve vilkåret.

Noen av organisasjonene som har avgitt høringsuttalelse (Kringkastingslaget, Norsk Radiolytter-Forening og Norsk Journalistlag), samt enkelte lyttere, har tatt til orde for at det bør oppstilles konsesjonsvilkår som sikrer enten en lokal tilknytning, lokalt eierskap eller krav til nyhets- og aktualitetsstoff tilknyttet konsesjonsområdet.

Medietilsynet viser til at Stortinget ved behandlingen av Lokalradiomeldingen sluttet seg til en vesentlig liberalisering av konsesjonsvilkårene for lokalradio etter 2017. Dette ble dels begrunnet med en regulatorisk likebehandling mellom lokalradio på DAB og FM, samt at lokalradio skulle få mulighet til å benytte sine ressurser på digitalisering fremfor å levere på kostnadskrevenne konsesjonsvilkår. Medietilsynet støtter denne begrunnelsen, og mener disse argumentene fremdeles er relevante. Medietilsynet viser også til at andre høringsinstanser, som Norsk Lokalradioforbund, er skeptisk til detaljregulering av lokalradio. Disse anfører at etter lettelsene i konsesjonsvilkårene for lokalradio i 2017 er det blitt produsert mer lokalt innhold i lokalradioredaksjonene nå enn på mange år. Mange høringsinnspill viser også til at det spilles mye norsk musikk på lokalradio og at det først og fremst er produksjon av lokalt innhold som gjør lokalradio attraktivt for lytterne i konkurransen mot riksdekkende radio. Medietilsynet mener på denne bakgrunn at markedet, og ikke myndighetene, bør være styrende for lokalradios innholdstilbud og lokale forankring.

9.6.4.3.7 Særlig om rammevilkår i slukkeområdene

Gitt at det besluttes at ikke-kommersiell lokalradio på FM i slukkeområdene skal få forlenget sine konsesjoner, må det vurderes hvilke rammevilkår som bør gjelde for disse radioene. Disse aktørene har i dag en begrensning på hvor store kommersielle inntekter de kan ha (135 000 kroner per år, eller 40 prosent av virksomhetens samlede omsetning) og et utbytteforbud. Det er heller ikke tillatt med sam- eller videresendinger fra andre aktører.

Medietilsynets erfaring er at det er både tid- og ressurskrevende å føre tilsyn med dagens vilkår for ikke-kommersiell lokalradio på FM i slukkeområdene, og vanskelig å dokumentere overtredelser av vilkårene. Dette viste seg konkret da Medietilsynet høsten 2018 igangsatte tilsyn med konsesjonsvilkårene for lokalradio i Oslo og omkringliggende slukkeområder etter tips om brudd på bestemmelsene. Tilsynet avdekket at tre radioer ikke overholdt konsesjonsvilkårene om forbud mot sam-/videresending og inntektsbegrensning.⁶⁰

Erfaringer fra disse tilsynssakene viste etter Medietilsynets vurdering at konsesjonsvilkårene er blitt søkt omgått gjennom markedsmessige og forretningsmessige tilpasninger. Det har vært svært ressurskrevende for tilsynet å dokumentere overtredelser av vilkårene i disse sakene.

⁶⁰ Det er gitt utsatt klagefrist på vedtakene, og de er derfor ikke endelig behandlet på tidspunktet rapporten er skrevet.

På den annen side er det etter det Medietilsynet kjenner til mange av nisjeradiokonsesjonærene i slukkeområder som ikke har eller ønsker et kommersielt driftsgrunnlag, og derfor heller ikke utfordrer premisset om at det kun skal være ikke-kommersiell lokalradiodrift på FM i slukkeområder. Av årsmeldingene til disse konsesjonærene fremkommer at svært få har kommersielle inntekter fra reklame eller sponsorater. Dette er likevel ingen garanti for at nye forsøk på omgåelse av konsesjonsvilkårene ikke kommer til å skje, så lenge kommersielle aktører finner det formålstjenlig å inkludere analoge sendeflater i reklamesalg.

Slik konsesjonsvilkårene er utformet i dag, mener Medietilsynet at det ikke er gode nok regulatoriske virkemidler for å ivareta Stortingets mål om radiodigitalisering. Dersom ikke-kommersiell lokalradio på FM i slukkeområdene skal få fortsette etter 2021, anbefaler Medietilsynet derfor å endre de regulatoriske rammebetingelsene slik at det blir enklere å føre tilsyn og vilkårene kan håndheves raskt og effektivt.

Et alternativ er å innføre begrensninger i antall minutter reklame i sendingene som er tillatt. Dette vilkåret er objektivt konstaterbart, og enklere å føre tilsyn med enn dagens vilkår. Vilkaåret kan også gi radioene et visst handlingsrom til å innhente kommersielle inntekter. Det kan imidlertid by på utfordringer å fastsette en lik grense for alle konsesjonærene, ettersom verdien på radioreklame kan variere etter konsesjonsområde og potensiell lyttermasse. Det kan også bli ressurskrevende for tilsynet å beregne antall minutter reklame, fordi en større mengde opptak fra konsesjonæren må gjennomgås for å sikre representativitet.

Medietilsynets anbefaling er å innføre totalforbud mot å sende reklame⁶¹, ha sponsorater og benytte produktplassering i sendingene for de aktuelle radiokanalene. Selv om kun en liten andel av nisjeradioene i slukkeområdene pekte på dette alternativet som det foretrukne i spørreundersøkelsen, mener Medietilsynet at hensynet til håndheving og effektiv ressursbruk må veie tyngre. Tilsynsmessig er dette et mye enklere konsesjonsvilkår enn alternativene som er beskrevet ovenfor. Det er objektivt konstaterbart hvorvidt radiokanalen sender kommersielle budskap. Medietilsynet kan avdekke dette ved å lytte på sendingene, uten å måtte følge inntektsstrømmen bak annonseringen. Det er videre tilstrekkelig å dokumentere ett brudd for å konstatere at vilkåret er brutt. For å være effektivt må forbudet også inkludere reklame og sponsorater som radiokanalen ikke mottar godtgjørelse for. Dette for å avskjære muligheten for omgåelser, slik som å inntektsføre reklamesalget hos et annet selskap eller en annen konsesjonær. Brudd på dette vilkåret bør ansees som så grovt at Medietilsynet har kompetanse til å inndra konsesjonen allerede ved første gangs overtredelse.

Medietilsynet foreslår videre å erstatte totalforbudet mot sam- og videresending med et nytt vilkår om at lokalradioen må benytte konsesjonen selv. En eventuell forlengelse på FM

⁶¹ Inkludert produktplassering dersom dette blir tillatt i radio.

utover 2021 skal gi konsesjonæren lenger tid til å forberede en overgang til digital distribusjon, og dette hensynet blir ikke ivaretatt dersom det skal være tillatt å selge sendetid til andre aktører eller la andre aktører benytte frekvenskapasiteten. Medietilsynet utelukker ikke at slik frekvenskapasitet kan være attraktiv for andre radiokanaler i tilgrensende områder for å kunne holde på lyttere som forflytter seg.

Det har tidligere vært et forskriftsfestet krav til å bruke konsesjonen selv i kringkastingsforskriften § 1-4. Dette vilkåret ble opphevet fra 1. januar 2017 i forbindelse med en generell liberalisering av rammevilkårene for lokalradio på FM. Medietilsynet foreslår at et slikt vilkår tas inn i konsesjonen som eventuelt gis til de lokalradioene som får fortsette på FM i slukkeområdene etter 2021. Medietilsynet vil anbefale at det gis en nærmere presisering i hva som ligger i dette kravet. Vilkåret bør favne videre enn dagens sam- og videresendingsforbud. Det innebærer at sendingene må bestå av innhold som viser at konsesjonæren har selvstendig redaksjonell virksomhet og en egen profil. Det bør ut fra hvordan sendingene fremstår på luften klart framgå om konsesjonæren faktisk utøver selvstendig redaksjonell virksomhet eller om konsesjonæren i realiteten leier eller låner ut sin sendetid slik at sendingene blir et annet radioformat. Dette bør sikres ved at konsesjonæren selv må produsere alt innholdet som kringkastes.

Dette innebærer som utgangspunkt at det ikke tillates programsamarbeid eller samproduksjoner da det lett kan føre til omgørelser og vanskelige bevissspørsmål i en eventuell tilsynssak. Brudd på dette vilkåret bør ansees som så grovt at Medietilsynet har kompetanse til å inndra konsesjonen allerede ved første gangs overtredelse.

Medietilsynet vil likevel anbefale at tilsynet gis kompetanse til å behandle søknader om dispensasjon fra forbudet mot programsamarbeid, for å unngå urimelige utslag i saker der det for eksempel kan dokumenteres at det er tale om gjensidig samarbeid om programutvikling. Dispensasjon bør kun gis tidsbegrenset og i forbindelse med enkeltprosjekter. Dette kan medføre noe ressursbruk for tilsynet på saksbehandling, men sakstilfanget blir trolig begrenset ettersom det ikke er mange aktører dette gjelder. Medietilsynet har tilsvarende kompetanse til å dispensere fra dagens sam- og videresendingsforbud, og har behandlet noen få slike søknader.

Ifølge opplysninger fra Norsk Lokalradioforbund abonnerer en del lokalradioer på tjenester som nyhetsbulletiner, trafikkmeldingstjenester o.l. Medietilsynet mener det normalt bør være anledning til å benytte slike tjenester for radioer i slukkeområdene i en eventuell forlengelsesperiode så fremt radioen selv abonnerer på tjenesten.

Konsesjonæren må i tillegg identifisere seg med eget kanalnavn og navn på ansvarlig redaktør i sendingene. Det bør vurderes om det skal kreves hyppigere slik identifisering enn det kringkastingsforskriften § 7-8 legger opp til i dag (ved sendingens begynnelse og slutt eller minimum to ganger per døgn).

Medietilsynet har vurdert hvorvidt det bør være anledning til å overdra konsesjoner til lokalradio på FM i slukkeområdene. Tilsynet har pekt på at det kan være gode grunner til at konsesjoner utenfor slukkeområdene bør være omsettelige i en eventuell forlengelsesperiode, blant annet fordi manglende omsettelighet i realiteten kan være et hinder for digitalisering. Når det gjelder slukkeområdene er situasjonen en annen. Disse konsesjonene er ikke-kommersielle og har derfor ikke i like stor grad en økonomisk verdi som konsesjonene utenfor slukkeområdene har, der det kan genereres reklameinntekter. Et salg av slike konsesjoner kan trolig ikke i seg selv finansiere en overgang til DAB. Et forbud mot overdragelse utgjør derfor trolig ikke i vesentlig grad et hinder for digitalisering.

Medietilsynet vil videre peke på at tilsynet har anbefalt en forlengelse for disse radioene av hensyn til de eksisterende konsesjonærene som i dag opererer på FM i disse områdene. Medietilsynets økonomiske analyser viser at disse ikke er i stand til å foreta en full overgang til DAB på nåværende tidspunkt. Det bærende hensynet for forlengelse er at konsesjonæren skal kunne få lenger tid til å forberede en overgang til digital distribusjon. Dersom det skal være tillatt å selge konsesjonen til andre aktører, fremmer ikke dette ovennevnte hensyn. Som nevnt over, utelukker ikke Medietilsynet at slik frekvenskapasitet kan være attraktiv for andre radiokanaler i tilgrensende områder for å kunne holde på lyttere som forflytter seg. Det samme argumentet taler for at det heller ikke bør være anledning til å nytildele FM-konsesjoner i slukkeområdene dersom det oppstår ledig sendetid eller et område står tomt.

9.7 Økonomiske støtteordninger

Mange høringsinstanser peker på at dagens tilskuddsordning til lokale lyd- og bildemedier bør utvides til å omfatte ren driftsstøtte til lokalradioer som skal digitaliseres. Hele 75 prosent av respondentene i spørreundersøkelsen mente at muligheten for støtte til dekning av leiekostnader i DAB-nett i stor grad eller i svært stor grad har betydning for om deres radio skal se seg tjent med å gå helt over på DAB.

Lokalradioforbundet viser i sitt høringsinnspill til at DAB medfører betydelig høyere driftskostnader enn FM. Lokalradioforbundet viser til at store investerings- og driftskostnader for anleggene igjen fører til høyere leiepriser for lokalradioene. Lokalradioforbundets anførsler støttes langt på vei av de beregninger som Engberg har gjort i rapporten som er utarbeidet for Medietilsynet. Han estimerer en driftskostnad på cirka 9 000 kroner per måned per sendepunkt for en anleggskonsesjonær. Leieprisen for en innholdskonsesjonær varierer etter hvor mange sendepunkter et anlegg har og hvor mange leietakere som er på nettet. Engbergs modell viser priser fra 2 250 kroner per måned til 17 000 kroner per måned. Flere av høringsinstansene peker også på at leiekostnadene i DAB-nettene er høye fordi etterspørselen etter å sende DAB i regionen er lav, og det er få radioer å dele kostnadene på.

Ifølge opplysninger innhentet fra DAB-anleggskonsesjonærene fremkommer⁶² at for de aller fleste er ikke inntektene fra eksterne leietakere store nok til å dekke sendekostnadene til senderanlegget. Driften av DAB-senderanleggene blir derfor i stor grad finansiert av anleggskonsesjonærenes inntekter fra egne radiosendinger på DAB og FM. Tall fra lokalradiobransjen viser imidlertid at radioaktører på DAB gikk med et samlet underskudd i 2018. Det er derfor ikke grunnlag for å anta at en anleggskonsesjonær kan finansiere driften av DAB-senderanlegget gjennom inntekter fra egne radiosendinger kun på DAB.

På spørsmål om hvilket forhold som har størst betydning for at radioen skal se seg tjent med å gå helt over til DAB, peker flest på statlig støtte til å dekke leiekostnader (74 prosent). 54 prosent av de som ikke sender på DAB mener at den statlige støtten ikke er tilstrekkelig.

Lokalradioene på FM i slukkeområdene er i dag hovedsakelig ikke-kommersielle og får gjennom Medietilsynets forslag til nye rammebetingelser i slukkeområdene et totalforbud mot å sende reklame og å ha sponsorater i en eventuell ny forlengelsesperiode. Disse radioene har svært begrensede muligheter til å opparbeide seg en god nok økonomi til å kunne finansiere en DAB-overgang og drift på egen hånd, og har etter Medietilsynets oppfatning et særlig behov for statlig driftsstøtte til DAB-distribusjon i en periode. Tilsynets økonomiske analyse viser at de årlige driftskostnadene ved overgang til DAB-sendinger for lokalradioer i slukkeområdene samlet øker med 207 000 kroner i forhold til disse radioenes sendekostnader på FM i 2018. Den samlede estimerte økningen i sendekostnader ved overgangen til DAB for denne gruppen er beskjeden og kan etter Medietilsynets vurdering dekkes inn av rammen av den eksisterende tilskuddsordningen såfremt formålet utvides til å omfatte driftsstøtte.

Utenfor slukkeområdene viser Medietilsynets analyse av lokalradioenes økonomiske forutsetninger for digitalisering at mindre bingo-radioer og ikke-kommersielle radioer som kun sender på FM har svært lave driftsinntekter og i stor grad drives ved hjelp av frivillig innsats. For denne gruppen foreligger også reelle økonomiske hindre for å kunne gjennomføre en overgang til DAB.

Etter en samlet vurdering mener Medietilsynet at departementet bør vurdere en midlertidig utvidelse av tilskuddsordningen til lokale lyd- og bildemedier, slik at ordningen også kan omfatte driftsstøtte til anleggskonsesjonærer og innholdskonsesjonærer i Lokalradioblokka. Den midlertidige utvidelsen bør vare i forlengelsesperioden på fem år. Det bør vurderes om lokalradioer i slukkeområdene, mindre bingo-radioer og ikke-kommersielle lokalradioer som kun sender på FM utenfor slukkeområdene, særlig bør tilgodeses i en slik ordning. Etter Medietilsynets vurdering kan en slik driftsstøtte fungere som et insentiv for digitalisering i perioden.

⁶² Jfr. rapporten punkt 7

Flere peker videre på at tilskuddsordningen til lokale lyd- og bildemedier bør notifiseres til ESA, slik at støttetaket på 200 000 euro over tre år faller bort. En del aktører har nådd støttetaket, eller fått redusert tilskuddet som følge av støttetaket, og tilsynet er enig i at det bør arbeides for å øke eller fjerne taket. Medietilsynet viser til at det allerede arbeides med å notifisere ordningen.

Mange aktører søker om høyere beløp til utbygging enn Medietilsynet kan bevilge på grunn av den økonomiske rammen for ordningen. Engberg peker i sin rapport på at dette forsinker utbyggingen av Lokalradioblokka, ettersom aktørene selv ikke har de tilstrekkelige midlene til å realisere sine utbyggingsplaner. De må da vente ytterligere ett år for å søke om nye tilskuddsmidler. Medietilsynet ser det derfor som sannsynlig at økte midler til ordningen kan bidra til å realisere utbyggingsplanene og potensielt også forsere utbyggingstakten. Som beskrevet i rapporten er Lokalradioblokka primært bygd ut i de mest befolkningstette områdene i regionen. Etter Medietilsynets vurdering kan en økning av tilskuddsrammen også være et økonomisk insentiv for anleggskonsesjonæren til å opprette flere senderpunkter for å realisere en DAB-dekning i mindre befolkningstette områder, der det er et svakere markedsmessig grunnlag for å dekke inn de økte kostnadene. Medietilsynets kartlegging og analyse i rapporten viser at det er nødvendig å øke den økonomiske rammen for tilskuddsordningen dersom dette skal realiseres og dersom driftsstøtte skal tas inn i ordningen.

10 Behov for å følge utviklingen i lokalradiomarkedet videre

Det riksdekkende nettet ble digitalisert gjennom 2017, og for lokalradioene er digitaliseringen fortsatt i prosess. Det er derfor nødvendig å følge utviklingen i lytteroppslutning, økonomien i bransjen, kostnadsbildet for overgangen til DAB og status for utbygging og drift i Lokalradioblokka tett fremover. Informasjon om disse forholdene er avgjørende for å kunne vurdere hvordan lokalradiobransjens forutsetninger for en vellykket overgang til DAB utvikler seg og om etableringshindringene og insentivene for digitalisering endres over tid.

På denne bakgrunn anbefaler Medietilsynet at det gjøres en ny vurdering av status for digitaliseringsprosessen, økonomiske/regulatoriske hindre og insentiver for digitalisering når det gjenstår to år av den nye forlengelsesperioden. Dette for å ha et godt faktagrunnlag for å vurdere om det etter denne nye forlengelsesperioden skal holdes fast på premisset om utfasing av FM eller om myndighetene bør legge til rette for en ny utlysning av konsesjoner til analog lokalradio. En slik vurdering bør gjøres i andre halvår slik at godkjente økonomitall for siste år foreligger, samt at det da er mulig å få beregnet representative tall for lytterutviklingen det året.

11 anbefalinger

11.1 Forlengelse

- **Medietilsynet anbefaler at eksisterende FM-konsesjoner for lokalradio både i og utenfor slukkeområdene forlenges midlertidig når forlengelsesperioden går ut i 2021.** Lokalradioene har påbegynt digitaliseringen, men har fremdeles et godt stykke igjen for å kunne gjennomføre en vellykket digitalradioovergang. Medietilsynet mener et avgjørende moment i denne vurderingen er at lokalradioene per i dag ikke har økonomiske forutsetninger for allerede fra 2022 å håndtere en full overgang til DAB. Dette underbygges av at cirka 97 prosent av alle driftsinntektene i lokalradiobransjen i 2018 ble generert av virksomheter med FM-konsesjoner, og virksomheter som kun sender i DAB-nettet går fortsatt med betydelige underskudd.
- Lokalradioene er en viktig bidragsyter til det totale mediemangfoldet i Norge. Både økonomiske analyser og innspill fra aktørene selv indikerer at mange kommer til å måtte nedlegge lokalradiodriften dersom muligheten til å sende i FM-nettet forsvinner fra 2022. Av hensyn til mediemangfoldet anbefaler Medietilsynet derfor en forlengelse av eksisterende FM-konsesjoner for lokalradio både i og utenfor slukkeområdene.

11.2 Tidsramme og metode

- **Medietilsynet anbefaler at eksisterende FM-konsesjoner for lokalradio både i og utenfor slukkeområdene forlenges for en periode på fem år når forlengelsesperioden går ut i 2021. Forlengelsen blir dermed fra 1.1.22 til 31.12.26.**
- **Medietilsynet anbefaler at det fattes vedtak om at eksisterende konsesjoner og tillatelser forlenges i denne perioden, og at det dermed ikke foretas noen ny utlysning.**

Medietilsynets økonomiske analyse og status for utbyggingen tilsier altså at lokalradioene trenger mer tid til å gjennomføre en vellykket digitalovergang. Det er per i dag vanskelig å med sikkerhet mene noe om hvor lang tid det kan ta før en større del av lokalradioene er klare til å ta skrittet over til DAB fullt og helt. I vurderingen av hvor lang en ny forlengelsesperiode bør være, må hensynet til den tiden lokalradioene trenger vurderes opp mot hensynet til at en forlengelse ikke skal bli et forsinkende element i hele digitaliseringsprosessen. Det må videre tas hensyn til hvilke rammer det rettslige grunnlaget setter for forlengelse. Ifølge Nkom må det i vurderingen av forlengelsens varighet sees hen til tildelingens formål. Basert på forutsetningen Stortinget har lagt om at lokalradio skal

digitaliseres og at FM-båndet skal utfases, mener Nkom det er problematisk å forlenge lenger enn tre til fem år gitt regulering av muligheten for å direktetildele etter ekomloven.

Etter Medietilsynets og Nkoms vurdering er fem år dermed den maksimale lengden på en forlengelse som det er rettslig adgang til uten at konsesjonene må lyses ut på nytt. Hovedregelen etter ekomloven er at all tildeling skal skje «gjennom åpne, objektive, transparente, ikke-diskriminerende og forholdsmessige prosedyrer». Dette innebærer normalt at det skal gjøres en konkurransemessig vurdering dersom det er flere interessenter. En direktetildeling, slik Medietilsynet foreslår for forlengelsesperioden, kan gjøres med hjemmel i Ekomlovens mulighet for unntak fra denne hovedregelen, men da på gitte vilkår. En nytlysning er ressurskrevende både for myndighetene og aktørene, og Medietilsynet mener en forlengelse uten ny utlysning derfor er å anbefale.

Menetilsynets vurdering er at hensynene som taler for å forlenge lokalradioenes konsesjoner på FM i øvrige deler av landet i hovedsak også er relevante for nisjeradioer i slukkeområder. Særskilte hensyn gjør seg likevel gjeldende for disse radioene, som opererer i landets mest befolkningstette områder, og der Stortinget har sagt at disse aktørene skal ha et hovedsakelig ikke-kommersielt grunnlag. Medietilsynet anbefaler derfor særlige vilkår for nisjeradier i slukkeområder.

11.3 Regulatoriske vilkår

- **Medietilsynet anbefaler at inndelingen i ulike konsesjonstyper (24-7, allmenn og nisje) for FM-radio oppheves.** Inndelingen var opprinnelig begrunnet i at kommersielle radioer (24/7- og allmennradioer) skulle sikres attraktiv sendetid for å kunne oppfylle forpliktende løfter som var gitt i konsesjonssøknadene om lokalt innhold. Samtidig skulle ikke-kommersiell radio (nisjeradio) gis plass i sendernetene. Kravet til lokalt innhold bortfalt som konsesjonsvilkår ved utløp av forrige konsesjonsperiode. Begrunnelsen for inndelingen er derfor ikke lenger til stede.
- **Medietilsynet anbefaler at lokalradioene i den nye forlengelsesperioden beholder retten til den sendetiden som er fordelt og innrapportert til Medietilsynet ved utløpet av inneværende forlengelsesperiode 31. desember 2021.** Begrunnelsen er at sikkerhet for å beholde eksisterende sendetid gir forutsigbarhet og stabile driftsvilkår for eksisterende analoge lokalradioer. Dette ble også gjort ved forrige forlengelse.
- **Medietilsynet foreslår å innføre noen ulike rammebetingelser for lokalradio i og utenfor slukkeområdene i den nye forlengelsesperioden.**
 - a. **Medietilsynet anbefaler følgende for lokalradioer utenfor slukkeområdene:**

- *Det gis anledning til å tildele nye konsesjoner og til å overdra FM-konsesjoner utenfor slukkeområdene i forlengelsesperioden. Det foreslås å videreføre tildelingsmåten som har vært benyttet for perioden 1. januar 2017-31. desember 2021, der «først til mølla»-prinsippet gjelder. Hovedbegrunnelsen for forlengelse er at eksisterende aktører på FM trenger lenger tid på å forberede og gjennomføre den digitale overgangen. Dette kan tale for å ikke åpne for nye konsesjoner. Samtidig viser de økonomiske analysene at det per i dag er vanskelig å drive lønnsomt på DAB alene. At det er mulig å samtidig drive på FM, kan dermed også stimulere til videre vekst på DAB. Videre kan eksisterende lokalradioaktører gå glipp av en inntektsmulighet som kan bidra til å finansiere DAB-overgangen dersom det ikke lenger skal være tillatt å overdra lokalradiokonsesjoner på FM. Hensynet til regulatorisk likebehandling tilsier også at det bør være mulig å tillate overdragelser. Disse hensynene har vært avgjørende for anbefalingen om å kunne tildele og overdra konsesjoner utenfor slukkeområdene også i forlengelsesperioden.*
- *Medietilsynet får hjemmel til å vurdere konkret i hvert tilfelle om det bør tildeles ny konsesjon / overdras konsesjon eller ikke. Dette for å kunne balansere hensynene til mediemangfoldet og tempoet i digitaliseringsprosessen opp mot hverandre.*

b. Medietilsynet anbefaler følgende for lokalradioer i slukkeområdene:

- *Det innføres totalforbud mot å sende reklame, ha sponsorater eller benytte produktplassering i sendingene i slukkeområdene. Som følge av dette oppheves dagens regler om inntekts- og utbyttebegrensning. Totalforbudet foreslås for å ivareta Stortingets forutsetning om at FM-radioer i slukkeområdene skal være ikke-kommersielle. Dagens vilkår, med en begrensning på kommersielle inntekter (inntil 135 000 kroner årlig eller 40 prosent av virksomhetens samlede omsetning), utbytteforbud og forbud mot sam- eller videresendinger fra andre aktører, har vist seg krevende å håndheve. Medietilsynet har erfart at konsesjonsvilkårene er søkt omgått gjennom markedsmessige og forretningsmessige tilpasninger, noe som har vist seg vanskelig å dokumentere. Et totalforbud mot å sende reklame, sponsorater og benytte produktplassering ivaretar hensikten med dagens vilkår, samtidig som tilsynsarbeid og dokumentasjon av eventuelle brudd blir enklere og mindre ressurskrevende.*
- *Eksisterende sam- og videresendingsforbud oppheves, og det innføres i stedet et konsesjonsvilkår om at konsesjonæren selv må bruke konsesjonen. Medietilsynet gis kompetanse til å behandle søknader om dispensasjon fra forbudet mot programsamarbeid. En forlengelse på FM skal gi konsesjonæren lenger tid til å forberede og gjennomføre overgang til digital distribusjon, og*

dette hensynet ivaretas etter Medietilsynets vurdering ikke dersom det skal være tillatt å selge sendetid til andre aktører eller la andre benytte frekvenskapasiteten. Det foreslås derfor å erstatte vilkåret om forbud mot sam- og videresendinger med et nytt vilkår om at lokalradioen må benytte konsesjonen selv. Dispensasjon fra forbudet om programsamarbeid kan gis for å unngå urimelige utslag i saker der det for eksempel kan dokumenteres at det er snakk om gjensidig samarbeid om programutvikling. Dispensasjon bør kun gis tidsbegrenset og i sammenheng med enkeltprosjekter.

- Det kan verken tildeles nye konsesjoner eller overdras konsesjoner til andre i slukkeområdene. Konsesjonene i slukkeområdene er ikke-kommersielle, og har derfor ikke tilsvarende økonomisk verdi som konsesjonene utenfor slukkeområdene når det gjelder mulighet til å generere reklameinntekter. Salg av slike konsesjoner kan trolig ikke i seg selv finansiere en overgang til DAB, og forbud mot overdragelse vurderes derfor ikke som et vesentlig hinder for digitalisering. Overdragelse av konsesjoner vil heller ikke bidra til å ivareta det bærende hensynet for forlengelse – at konsesjonærene gis lenger tid til overgangen. Det samme argumentet er lagt til grunn for anbefalingen om at det ikke kan tildeles nye FM-konsesjoner i slukkeområdene.

11.4 Utvidelse av tilskuddsordningen til lokale lyd- og bildemedier

Medietilsynet anbefaler at departementet vurderer en midlertidig utvidelse av tilskuddsordningen til lokale lyd- og bildemedier, slik at ordningen også omfatter driftsstøtte til digitalisering, i tillegg til investeringstilskudd. Tilskuddsrammen bør også økes. Utvidelsen bør gjøres for en periode på fem år (sammenfallende med forlengelsesperioden for FM). Arbeidet med å pre-notifisere tilskuddsordningen må fortsette, med tanke på å heve eller fjerne støttetak.

Rapporten dokumenterer at tilskuddsordningen til lokale lyd- og bildemedier spiller en avgjørende økonomisk rolle for utbyggingen av DAB-nettet. Dagens støttetak på 200 000 euro over en treårsperiode gjør at tilskudd til utbygging begrenses, og utbyggingen forsinkes eller stopper opp. Medietilsynet viser til at det allerede arbeides med å pre-notifisere tilskuddsordningen, med tanke på å heve eller fjerne taket.

Størrelsen på potten i tilskuddsordningen begrenser også muligheten til å gi store nok tilskudd til at utbyggingen kan gjennomføres raskt nok, og Medietilsynet mener en midlertidig økning av nivået på tilskuddsordningen både kan bidra til å realisere utbyggingsplanene og potensielt forsere utbyggingstakten.

Beregninger gjengitt i rapporten og innspill fra aktørene selv indikerer at driftskostnadene er høyere på DAB-nettet enn på FM. En årsak til høye kostnader er at det i mange

regioner er få aktører å dele kostnadene på fordi etterspørselen etter å sende i DAB er lav. Mange finansierer DAB-driften med inntekter fra FM-sendinger. Hele 75 prosent av respondentene i Medietilsynets spørreundersøkelse mener muligheten for støtte til dekning av leiekostnader i DAB-nettet i stor/svært stor grad har betydning for deres overgang til DAB. Etter Medietilsynets vurdering kan en driftsstøtte fungere som et insentiv for digitalisering i forlengelsesperioden. Forslaget om at støtteordningen også skal inkludere driftsstøtte, er også et argument for å øke ordningens totale økonomiske ramme. Dersom nivået holdes på dagens nivå, går det utover tilskudd til utbygging dersom det også skal gis driftstilskudd. Dette kan gi uheldige konsekvenser for utbyggingstakten i DAB-nettet.

12 Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene

12.1 Økonomiske og administrative konsekvenser for myndighetene

En eventuell forlengelse av eksisterende konsesjoner og tillatelser på FM vil ha enkelte administrative og økonomiske konsekvenser for både Medietilsynet og Nkom. En forlengelse vil blant annet innebære arbeid knyttet til å forlenge eksisterende konsesjoner og tillatelser, samt ordinære tilsynsoppgaver knyttet til å kontrollere at vilkårene i konsesjonene og tillatelsene overholdes.

Medietilsynets forslag om at det i en eventuell forlengelsesperiode skal være anledning for nytildeling, der Medietilsynet gis hjemmel til å gjøre en konkret vurdering med utgangspunkt i aktør- og bruksmangfold, samt hensynet til digitaliseringsprosessen, vil etter tilsynets oppfatning innebære enkelte administrative konsekvenser for tilsynet. Medietilsynet vil blant annet ved vurderingen av om konsesjon skal tildeles bruke noe mer ressurser på å kartlegge aktør- og bruksmangfoldet, samt se hen til digitaliseringsprosessen i det enkelte området, før vedtak fattes. På den andre siden vil det i tilfeller der søknad om konsesjon avslås på bakgrunn av overnevnte vurdering, ikke følge administrative konsekvenser ettersom det ikke tildeles konsesjon. Samlet sett er det tilsynets oppfatning at forslaget ikke fører til økte administrative kostnader sammenlignet med inneværende forlengelsesperiode.

Nkom har i sitt innspill pekt på at erfaringene fra inneværende forlengelsesperiode har vist at enkelte kommersielle og ikke-kommersielle lokalradioaktører bevisst eller systematisk har utnyttet forlengelsesperioden til å sende kommersielt radioinnhold i et slukkeområde (Oslo). Nkom peker videre på at dette har vært gjort ved å sette opp sendereffekten i strid med tillatelsen eller ved å benytte antennesystemer som ikke er tillatt og som gir vesentlig større dekningsområde. Dette er saker som har krevd betydelige ressurser fra Nkoms side. Medietilsynet har også brukt betydelige ressurser i sitt tilsyn med vilkårene om totalforbud mot sam- og videresending og inntektsbergrensninger i slukkeområdene rundt Oslo.

Medietilsynets foreslår i rapporten å oppheve gjeldene vilkår om totalforbud mot sam- og videresending og inntektsbegrensninger i slukkeområdene og å innføre et totalforbud mot å sende reklame, ha sponsorater eller benytte produkt plassering, samt et vilkår om å ta i bruk egen konsesjon. Forslaget vil etter tilsynets vurdering være bedre egnet til å ivareta formålet om ikke-kommersiell radiovirksomhet i storbyområdene, samtidig som det vil være enklere for tilsynet å håndheve. Etter Medietilsynets vurdering vil forslaget spare tilsynet for administrative ressurser i tilsynet med slukkeområdene i en eventuell forlengelsesperiode. En eventuell oppheving av inndelingen i konsesjonstyper vil innebære en administrativ forenkling for Medietilsynet.

Nkom peker i sitt innspill på at det i en eventuell forlengelsesperiode antakelig vil gå med ressurser knyttet til å vurdere søknader om endring av sendetillatelse underveis i forlengelsesperioden.

12.2 Økonomiske og administrative konsekvenser for lokalradiobransjen

Medietilsynets forslag til rammebetingelser i en eventuell forlengelsesperiode medfører etter tilsynets oppfatning ikke vesentlig endrede økonomiske eller administrative konsekvenser for lokalradiobransjen sammenlignet med dagens situasjon.

En eventuell forlengelse av gjeldende konsesjoner og tillatelse innebærer at lokalradioene ikke behøver å søke om konsesjoner eller tillatelse radiovirksomheten allerede besitter. Dermed sparer bransjen betydelige administrative og økonomiske ressurser. I slukkeområdene kan Medietilsynets forslag til endrede vilkår (totalforbud mot å sende reklame, ha sponsorater eller benytte produkt plassering og krav om å ta i bruk egen konsesjon) få økonomiske konsekvenser for radiovirksomhetene ettersom endringene begrenser radioenes mulighet til å innhente kommersielle inntekter. Årsmeldingene fra konsesjonærene i slukkeområdene viser imidlertid at svært få radioer har kommersielle inntekter fra reklame eller sponsorater. Etter tilsynets vurdering vil konsekvensene av forslaget antakelig ikke være så store.

13 Vedlegg

Vedlegg 1: Nkoms brev av 4. april 2019 (utredning av fremtidig analog distribusjon av lokalradio i FM-båndet)

Vedlegg 2: Nkoms brev av 30. april (tilleggsopplysninger om forutsetninger for dekningsberegninger)

Vedlegg 3: Nkoms brev av 2. mai 2019 (ytterligere informasjon)

Vedlegg 4: Excel-tabell med oversikt over blant annet antall sendere og befolkningsdekning på FM og DAB.

Vedlegg 5: Eivind Engbergs rapport: Digitalisering av lokalradio – utfordringer og muligheter for lokalradio ved overgang til DAB.

Ansvarlig utgiver: Medietilsynet
ISBN 978-82-91977-77-5



Kontakt

www.medietilsynet.no

www.facebook.com/medietilsynet

www.twitter.com/medietilsynet

post@medietilsynet.no