

Meld. St. 8 (2010–2011)

Digitalisering av radiomediet

Kulturdepartementet

6 Plan for overgang til digital radio

6.1 Gjeldande kriterium

Styresmaktenes noverande politikk for digitalisering av radio er som nemnt i kap. 1.1 nedfelt St.meld. nr. 30 (2006–2007) *Kringkasting i en digital fremtid*. Stortinget slutta seg til framlegga i meldinga, jf. Innst. S. nr. 24 (2007–2008).

Hovudkonklusjonen i stortingsmeldinga frå 2007 var at digitaliseringa av radio bør vere aktørstyrt. Dette var ei vidareføring av politikken som fram til då var gjeldande på området, formulert i St.meld. nr. 62 (1996–97) *Dagspresse og kringkasting 1996 mv*.

Spørsmålet om FM-avvikling blei også teke opp. Departementet konkluderte i St.meld. nr. 30 (2006–2007) med følgjande:

i. Det fastsettes foreløpig ingen måldato for avvikling av analoge FM-sendinger. Dette gjøres først når minst halvparten av norske husholdninger har anskaffet digitale radioapparater.

I meldinga blei det understreka at styresmaktene ikkje vil tillate at FM-tilbodet blir avvikla med mindre det blir erstatta med eit tilsvarende eller betre digitalt radiotilbod. Det blei konkludert med at tilbodet av digital radio på det tidspunktet meldinga blei lagd fram, ikkje var modent nok til at det kunne takast stilling til spørsmålet om FM-sendingane bør avviklast, og eventuelt når det bør skje.

Departementet konstaterte likevel at det ville vere vanskeleg for aktørane å investere i full utbygging av DAB-nettet utan eit vedtak om avvikling av FM-sendingar. Det blei derfor ikkje utelukka at det på eit seinare tidspunkt kunne bli aktuelt å setje ein dato for avvikling av FM-sendingar, slik at aktørane blei stimulerte til å investere meir i utbygginga av DAB-nettet.

Departementet gjorde det i meldinga klart at sjølv om styresmaktene på eit tidspunkt skulle fastsetje ein måldato for avvikling av FM-sendingar, måtte visse føresetnader vere oppfylte før endeleg tilsegn om avvikling kan givast.

ii. Den endelige avviklingen av FM-sendingene kan ikke gjennomføres før følgende tilleggskriterier er oppfylt: (1) hele befolkningen må ha tilgang til et digitalt radiotilbud, (2) det digitale radiotilbudet må representere en merverdi for lytterne.

Departementet føresette at FM ikkje kunne avviklast utan å vere erstatta med eit tilbod som framleis sikra heile folket tilgang til radiosendingane. I dag når NRK P1 ut til ca. 99,5 pst. av befolkninga. For at NRK skal kunne avvikle FM-sendingane, blei det vist til at den digitale husstandsdekninga burde vere tilsvarende høg. Dette blei framheva som særleg viktig med tanke på NRK P1s rolle som beredskapskanal. Det blei også lagt til grunn at den tekniske kvaliteten på radiodekninga måtte vere tilfredsstillande, og at ikkje heile befolkninga treng ha tilgang til digital radio via same infrastruktur.

Vidare framheva departementet at kringkastarane må kunne tilby lyttarane ein digital meirverdi. Det låg i dette at lyttarane måtte få tilgang til eit vesentleg breiare digitalt radiotilbod, og at lyd kvaliteten blei betra. I tillegg peika departementet på kor viktig det er at lyttarane får nok informasjon om ein eventuell overgang frå analog til digital radiodistribusjon. Blant anna måtte lyttarane få kjennskap til endringar i radiotilbodet og dei praktiske og økonomiske konsekvensane dette kan ha for kvar husstand.

Kringkastarane har etterlyst ein revisjon av prinsippa frå kringkastingsmeldinga fordi dei meiner at digitaliseringsprosessen basert på desse kriteria vil ta for lang tid. Målet om at minst halvparten av husstandane skal ha skaffa digitale mottakarar, vil truleg først bli nådd rundt 2020, om ein tek utgangspunkt i kor mange digitale mottakarar som blir selde årleg.¹ Ei vidareføring av FM-nettet etter 2014 vil som nemnt truleg krevje store investeringar i vedlikehald og oppgradering. Det er i tillegg kostnadskrevjande for kringkastarane med parallelle digitale og analoge sendingar. Bransjen har derfor etterlyst eit tydelegare signal frå styresmaktene om at digitalisering av radio vil finne stad. NRK har meir konkret uttrykt ønske om at det blir sett ein sløkkedato for FM i 2014. Dette er også i tråd med tilrådinga frå arbeidsgruppa bak rapporten «Digitalradio i Norge» frå 2005.²

6.2 Når bør FM-sendingane avviklast?

Som det går fram av kost-nytte-vurderingane i kap. 5, er det spesielt viktig for ein vellykka digitalradioovergang at lyttarane får lang nok tid til å tilpasse seg digital radio. Basert på tal frå TNS Gallup og NRK ligg talet på FM-radioapparat i jamleg bruk eit stad mellom 3,9 og 7,3 millionar, ekskludert bilradioar. Samstundes blir det selt over 700 000 radioapparat årleg, inkludert bilradioar. I dag er berre omkring 10 pst. av selde apparat digitale. Departementet legg til grunn at dersom det blir kunngjort ein klar dato for når FM-sendingane skal avviklast, vil det gradvis påverke forbrukaråtfærd slik at ein større del av nye apparat etter kvart vil vere digitale. Ein sløkkedato vil også gi eit viktig signal til forhandlarane når dei skal gi forbrukarane råd om kva slags radiomottakar dei bør kjøpe. Dermed vil ein stor del av radioapparata kunne bli skifta ut ved naturleg avgang over tid.

Analysen i kap. 5 viste også at det isolert sett kan vere tenleg å vente med digitaliseringa i nokre år, fordi prisane på både digitale sendarar og digitale mottakarar kan ventast å gå ned dersom fleire land går i retning av digital radio.

Departementet har registrert at det har vore ein del uvisse om teknologien på dette feltet. Det er i dag lite truleg at det vil bli aktuelt for kringkastarane i Noreg å satse på ein digital standard utanfor Eureka-147-familien. Det er særleg to forhold som tilseier dette. For det første har alle land i Europa som har innført digital radio valt ein Eureka-standard, dvs. DAB, DAB+ eller DMB. For det andre er det allereie bygt eit DAB-nett med rundt 80 pst. dekning i Noreg. Nettet er teke i bruk av NRK, P4, Radio Norge og fleire kommersielle storbyradioar. DAB-nettet kan relativt enkelt og utan større kostnader konverterast til DAB+ dersom kringkastarane ønskjer det. DAB, DAB+ og DMB kan også nyttast side om side i DAB-nettet.

Som vist i kap. 6.5, er DAB-løysinga med dagens kostnadsføresetnader ikkje vel tilpassa behova til dei minste lokalradioane. Ein kan ikkje sjå bort ifrå at andre tekniske løysingar, f.eks. DRM+, vil supplere DAB i framtida. Også på mottakarsida er det noko uvisse om framtidige teknologiske løysingar, f.eks. om kva som vil vere mest aktuelt i bil mv.

Eit generelt trekk ved mediesituasjonen i dag er at det teknologiske fundamentet for medieverksemd stadig endrar seg. Politiske avgjerder på mediefeltet vil derfor alltid måtte vere prega av uvisse om dei teknologiske føresetnadene som blir lagde til grunn. På radiofeltet synest det likevel rimeleg å tru at den teknologiske uvissa vil bli noko redusert i åra som kjem, etter kvart som marknadene for digital radio modnast i fleire land.

Samstundes ser departementet at det vil vere gunstig om digitaliseringsprosessen heller ikkje går for seint. Det er kostbart med parallelle analoge og digitale sendingar av same innhald. Særleg er den delen av FM-nettet NRK nyttar merkt av elde og slitasje. I eit samfunnsperspektiv vil det vere lite ønskjeleg å bruke store ressursar på å halde ved like eit distribusjonsnett som om nokre år uansett vil bli avvikla. I tillegg gir digital radio ein meirverdi for lyttarane i form av blant anna fleire kanalar, breiare radiotilbod i distrikta og eit meir robust radiomottak i bil. Departementet legg også vekt på at ei relativt tidleg digitalisering kan vere med og halde oppe konkurransekrafta til radiomediet andsynes andre media.

Som nemnt føreslo arbeidsgruppa for digital radio i 2005 at FM-nettet blir avvikla i 2014. NRK har gitt uttrykk for at selskapet framleis meiner at 2014 vil vere eit passende tidspunkt for FM-avvikling. Departementet har likevel kome til at dette er for tidleg, primært fordi det ikkje vil gi folk lang nok omstillingsperiode. I tillegg vil ikkje avvikling i 2014 møte behova til dei kommersielle aktørane, blant anna fordi konsesjonsperioden for lokalradio går ut først 31. desember 2016. Det er ikkje rimeleg å leggje opp til at dei største riksdekkjande, kommersielle aktørane blir heildigitale, utan at også dei største kommersielle lokalradioane blir digitaliserte. Det kan tidlegast skje i 2017, når inneverande konsesjonsperiode for lokalradio går ut.

Departementet har derfor konkludert med at det er føremålstenleg å ta sikte på at FM-sendingane blir avvikla i 2017. Ei avgjerd om avvikling av FM i 2017 vil gi lyttarane nærmare seks års omstillingstid. Kombinasjonen av ein klar sløkkedato og nokre års overgangstid gjer det meir sannsynleg at andelen digitale radioapparat vil vere høg på sløkketidspunktet. Samstundes er det rimeleg å tru at mange andre europeiske land på dette tidspunktet vil vere komne lenger i digitaliseringsprosessen. Dette kan skape grunnlag for lågare prisar på både sendarar og fleire og billegare mottakarar. I tillegg vil den relativt lange omstillingstida gi aktørane høve til å byggje opp nytt, attraktivt innhald på digitalradio, og å utvikle gode tekniske løysingar for radiomottak i bil. Departementet har også lagt vekt på at FM-avvikling i 2017 vil innebære at kringkastarane unngår å måtte bruke store ressursar på å fornye det gamle FM-nettet.

Boks 6.1

Styresmaktene bør aktivt leggje til rette for digitalisering gjennom å utvikle ein plan for overgang til digital radio.

FM-sendingane bør avviklast i januar 2017.

6.3 Kriterium for FM-avvikling

I kringkastingsmeldinga frå 2007 la departementet som nemnt til grunn at det ikkje blir sett ein sløkkedato for FM før minst halvparten av husstandane har skaffa digitale mottakarar. Når departementet no foreslår eit konkret tidspunkt for sløkking av FM, er det også naudsynt å formulere reviderte kriterium for å avvikle FM. Nokre absolutte kriterium for at FM-avvikling kan finne stad må likevel liggje fast. Departementet vil vidareføre gjeldande kriterium om at den endelege avviklinga av FM-sendingane ikkje kan gjennomførast før heile befolkninga har tilgang til eit digitalt radiotilbod, og at dette tilbodet representerer ein meirverdi for lyttarane. Nedanfor går departementet gjennom kva kriterium som bør leggjast til grunn for sløkking av FM-nettet i 2017.

6.3.1 Krav til digital dekning

Beredskapsomsyn, omsynet til demokratisk deltaking og digital meirverdi inneber at eit digitalt medietilbod må vere tilgjengeleg for heile folket. Dette gjeld særleg for radiotilbodet frå NRK. Departementet føreset derfor at NRK må syte for at radiosendingane deira får tilsvarende dekning som P1 har i FM-bandet.

Vanskelege topografiske forhold inneber at det er svært kostbart å dekkje dei siste prosentane av befolkninga med DAB-nett. I tillegg krev DAB-nett linjer for mating av kvar enkelt sendar. Dette fører til sterk vekst i kostnadene for å få dekning tilsvarende den P1 har i FM-nettet. Endå om det er stor uvisse om investeringsbehov og kostnader ved utbygging, er det klart at det ikkje er noko lineært forhold mellom dekning og kostnadene med utbygginga av nettet. Konsulentselskapet Teleplan reknar med at ein vil trenge om lag fire gonger så mange stasjonar for å auke dekninga frå 90 pst. til 99 pst. ³

Det er vanskeleg å spå sikkert om teknologiutviklinga dei nærmaste 5-10 åra. Departementet vurderer det slik at krav til dekning ikkje bør knytast til ei bestemt teknologisk plattform alt no. Det er rett nok vanskeleg å sjå for seg at ikkje DAB-nettet vil spele ei sentral rolle i eit landsdekkjande digitalt radiotilbod. Ein teknologi som DRM(+) vil likevel kunne medverke til større areal- og befolkningsdekning. I tillegg kan mobilt og fast breiband og bakkenettet for fjernsyn redusere behovet for å knyte krav om befolkningsdekning til éi plattform. Estimater viser at så godt som heile folket har tilgang til fast eller mobilt breiband og 90 pst. av husstandane oppgir at dei har tilgang til Internett. ⁴ Vidare kan alle ta inn digitale radiosignal anten via bakkenettet for fjernsyn eller satellitt. Sjølv om desse netta er lite eigna for mobilt mottak, gjer utbreiinga deira sitt til at radio i digitalt format alt no er tilgjengeleg på ein aller annan måte for alle faste husstandar i landet.

Det sentrale omsynet for styresmaktene må vere at alle i landet får eit godt digitalt radiotilbod. Styresmaktene bør derfor vurdere om alternativ teknologi kan nyttast for å dekkje delar av befolkninga dersom slik teknologi representerer eit fullgodt alternativ til DAB, primært vurdert ut frå publikums behov.

Innleiingsvis i kap. 6.3 føresette departementet at alle skal ha eit digitalt radiotilbod dersom FM-nettet skal avviklast. Dette inneber at ein i god tid før 2017 må ta stilling til om andre teknologiar enn DAB kan vere eigna til å oppfylle dekningskravet, eller om dekningskravet bør rettast mot DAB-signala i Regionblokka åleine. Dette feltet er prega av både teknologisk og kostnadmessig utvikling, og departementet reknar med å ta stilling til det først ein gong i 2013. Då vil departementet også ta stilling til kva som ligg i dekningsbegrepet, om det skal stillast krav om arealdekning, vegdekning mv.

Avvikling av FM-nettet i 2017 føreset at NRK-sendingane innan 1. januar 2015 har digital dekning som tilsvarar dagens P1-dekning i FM-nettet.

Boks 6.2

NRKs radiotilbod må innan 1. januar 2015 ha ei digital dekning tilsvarande dagens P1-dekning i FM-nettet.

Departementet vil innan utgangen av 2013 ta stilling til om dekningskravet skal knytast til Regionblokka åleine, eller om det er forsvarleg at dekningskravet også kan oppfyllast med andre teknologiar enn DAB.

Dei kommersielle kringkastarane vil i utgangspunktet ikkje ønskje å finansiere utbygging av eit digitalt sendarnett ut over det dei finn kommersielt lønsamt. Dagens FM4-nett, som er disponert av Radio Norge, har ei landsdekning på ca. 93 pst. Kravet i konsesjonen til Radio Norge er 90 pst. P4s dekningsgrad i FM5-nettet er i overkant av 80 pst. av befolkninga, medan kravet i konsesjonen er berre 60 pst.

Riksblokka på DAB er alt bygd ut til 80 pst. dekning. Dersom det skal bli aktuelt å avvikle FM-sendingane til dei kommersielle riksaktørane, bør Riksblokka etter departementets syn byggjast ut til minst 90 pst. dekning, dvs. tilsvarande Radio Norges konsesjonsvilkår i FM4-nettet. Krav til utbygging av Riksblokka kan eventuelt koplast til vilkår for forlenging av dei analoge konsesjonane for kommersiell riksradio, jf. omtale i kap. 6.6.

Boks 6.3

Riksblokka må innan 1. januar 2015 vere bygt ut til minst 90 pst. befolkningsdekning.

Utbygging av Regionblokka og Riksblokka blir nærmare omtala i kap. 6.4.5.

6.3.2 Krav til digital meirverdi

Det digitale radiotilbodet må vidare representere ein meirverdi for lyttarane før det kan fastsetjast ein sløkkedato for FM. Eit breitt og variert innhald på digital radio vil sikre meirverdi for lyttarane når det analoge nettet blir avvikla.

Tilbodet på Internett er allereie svært omfattande, også av norske kanalar. Departementet legg likevel til grunn at også innan digital kringkasting bør opplevinga av meirverdi vere tydeleg. I praksis vil dette kravet truleg ikkje representere ei utfordring for kringkastarane, fordi digital distribusjon legg til rette for mange fleire radiokanalar.

Ein umiddelbar meirverdi ved riksdekkjande digital kringkasting vil vere at alle NRK-kanalane blir tilgjengelege for heile befolkninga. Dersom Riksblokka i tillegg blir bygt ut til minst 90 pst. dekning, og sendingane i nettet blir baserte på DAB+-standarden, vil dette gi lyttarane opp mot 30 radiokanalar. Dette vil vere eit mykje breiare tilbod enn i dag.

I tillegg til den innhaldsmessige meirverdien i form av fleire kanalar og breiare innhaldstilbod, må forbrukarane også kunne vente ein teknologisk meirverdi ved overgang til digitalradio i form av meir robust lydsignal og betre mottakarar med gode skjermfunksjonar, elektronisk programguide, nedlastingsmoglegheiter mv.

Boks 6.4

Det digitale radiotilbodet må representere ein meirverdi for lyttarane.

6.3.3 Krav til digital radiolytting

I Storbritannia har styresmaktene lagt til grunn at FM-nettet først kan avviklast to år etter at minst halvparten av radiolyttinga skjer på ei digital plattform. Eit slikt krav baserer seg på at folk sjølve styrer digitalradioovergangen ved å bu seg på teknologiendring, bl.a. ved å skaffe seg digitale radiomottakarar og å flytte lyttinga til digitale radioplattformer.

Dagleg digital lytting i Noreg ligg no på ca. 8 pst. Departementet meiner at avgjerda om å avvikle FM-nettet framleis bør vere kopla til at ein viss del av folket faktisk høyrer på digital radio. Denne koplinga kan utformast på fleire måtar.

Éitt alternativ er å vidareføre gjeldande politikk i kringkastingsmeldinga frå 2007, som slår fast at FM-avvikling ikkje kan skje før minst 50 pst. av husstandane har skaffa digitale radioapparat. Departementet har likevel kome til at dersom tidspunkt for FM-avvikling blir knytt til ein absolutt føresetnad om at majoriteten av husstandane må ha skaffa digitale mottakarar, vil dette kunne skape uvisse om FM-nettet faktisk vil bli avvikla på det planlagde tidspunktet. Fastsetjing av ein endeleg dato for avvikling av FM-sendingar har likskapstrekk med overgangen til digitalt fjernsyn. Då styresmaktene fastsette prinsippa for avvikling av dei analoge fjernsynssendingane, blei det ikkje stilt krav til utbreiing av digitale mottakarar. Ein gjekk ut frå at folk uansett ikkje ville skaffe digitale mottakarar før dei måtte. Erfaringa frå overgangen frå analogt til digitalt bakkenett for fjernsyn viste at folk gjerne utset å byte teknologi til det er heilt naudsynt. Tilsvarande vil truleg gjere seg gjeldande i radiomarknaden. Mange husstandar vil ha skaffa digitale mottakarar utan likevel å flytte hovuddelen av lyttinga over frå FM-plattformar. Dette talar mot å gjere krav om forbrukaråtfærd knytt til kjøp av digitale radiomottakarar eller høg digital radiolytting til *absolutte* føresetnader for avvikling av FM.

Departementet meiner at det framleis er viktig å kople avgjerda om å avvikle FM til ein føresetnad om oppslutnad om digital radio. Departementet ser i denne samanhengen grunnlag for å vurdere sjølvne utforminga av 50 pst.-kravet på nytt. I kringkastingsmeldinga blei kravet knytt til at husstandane måtte ha skaffa digitale mottakarar. Som omtala fleire stader ovanfor, er det stadig fleire elektroniske produkt som pregar kvardagen til folk, og som i praksis kan fungere som radiomottakarar: smarttelefonar, PC'ar, fjernsynsapparat, Blu-ray-spelarar mv. Departementet har derfor kome til at det ikkje er føremålstenleg å knyte kravet til mottakarutstyret.

Departementet finn det meir naturleg at kriteriet blir knytt til lyttevanar. Departementet legg opp til at minst halvparten av dei som høyrer på radio dagleg, må nytte ei digital plattform heilt eller delvis for at FM skal kunne avviklast i 2017. Med digital plattform for radiolytting meiner ein i denne samanhengen all slags teknologi som formidlar digital radio; DAB, Internett, digitalt fjernsyn via digitalt bakkenett, kabel eller satellitt, smarttelefon, lese Brett mv. Denne måten å formulere kriteriet på vil fange opp kor modne lyttarane er for å ta i bruk digital distribusjonsteknologi.

Dersom målet om at 50 pst. av lyttarane er innom digital radio kvar dag ikkje er oppfylt ved inngangen til 2015, vil FM-nettet ikkje kunne avviklast før i 2019. Avvikling av FM i 2019 vil vere endeleg, det vil seie at det vil skje ubunde av kor stor den faktiske bruken av digitalradio er, så sant dei absolutte kriteria om digital dekning og meirverdi er oppfylte. Denne løysinga balanserer etter departementets meining vektlegging av lyttaråtfærd med radiobransjens behov for forutseielege rammevilkår for investeringar. Departementet har også lagt vekt på at denne løysinga tek vare på radiobransjen sitt incentiv til å motivere folk til å skaffe digitale mottakarar gjennom å tilby attraktivt innhald på digitale plattformer.

Det skisserte opplegget inneber at Noreg i ein internasjonal samanheng vil vere tidleg ute med å publisere det som i praksis framstår ein absolutt sløkkedato. Dette er ikkje unaturleg, ettersom kringkastarane i Noreg var tidleg ute med å introdusere digital radio, og fordi parallell distribusjon av analoge og digitale radiosendingar er særleg dyrt i eit land som vårt. Elles er avviklingstidspunktet lagt relativt langt fram i tid. Det er derfor ikkje sikkert at Noreg vil vere først ute med å stengje FM-nettet, jf. at for eksempel Storbritannia har ambisjonar om å avvikle FM i 2015.

Det finst i dag ikkje statistikk for kor stor del av radiolyttarane som dagleg nyttar kvar enkelt digital radioplattform. Departementet vil be kringkastarane om å skaffe data om dette på årleg basis.

Boks 6.5

Minst halvparten av radiolyttarane må per 1. januar 2015 dagleg nytte ei digital radioplattform for at styresmaktene kan gi tilsegn om avvikling av FM-sendingar i januar 2017. Dersom dette kravet ikkje er oppfylt, vil FM-sendingane bli endeleg avvikla i januar 2019.

6.3.4 Krav til apparattilgang i heimen og i bilen

Som nemnt utgjør salet av digitale radiomottakarar i dag berre 10 pst. av det totale salet av radioapparat. Eit krav til apparattilgang må etter departementets vurdering ikkje vere knytt til kor mange som faktisk har skaffa digitale radioapparat, men til tilgangen på apparat til ein rimeleg pris. Tilgangen til apparat som blir nytta i normale, daglege lyttarsituasjonar (primært heime og i bilen) bør vere god for alle innbyggjarane i landet, og prisane bør liggje på eit nivå som gjer at utskifting av primærapparata ikkje representerer noka urimeleg belastning.

Tilgangen på digitale radioapparat er i dag relativt god hos elektronikkforhandlarane. Fleire av mottakarane i sal er såkalla «framtidssikre» ved at dei integrerer mottak av FM, DAB, DAB+ og Internettradio i same apparatet. Tidlegare var prisen på digitale mottakarar monaleg høgare enn for analoge apparat. I seinare år er desse apparata vorte billegare og det er ikkje lenger større prisskilnader. Ei undersøking gjort av Post- og teletilsynet viser også at kvaliteten på DAB-radioar gjennomgåande er god, då dei aller fleste radioane som blei testa, oppfylde krava til signalattgjeving.⁵ Dagens tilbod av digitale mottakarar er såleis tilfredsstillande. Departementet ser derfor ikkje behov for å knyte FM-avvikling til krav om apparattilgang.

Den største utfordringa på apparatsida no er tilgangen på digitale mottakarar i bil. Det blir årleg omsett 170 000 nye eller importerte bilar. Den norske bilparken er på 2,6 millionar bilar, dvs. at det i prinsippet tek omkring 15 år før heile parken er skifta ut. Svært få bilar har i dag digitale mottakarar.

Som nemnt ovanfor, føregår kanskje så mykje som 40 pst. av radiolyttinga til enkelte radiokanalar under transport. Gjennomsnittstalet ligg truleg opp mot 20 pst. Digitalt radiomottak i bil er derfor avgjerande for at FM-avvikling kan finne stad.

Då det analoge bakkenettet for fjernsyn skulle avviklast til fordel for eit digitalt nett, stilte styresmaktene som avviklingsvilkår at innkjøpskostnadene for mottakarutstyr måtte vere rimelege. Dette blei konkretisert til at alle husstandar seinast 30 dagar før analog avvikling i kvar region skulle ha tilgang til godkjend mottakarutstyr som gav gratis tilgang til NRK-sendingane på NTVs nett til ein eingongskostnad som ikkje skulle overstige 1500 kr inkl. mva.

Også for avviklinga av analog radio kan det vere aktuelt å stille tilsvarande vilkår. Styresmaktene bør krevje at det to år før sløkketidspunktet må finnast rimelege og teknisk tilfredsstillande løysingar for radiomottak i bil, dvs. i 2015 dersom FM-sløkking skal kunne skje i 2017. Med «rimelege og teknisk tilfredsstillande løysingar for radiomottak i bil» meiner ein blant anna adaptarløysingar som gir eit stabilt og robust signalmottak.

Brukbare adaptarløysingar finst i dag. Etter kvart som det blir ein massemarknad for slik teknologi, er det grunn til å tru at det vil bli utvikla både betre og billegare løysingar. I den norske marknaden er tilbodet enno lite, men det er mogleg å få adaptarar til ned mot 1000 kr. Departementet vil i 2013 gjere ei vurdering av marknaden for biladaptarar med sikte på å presisere nærmare kva som ligg i kravet om teknisk tilfredsstillande og rimelege løysingar for radiomottak i bil. Departementet vil då også ta stilling til om det er naudsynt å krevje at det finst adaptarar som ikkje kostar over eit visst beløp, tilsvarande det som blei gjort i samband med overgangen til digitalt fjernsyn.

Departementet vil elles understreke kor viktig det er at bilimportørane informerast om planane for FM-sløkking i 2017. Departementet vil be Medietilsynet, i samarbeid med kringkastarane, om å syte for at slik informasjon blir gitt.

Boks 6.6

I 2015 må det finnast rimelege og teknisk tilfredsstillande løysingar for radiomottak i bil. I dette ligg blant anna at adaptarløysingar gir eit stabilt og robust signalmottak. Dersom slike løysingar ikkje føreligg i 2015, må avvikling av FM utsetjast til 2019, slik at aktørane får tid til å utvikle aktuelle løysingar.

Departementet vil i 2013, i samarbeid med relevante fagstyresmakter, presisere kva som ligg i kravet om rimelege og teknisk tilfredsstillande løysingar for radiomottak i bil.

6.3.5 Oppsummering – kriterium for avvikling av FM

Departementet har ovanfor fastsett fem kriterium for sløkking av FM-nettet. Følgjande kriterium er absolutte og må vere oppfylte for at sløkking kan finne stad, uavhengig av tidspunkt:

NRKs radiotilbod må ha digital dekning tilsvarande dagens P1-dekning i FM-nettet.

Riksblokka må vere bygt ut til minst 90 pst. befolkningsdekning.

Det digitale radiotilbodet må representere ein meirverdi for publikum.

I tillegg må følgjande to kriterium vere oppfylte per 1. januar 2015 for at FM-sløkking kan skje i januar 2017:

Det må finnast rimelege og teknisk tilfredsstillande løysingar for radiomottak i bil.

Minst halvparten av radiolyttarane må dagleg høyre heilt eller delvis på ei digital radioplattform.

Dersom desse to kriteria ikkje er oppfylte i 2015, men dei tre absolutte kriteria er oppfylte, kan FM-sløkking likevel skje i 2019.

6.4 Frekvensbruk og det framtidige konsesjonsregimet for radio

Bruken av dei ulike delane av det elektromagnetiske frekvensbandet er regulert gjennom internasjonale avtaler som Noreg har slutta seg til. Grunnen til at dette feltet er regulert gjennom slike avtaler, er særleg at bruken av frekvensane i eitt land kan forstyrre signala i andre land.

I dette kapitlet vil departementet gjere greie for kva som er avsett av frekvensressursar for digital radiokringkasting i Noreg, og vurdere på kva måte desse ressursane best kan forvaltast.

6.4.1 Bakgrunn

6.4.1.1 Kva finst av tilgjengelege frekvensressursar?

I Band III (174–230 MHz) saman med tilgrensande frekvensband 230–240 MHz er det gjennom internasjonale frekvensavtaler koordinert fire landsdekkjande nett for DAB: Riksblokka og Riksblokk II, Regionblokk (inndelt i åtte regionar) og Lokalradioblokka (inndelt i 37 område), og dessutan éi frekvensblokk for digitalt jordbunde fjernsyn (DVB-T) som i prinsippet også kan nyttast til radio.

Frekvensane 174–223 MHz blei tidlegare nytta til analog distribusjon av fjernsyn (NRK1) og er frigjorde som følgje av avvikling av analogt fjernsyn. Delar av frekvensområdet 219–240 MHz blir i dag brukt til distribusjon av DAB via Riksblokka som nyttar kanal 12D (228,304–229,840 MHz) og Regionblokk (åtte regionar som brukar ulike frekvensar i bandet 219–240 MHz). I tillegg er det i frekvensområdet 174–240 MHz koordinert eit nett tilpassa lokalradio i 37 regionar, eit landsdekkjande nett for DAB, eventuelt DMB, (Riksblokk II) og eit landsdekkjande nett for digitalt jordbunde fjernsyn (DVB-T) som eventuelt kan delast opp i fire DAB-blokker. Ei og same frekvensblokk vil i utgangspunktet kunne kombinere DMB, DAB og DAB+-signal i fleire ulike konfigurasjonar.

Frekvensbandet 1452–1492 MHz (L-bandet) er i Noreg allokert til kringkastingstenester, mobil, satellittkringkasting og faste radiotenester. Bandet 1452–1479,5 MHz er koordinert til bruk for T-DAB i Europa gjennom ei avtale som blei undertekna i Maastricht i 2002 og seinast revidert i Constanca i 2007. 1479,5–1492 MHz er på tilsvarande måte planlagt brukt til S-DAB. Det har til no vore lita eller inga interesse for å nytte desse frekvensane til DAB.

På bakgrunn av manglande interesse i Noreg og Europa for å bruke L-bandet til DAB, legg styresmaktene opp til at bandet skal kunne brukast til andre tenester, eksempelvis for trådlause mikrofonar, ulike mobile tenester og anna. Også innanfor EU er det teke initiativ til at føresetnadene for utnytting av L-bandet bør gjerast meir fleksible, fordi frekvensressursen ikkje synest å kome til bruk i samsvar med eksisterande planlegging.

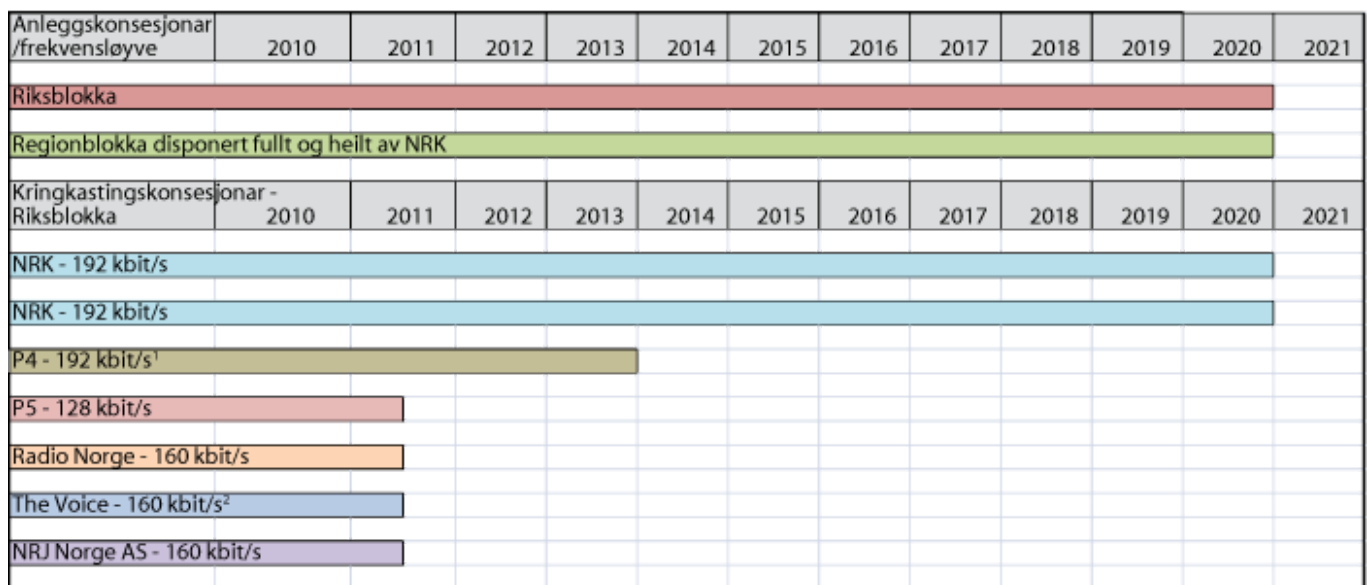
6.4.1.2 Kva er tildelt/bandlagt per i dag?

Norkring AS har frekvensløyve og anleggskonsesjon for Riksblokka. NRK AS har frekvensløyve og anleggskonsesjon for Regionblokk. Begge løyva gjeld til 31. desember 2020. For nærmare omtale av systemet med løyve etter lov om elektronisk kommunikasjon ⁶ (ekomlova) og lov om kringkasting ⁷ (kringkastingslova) viser ein til kap. 6.4.3.1.

NRK har heimla løyve til å kringkaste i kringkastingslova. NRK utnyttar Regionblokk fullt ut og leiger i tillegg to einingar på 192 kbit/s netto distribusjonskapasitet kvar i Riksblokka. P4 var lenge den einaste kommersielle kanalen som sende i DAB-nettet. Sidan sommaren 2010 har fleire kommersielle kanalar fått DAB-konsesjonar i Riksblokka som går ut sommaren 2011 (Radio Norge, The Voice, NRJ, P5 mv.). Det er såleis ikkje ledig kapasitet i Riksblokka fram til sommaren 2011.

I dei gjenverande blokkene som er koordinerte til digital radio (Lokalradioblokka og Riksblokk II), er det ikkje tildelt konsesjonar etter kringkastingslova eller frekvensløyve etter ekomlova. Det same gjeld frekvensblokka for digitalt jordbunde fjernsyn (DVB-T) som også kan nyttast til radio. I dei ledige blokkene er det dermed mogleg å kunngjere frekvensløyve, anleggskonsesjon og kringkasterkonsesjonar når styresmaktene eventuelt finn det føremålstenleg. I Riksblokka kan det tildelast tre eller fleire kringkasterkonsesjonar frå sommaren 2011. Ei grafisk framstilling av når konsesjonar går ut følgjer i figur 6.1.

Forstørr bilete



Figur 6.1 Tidsakse for gjeldande konsesjonar/frekvensløyve på DAB

¹ Medietilsynet har akseptert at P4 inntil vidare kan leige ut delar av kapasiteten for å gi plass til dei fire aktørane som har tidsbundne konsesjonar. P4 nyttar etter dette 160 kbit/s fram til sommaren 2011.

² Halvparten av kapasiteten The Voice nyttar (80 kbit/s) vil bli leigd ut til Radio Tango, jf. vedtak frå Medietilsynet av januar 2011. Begge desse kanalane vil framover bli sende i DAB+.

6.4.2 Samfunnsomsyn som reguleringa skal ivareta

Den politiske styringa av kringkastingsfeltet bør bl.a. ivareta følgjande sentrale politiske omsyn:

Ytringsfridom og mangfald (herunder allmennkringkasting og lokalt innhald)

Etter Grunnlova § 100 skal styresmaktene leggje til rette for ei open og opplyst offentleg samtale. I dette ligg ei plikt til å leggje til rette for at borgarane har reelle ytringsvilkår og kanalar og institusjonar som kan medverke til ei open og opplyst offentleg samtale. I framhald av dette tilseier demokratisk deltaking og allmenndanning at styresmaktene bør syte for at både breie og smale grupper av folket får tilgang til informasjon. Allmennkringkasting og lokal kringkasting medverkar til å realisere slike mål.

Befolkningsdekning/informasjonsfridom

Mangfaldsomsyn tilseier at flest mogleg får tilgang til dei ytrings- og informasjonskanalar som er tilgjengelege. Dette peikar i utgangspunktet i retning av å fastsetje omfattande dekningskrav. Full befolkningsdekning vil likevel vere så kostbart at det er tvilsamt om det vil vere etterspurnad etter konsesjonar med krav om full dekning. Det er etter departementets syn rimeleg å finne eit kompromiss mellom ei dekning som er kommersielt interessant og ønsket om at heile folket skal ha tilgang.

Beredskapsomsyn

Radio spelar i kraft av stor rekkjevidde tradisjonelt ei viktig rolle i informasjonsberedskapen til styresmaktene. NRK P1 er definert som beredskapskanal. Beredskapsomsyn er viktig for dekningskravet til kanalen, men distribusjonsnettet må også vere robust, redundant og ha rom for reserveløysingar. Etter kvart har det vakse fram fleire alternative moglege beredskapskanalar, blant anna kan mobilnetta nyttast for SMS-meldingar og cell broadcast ⁸. Ein veikskap ved desse systema er at dei i ein krisesituasjon kan bli overbelasta. Inntil vidare må derfor P1 framleis fylla ein funksjon som beredskapskanal. Departementet vil likevel ha ein dialog med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Post- og teletilsynet om det på sikt vil vere grunnlag for å redefinere beredskapsrolla til NRK P1.

Eigarmangfald

Sektorregulering av eigarskap i media har som føremål å fremme ytringsfridomen, dei reelle ytringsvilkåra og eit allsidig medietilbod. Stor konsentrasjon av eigarskap på få hender inneber risiko for at rolla til media som overvakar og kritiskar av økonomisk og politisk makt blir svekt, og at utanforliggjande omstende får innverknad på redaksjonelt innhald. Eigarmangfald vil kunne medverke til å styrkje redaksjonell fridom.

Effektiv frekvensbruk

Frekvensar er ein avgrensa ressurs som kan ha stor økonomisk verdi. Det er derfor stor etterspurnad etter dei i delar av frekvensspekteret. Dette er grunnlaget for at styresmaktene planlegg, tildeler og fører tilsyn med bruken av frekvensar på vegne av fellesskapet. I Noreg er det Samferdselsdepartementet og Post- og teletilsynet som forvaltar frekvensressursane etter fullmakt i i ekomlova.

Stimulere næringsverksemd, innovasjon og verksam konkurranse

Regjeringas politiske plattform legg blant anna vekt på at ein vil arbeide for omstilling i næringslivet og tilrettelegging for nye og framtidsretta næringar og arbeidsplassar. Verksam konkurranse er også avgjerande for ein velfungerande marknad. Digitalisering av radio vil truleg stimulere til innovasjon og utvikling i alle ledd av verdikjeda for radio. Digitalisering av radiosektoren vil venteleg stimulere IKT-sektoren som heilskap og medverke til konkurranse. Ikkje minst vil digitaliseringa kunne gi auka distribusjonskapasitet, slik at fleire aktørar vil kunne sleppe til enn i dagens FM-nett.

Sikre brukarar tilgang til rimelege og gode tenester

Det er ei grunnleggande oppgåve for styresmaktene å tryggje velferda til borgarane. I denne samanhengen inneber dette primært å sikre forbrukaromsyn og grupper med særlege behov i samband med ein teknologiovergang. Det går fram av føremålsparagrafen i ekomlova at lova skal sikre brukarane i heile landet gode, rimelege og framtidsretta elektroniske kommunikasjonstenester gjennom effektiv ressursbruk og berekraftig konkurranse.

6.4.3 Ulike regulatoriske virkemiddel

Styresmaktene har i utgangspunktet valet mellom formell regulering (lov, forskrift, løyve) som er direkte bindande for aktørane på området eller føresetnader fastsette i politiske dokument.

6.4.3.1 Konsesjonar og frekvensløyve

I medhald av ekomlova § 6-2 kan ikkje frekvensar takast i bruk utan løyve frå relevant styringsorgan. Vidare heiter det i § 6-3 at det i frekvensløyve kan stillast vilkår for at frekvensar skal kunne takast i bruk. Lova inneheld ei uttømande liste over vilkåra som kan stillast. Ekomlova er under revisjon. I 2011 er det planlagt å lage ein ny versjon av lova med ein del endringar i punkta som er knytte til frekvensforvaltning. Det er likevel ikkje grunn til å tru at det vil ramme dei grunnleggande prinsippa som er nemnde ovanfor.

Etter kringkastingslova § 2-2 krevst anleggskonsesjon for å etablere og drive trådlause bakkebaserte sendaranlegg for kringkasting. Det blir gitt anleggskonsesjonar i tilknytning til frekvensløyve, og dei skal ivareta eventuelle kultur- og mediepolitiske omsyn på operatørnivå. I Ot. prp. nr. 107 (2001–2002) *Om lov om endringer i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting – Konvergens mv.* heiter det om ordninga med separat anleggskonsesjon og frekvensløyve at:

[S]ystemet i praksis vil fungere slik at aktørene vil oppleve det som én konsesjonsordning, men med hjemmel i to forskjellige lover. Det følger av forslaget til § 2-2, 1. ledd, 2. punktum at frekvenskonsesjonen og anleggskonsesjonen skal gis samlet og vil utgjøre et integrert hele. Følgelig kan systemet de to sektorlovene etablerer først og fremst betraktes som uttrykk for en hensiktsmessig arbeidsdeling internt i forvaltningen.

Etter kringkastingslova § 2-1 krevst det vidare konsesjon for å drive kringkasting. Lova slår fast at det kan stillast vilkår for konsesjonar.

6.4.3.2 Sløkkevilkår

Styresmaktene kan fastsetje vilkår som må vere til stades før ein aksepterer avvikling av analoge signal. Styresmaktene har med hell nytta ein slik framgangsmåte tidlegare ved avvikling av analoge signal for fjernsyn. Sløkkevilkåra var her dels generelle føresetnader retta mot bransjen forankra i behandling av St.meld. nr. 44 (2002–2003) *Om digitalt bakkenett for fjernsyn* og dels vilkår retta mot NRK i form av eit generalforsamlingsvedtak.

Departementet meiner at sløkkevilkår kan vere godt eigna for å styre NRKs pålagde ansvar i tilknytning til avviklinga.

Etter NRKs vedtekter § 9 skal «alle saker som antas å være av vesentlig, prinsipiell, politisk eller samfunnsmessig betydning» leggjast fram for og godkjennast av NRKs generalforsamling. I praksis inneber det at avgjerder med innverknad på NRKs overgang til digital distribusjon av radio må godkjennast av kulturministeren. Staten fastset som eigar av NRK rammer for verksemda til allmennkringkastaren innanfor dei rammene som kringkastingslova set. NRK er i kraft av marknadsposisjonen sin i nokon grad ein drivar for teknologiske val. Eigne sløkkevilkår retta mot NRK kan vere eigna til å styre NRKs ansvar i samband med avviklinga.

Vidare vil generelle vilkår kunne fastsetjast gjennom den politiske behandlinga av blant anna denne meldinga, for eksempel ein føresetnad om at det ikkje vil vere aktuelt å gi konsesjonar for riksdekkjande sendingar i FM-nettet etter 2017.

6.4.4 DAB eller DAB+

I St.meld. nr. 30 (2006–2007) *Kringkasting i en digital fremtid*, la departementet som nemnt tidlegare til grunn at teknologival i samband med digitaliseringa av radiomediet i hovudsak framleis bør vere aktørstyrt. Dette prinsippet blir ført vidare i denne meldinga. Aktørane nyttar fleire plattformer for distribusjon av digital radio, men har valt å nytte DAB som hovuddistribusjonsplattform for kringkasting av radiosignal. Styresmaktene si rolle i eit teknologiskifte som dette er å sikre at vesentlege samfunnsomsyn blir ivaretekne, vurdert på bakgrunn av dei teknologival aktørane har gjort.

Val av standard vil ha innverknad på kor store frekvensressursar det er bruk for. Vidare kan det influere på innhaldsmangfaldet (tilgang på distribusjonskapasitet) og forbrukaromsyn (utskifting av mottakarar). Ein reknar med at bruk av DAB+ vil gi rom for omtrent dobbelt så mange kanalar med nokolunde tilsvarande lyd kvalitet som i DAB. Val av DAB+ vil dermed kunne gi mykje større innhaldsmangfald, utan at dei totale distribusjonskostnadene aukar tilsvarande.

Departementet legg til grunn at kringkastarane på eitt eller anna tidspunkt vil gå over til DAB+ (eller ein annan Eureka 147-standard), ganske enkelt fordi det er ein meir ressurseffektiv teknisk standard enn dagens DAB. Ein reknar likevel med at DAB+ vil bli introdusert gradvis. Aktørar som er avhengige av å selje reklame, vil rimelegvis ta omsyn til at brorparten av DAB-hushaldningane berre kan ta inn DAB-signal, og vil dermed mest sannsynleg velje å sende i alle fall dei etablerte kanalane sine i DAB så lenge apparat utan DAB+ utgjør ein stor del av apparata som er i bruk.

De fleste DAB-apparata som blir selde no, taklar både DAB og DAB+. Ein må likevel kunne gå ut frå at brorparten av dei rundt 300 000 DAB-apparata som er selde så langt ikkje kan handtere DAB+. Standard levetid for apparat tilseier at ein stor del av apparata som berre kan ta inn DAB, vil vere skifta ut i 2017.⁹ I tillegg er det rimeleg å tru at mange av lyttarane som var først ute med å skaffe seg digitale mottakarar, er såkalla «early adopters». Desse vil truleg vere tilbøyelege til å skifte ut radiomottakarar relativt ofte. Departementet meiner derfor at manglande tilgang for mottak av DAB+ i apparat selde før 2010 ikkje vil representere noko større problem i 2017.

Det er ikkje ønskjeleg at styresmaktene dikterer bruk av ei bestemt teknologisk løysing. Prinsippet om teknologinøytral regulering tilseier derfor at avgjerd om teknologival bør takast av aktørane sjølve. Mykje talar likevel for at kringkastarane bør gå over til DAB+, og styresmaktene stiller seg derfor positive til dette.

Boks 6.7

Teknologival bør vere aktørstyrt. Styresmaktene stiller seg likevel positive til ein eventuell overgang til DAB+.

6.4.5 Regulatorisk handtering av dei ulike frekvensblokkene

6.4.5.1 Regionblokka

Ein viser til omtale av dekningskrav i kap. 6.4.1.2, der det går fram at NRK har frekvensløyve og anleggskonsesjon for Regionblokka fram til 31. desember 2020. Omsynet til digital meirverdi og eit breitt allmennkringkastingstilbod av radio tilseier at NRKs behov for kapasitet blir vektlagt. I tillegg vil mykje høgare leigekostnader i nettet som følgje av regionalisering og høgare krav til dekning for NRK-sendingane innebære at Regionblokka er mindre attraktiv for kommersiell radio. Departementet meiner derfor det er føremålstenleg at NRK disponerer ei heil frekvensblokk åleine. Regionblokka er spesielt tilpassa NRK ved at ho kan formidle regionale sendingar tilpassa NRKs 12 distriktssendingar. Så framt NRK tek i bruk DAB+ for heile eller delar av tilbodet sitt, legg departementet til grunn at Regionblokka vil ha nok kapasitet til å formidle heile breidda i NRK-tilbodet. Framtidig utvikling av kodinga av radiosignalet vil innebære meir effektiv komprimering, og på sikt kan kapasiteten i ei frekvensblokk utnyttast endå meir effektivt. Mykje tyder på at Regionblokka dermed vil kunne fylle kapasitetsbehovet til NRK.

For omtale av dekningskrav for Regionblokka viser ein til kap. 6.3.1.

Boks 6.8

NRK bør disponere all kapasitet i Regionblokka.

6.4.5.2 Riksblokka

Norkring AS har frekvensløyve og anleggskonsesjon for Riksblokka fram til 31. desember 2020. Anleggskonsesjonen fastset blant anna at sendaranlegget i hovudsak skal nyttast til kringkasting, men at kapasitet også kan nyttast til andre typar elektroniske kommunikasjonstenester.

Desse løyva regulerer i tillegg til generelle vilkår primært tekniske krav om bruk av frekvensane og føresetnader om at sendekapasitet i hovudsak skal nyttast til kringkasting mv.

P4 har konsesjon til å kringkaste i ein sjettedel av Riksblokka fram til utgangen av 2014.

Ytterlegare fire kommersielle kanalar fekk i 2010 DAB-konsesjonar i Riksblokka til sommaren 2011.

Tildeling av individuelle konsesjonar kviler tradisjonelt på ein føresetnad om at verksemdene som får slike løyve, disponerer eit knapt avgrensa gode (frekvensar). Så lenge det er ein viss knappleik på frekvensar, er det rimeleg at verksemdar som har fått eit slikt gode, tek på seg visse plikter som ei motyting. Motytinga bør i så fall stå i eit rimeleg forhold til den økonomiske verdien av godet. Tradisjonelt har styresmaktene pålagt aktørar med kringkastingskonsesjon vilkår som allmennkringkastar. I tillegg har både Radio Norge og P4 betalt konsesjonsvederlag for konsesjonane sine.

Digitalisering av kringkastingsnetta inneber ei stor utviding av tilgjengeleg kapasitet. Ein situasjon der tilgjengeleg kapasitet er tilnærma lik etterspurnaden, reduserer grunnlaget for å fastsetje individuelle vilkår for konsesjonane. I ein situasjon der DAB-nettet vil kunne gi plass til meir enn 30 riksdekkjande kanalar, kan ikkje departementet sjå at det er grunnlag for å krevje at konsesjonærar skal betale vederlag eller operere med ein bestemt programprofil.

Departementet kan heller ikkje sjå at ein treng stille innhaldskrav i konsesjonar for å ivareta kulturpolitiske mål knytte til mediemangfald. Dersom NRK byggjer ut Regionblokka til full landsdekning og Riksblokka får over 90 pst. befolkningsdekning, vil dei aller fleste kunne få tilgang til over 30 rikskanalar (føresettt bruk av DAB+). Sjølv om mange av desse tilboda truleg vil bli nokså like, kan det ventast at konkurransen om lyttarane vil medføre at tilbodet også vil bli differensiert og retta mot tematiske nisjar eller bestemte målgrupper.

Departementet foreslår på dette grunnlaget eit system der den som disponerer kapasiteten i nettet (normalt innehavaren av anleggskonsesjon og frekvensløyve), først sluttar avtale med kringkastarar. Alle som har slik avtale, vil automatisk få kringkastingskonsesjon frå Medietilsynet etter søknad. Konsesjonsregimet vil såleis i praksis fungere som ei registreringsordning. Sjølv om dette i prinsippet vil vere ei registreringsordning, så er slik konsesjon naudsynt for å kunne drive lovleg kringkasting, og ein kan ikkje starte sendingar utan konsesjon. Departementet meiner at ei slik ordning bør iverksetjast straks, dersom Stortinget sluttar seg til forslaga i denne meldinga. Den foreslåtte praktiseringa av konsesjonsordninga vil eventuelt samsvare med noverande praksis for konsesjonering av fjernsynskanalar i det digitale bakkenettet. Omlegging av praksis for konsesjonering vil berre gjelde for nye konsesjonstildelingar.

Innehavar av anleggskonsesjon og frekvensløyve for Riksblokka vil få ein sentral portvaktfunksjon. I utgangspunktet ventar departementet at innhaldstilbodet i Riksblokka vil bli prega av både innhaldsbreidde og eigarmangfald. Ein kan likevel ikkje sjå bort ifrå at det på eit seinare tidspunkt kan vere naudsynt med regulatoriske inngrep for å ivareta kulturpolitiske mål. Departementet vil inntil vidare sjå an om det trengst å leggje føringar for utleige av kapasitet i blokka, blant anna for å ivareta omsynet til eigarmangfald eller å sikre at alle får tilgang på ikkje-diskriminerande og transparente vilkår. Sidan det gjeldande frekvensløyvet for Riksblokka gjeld til 2020, vil slike krav måtte innarbeidast i nytt løyve frå 2020.

For omtale av dekningskrav for Riksblokka viser ein til kap. 6.3.1.

Boks 6.9

Innehavar av frekvensløyve/anleggskonsesjon i Riksblokka bør i utgangspunktet stå fritt m.o.t. kva kringkastarar som skal sende i nettet. Målet om mediemangfald er ivareteke gjennom utbygging av Regionblokka (NRK) og Riksblokka. Kringkastingskonsesjonar bør derfor tildelast alle som har avtale med innehavar av frekvensløyve/anleggskonsesjon om leige av kapasitet.

6.4.5.3 Riksblokk II

Det kan ikkje utelukkast at det er etterspurnad etter kapasitet også i det andre riksdekkjande nettet. Digitalradio Norge har alt levert søknad om utbygging av denne blokka. Det kan vidare vere trong for kapasitet til lokalradio utover det Lokalradioblokka kan tilby, primært i Oslo, Trondheim og Bergen. Vidare kan det tenkjast at kommersielle aktørar ønskjer å ta i bruk meir enn det kapasiteten i Riksblokka kan romme.

Etter departementets syn bør Riksblokk II kunngjerast så snart som råd. Kapasiteten bør kunngjerast tenestenøytralt, dvs. at etterspurnaden avgjer kva slags tenester som skal finnast i blokka. Departementet trur det er mest sannsynleg at Riksblokk II vil bli nytta til kringkasting i DAB/DMB-familien av standardar (Eureka 147), men at det ikkje bør vere ei statleg oppgåve å velje kva slags teknologi som skal nyttast.

Krava om dekning for Riksblokka og Regionblokka oppfyller det kulturpolitiske målet om at heile folket skal få ein digital meirverdi. Departementet kan derfor ikkje sjå at det er føremålstenleg å stille krav om befolkningsdekning for Riksblokk II. Det er heller ikkje gitt at det er økonomisk grunnlag for bygging av tre landsdekkjande nett for radio. Eit krav om f.eks. 90 pst. dekning vil derfor kunne medføre at det ikkje vil bli bygt ut eit tredje nett i det heile. Departementet ser det derfor som mest føremålstenleg at styresmaktene let nettutbyggjaren sjølv ta stilling til dekningsgrad. Det kan ikkje utelukkast at Riksblokk II som følgje av dette vil bli bygd ut som eit reint storbynett.

Departementet foreslår ei tilsvarande ordning som for Riksblokka, ved at den som disponerer kapasiteten i nettet (normalt innehavaren av anleggskonsesjon og frekvensløyve), først gjer avtale med kringkastarar. Alle som har slik avtale, vil etter kringkastingslova § 2-1 automatisk få kringkastingskonsesjon frå Medietilsynet etter søknad. Konsesjonsregimet vil dermed i praksis fungere som ei registreringsordning.

Boks 6.10

Kapasiteten i Riksblokk II skal kunngjerast så snart som råd. I Riksblokk II blir det ikkje fastsett krav til innehavar av anleggskonsesjon/frekvensløyve utover standardiserte, generelle vilkår om bruk av frekvensane og føresetnader om at transmisjonskapasitet i hovudsak skal nyttast til kringkasting.

Kringkastingskonsesjon får alle som har avtale med innehavar av frekvensløyve/anleggskonsesjon om leige av kapasitet.

6.4.6 Band I og II / AM-bandet

Det er ikkje utenkjeleg at DRM/DRM+ kan bli aktuelt for lokalradio, jf. omtala av denne standarden i vedlegg 1. DRM/DRM+ opnar for god arealdekning med bruk av relativt få sendarar. Det er også mogleg at DRM kan nyttast til toppdekning og arealdekning for Regionblokka. Dette kan vere interessant for NRK, som skal fylle særlege krav til dekning og beredskap, og for lokalradiosektoren.

DRM/DRM+ er fleksibelt i den forstand at det kan nyttast i Band I og II. Dersom dette blir aktuelt, vil det mest sannsynleg vere aktuelt å utnytte frigjorte frekvensar i FM-bandet.

Arbeidsgruppa som vurderte framtidig bruk av den digitale dividenden, rådde til at frekvensressursar i band I blir tildelte Forsvaret direkte etter søknad, med unntak for frekvensane 66–68 MHz, som fram til 1. januar 2014 er reserverte for kringkasting basert på DRM. Departementet viser til drøftinga av lokalradio nedanfor, og har etter samråd med frekvensstyresmaktene kome til at frekvensområdet 66–68 MHz framleis bør reserverast for kringkasting basert på f.eks. DRM. Reservasjonen bør i denne omgang gjelde til 2015, jf. den planlagde gjennomgangen av lokalradio (sjå kap. 6.5).

Boks 6.11

Departementet vil vurdere eventuelt behov for frekvensar i band I og II i samband med at ein innan utgangen av 2013 tek stilling til om dekningskrav for NRKs sendingar skal knytast til Regionblokka åleine, eller om det er forsvarleg at dekningskravet også kan innebære bruk av andre teknologiar.

Frekvensstyresmaktene må reservere naudsynpte ressursar i band I og II for ev. bruk til kringkastingsføremål, f.eks. DRM/DRM+. Reservasjonen gjeld i denne omgang til 2015.

6.4.7 Frekvensblokk koordinert for DVB-T i Band III

Som nemnt innleiingsvis i kapitlet, er det gjennom internasjonale avtaler koordinert ei frekvensblokk for jordbunde fjernsyn i band III.

Arbeidsgruppa som vurderte den digitale dividenden, uttrykte uvisse om interessa for bruk av blokka i band III som er koordinert for digitalt fjernsyn (DVB-T). Noko av årsaka er at sjåarane i stor grad ikkje kan bruke same antenna som blir nytta til mottak av sendingar i UHF-bandet, der Riks-TV har sendingar. Det er ikkje registrert etterspurnad etter desse frekvensane til bruk for DVB-T sidan arbeidsgruppa leverte rapporten sin. Arbeidsgruppa konkluderte med at Post- og teletilsynet skulle føreta ei høyring for å kartleggje interessa før ei mogleg utlysing av DVB-T blokka for bruk til kringkastingstenester. Post- og teletilsynet har sidan ikkje fått konkrete søknader om bruk av denne frekvensblokka, med unntak av søknad frå Norges mobil-TV (MiniTV). Søknaden blir behandla når ei politisk avklaring av utnyttinga av denne frekvensressursen ligg føre.

Departementet har i samråd med Samferdselsdepartementet konkludert med at Post- og teletilsynet, etter ei kartlegging av eventuell interesse, bør ta endeleg stilling utnytting av denne ressursen.

Boks 6.12

Post- og teletilsynet kunngjer at det er søkt om tildeling av DVB-T blokka i band III og ber eventuelle andre interessentar om å melde si interesse. På grunnlag av respons på kunngjeringa vil Post- og teletilsynet ta stilling til korleis denne blokka bør utnyttast.

6.5 Særleg om digitalisering av lokalradio

6.5.1 Bakgrunn

I kap. 5.1.3 drøfta departementet kort korleis lokalradioane sine kostnader for distribusjon vil bli påverka av digitaliseringa. Biletet er uoversiktleg og prega av at det er stor skilnad mellom ulike kategoriar av lokalradioar. Lokalradioblokka er inndelt i 37 regionar som gjennomgåande er mykje større enn dagens 141 konsesjonsområde. Dagens lokalradiokonsesjonar går ut 31. desember 2016. Den første aktuelle datoen for avvikling av FM fell dermed saman med utlauget av FM-konsesjonane til lokalradiobransjen.

Ein viktig føresetnad for ein vellykka overgang til digital radio er at interessene til lokalradioane blir ivaretekne på ein tilfredsstillande måte. Det er ein realitet at Lokalradioblokka med sine 37 regionar ikkje er godt tilpassa dagens konsesjonsområdestruktur for lokalradio. Mange av dei større, kommersielle lokalradioane vil rett nok sjå det som positivt at dei får utvida nedslagsfelt og høve til å disponere 24-timars frekvensar. Andre lokalradioar, og då særleg lokalradioar med utprega lokal profil, vil likevel neppe finne dette attraktivt. Andre igjen kan isolert sett vere interesserte i auka dekning, men ikkje ha tilstrekkelege økonomiske ressursar til dette. Storleiken på regionane kan også vere ein fordel for lokalradioane, fordi det kan gi grunnlag for at fleire sender i nettet, det vil seie at det også blir fleire å dele kostnadene på.

Medietilsynet og Post- og teletilsynet gjennomførte i 2009–2010 på initiativ frå Kulturdepartementet ei spørjeundersøking ¹⁰ om digitalisering av lokalradio. Føremålet var å kartleggje lokalradiobransjen si eiga vurdering av digitaliseringsspørsmålet. Undersøkinga viste at mange lokalradiokonsesjonærar er urolege for dei økonomiske konsekvensane av digitalisering og fryktar at overgangen til digital distribusjon vil bli så kostbar at berre eit fåtal av dagens konsesjonærar vil overleve. Biletet er ikkje eintydig, og lokalradiokonsesjonærane er delte omtrent på midten i synet på om lokalradio bør digitaliserast. Aktørar utan lokalradiokonsesjon er stort sett positive til digitalisering.

På spørsmålet om kva for distribusjonsplattform ein ser for seg som den primære for lokalradio i framtida, svarar 52 pst. analog kringkasting via FM, 33 pst. via DAB/DRM og 9 pst. nettradio. Blant aktørar med lokalradiokonsesjon var 78 pst. negative til at det blir fastsett ein endeleg sløkkedato for FM, medan 18 pst. var positive. I gruppa for andre respondentar var fem av sju positive til ein sløkkedato.

Konsulentselskapet LAC 2.0 har i ein rapport ¹¹ av 15. september 2010 på oppdrag frå Digitalradio Norge AS og Norsk lokalradioforbund drøfta ei rekkje spørsmål i samband med at lokalradio i Noreg skal kunne gå over til digital distribusjon. LAC 2.0 fokuserer særleg på kostnader for lokalradioane i DAB-nettet, og korleis det kan leggjast til rette for at flest mogleg av lokalradioane blir sikra reell tilgang til nettet.

6.5.2 Sløkkedato på FM for lokalradio?

Det er lenge til FM blir avvikla. Fram til 2017 kan situasjonen for lokalradio bli radikalt endra. For det første kan det skje endringar i prisane på digitale sendarar. Etter kvart som fleire land satsar på digital radio, vil prisane på teknisk utstyr sannsynlegvis falle. Dette kan betre dei økonomiske føresetnadene for lokalradioane til å satse på digital radio. For det andre kan andre teknologiar enn DAB på sikt bli aktuelle for lokalradio. I vedlegg 1 er fleire alternative teknologiar for digital radio omtala, blant anna DRM+. I dag er ikkje DRM+ eit reelt alternativ, primært fordi det i praksis ikkje finst tilgjengelege mottakarar. Det kan ikkje utelukkast at DRM+, dersom teknologien får fotfeste i nokre land, kan utvikle seg til eit reelt alternativ til DAB for lokalradio. Departementet viser i denne samanhengen til at for eksempel India har planar for å satse på denne teknologien.

Eit gjennomgåande trekk i den teknologiske utviklinga av radiomottakarar er at dei no kan ta inn signal frå ulike nett (DAB, FM, Wi-Fi mv.). Truleg vil den framtidige radiomarknaden bli prega av at ulike teknologiar for radiodistribusjon lever side om side, og av kombimottakarar som handterer fleire ulike standardar. Dette talar for ei avventande haldning til kva slags teknologiske løysingar for digital radio som passar best for lokalradio. Departementet vil i det vidare arbeidet med lokalradiosektoren ta utgangspunkt i at også lokalradiobransjen på eitt eller anna tidspunkt vil bli digitalisert. Uvisse om både kostnadsbilete og teknologival nokre år fram i tid tilseier likevel at ein enno ikkje låser seg til ei bestemt digitaliseringsløysing for lokalradio.

Departementet ser det vidare som viktig at dei flest (og minste) lokalradioane får halde fram på FM inntil vidare, også etter 2017. Mange av dei har i dag eigne, nedbetalte FM-sendarar. Dei minste lokalradioane bør få høve til å vidareføre FM-tilbodet også etter 2017. Dette er i tråd med britiske styresmakters handtering av lokalradiosektoren, der såkalla «community radios» vil få halde fram i FM også utover planlagd dato for sløkking av FM-sendarane.

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

Departementet har ikkje teke stilling til kva lokalradioar som bør få vidareføre sendingane i FM-nettet. Departementet vil i 2015 avklare kva grupper lokalradioar som skal ha denne retten.

Etter departementet sitt framlegg i denne meldinga vil det først i 2015 bli avklart om det er grunnlag for å avvikle FM i 2017. Departementet finn det ikkje føremålstenleg å ta konkret stilling til dette spørsmålet no. Det har samanheng med at det i dei nærmeste åra mest truleg vil skje endringar i teknologi og kostnader som kan få stor innverknad på korleis det stiller seg med digital distribusjon i lokalradiosektoren.

6.5.3 Lokalradioblokka

Lokalradioblokka er planlagd for lokalradio. Prinsippet om aktørstyrt utbygging inneber at ein ikkje har garanti for at Lokalradioblokka blir bygd ut i alle regionar. Det er mogleg at den i nokre regionar berre blir bygd ut i dei mest folketette områda. Heller ikkje i FM har alle område tilbod om lokalradio, så dette vil ikkje representere noko prinsipielt nytt.

Norsk lokalradioforbund har reist spørsmålet om Lokalradioblokka kan gjerast meir finmaska med mindre regionar. Post- og teletilsynet opplyser at dette byr på praktiske problem, fordi Lokalradioblokka er koordinert med nabolanda. Ei replanlegging av Lokalradioblokka ville krevje nye koordineringsrunder utan garanti for semje med nabolanda mv., og innebære at ein også ville måtte ta frekvensressursar frå andre planlagde frekvensblokker for digital radio.

Førebels kan det sjå ut til at det mange stader vil bli for dyrt å byggje ut Lokalradioblokka. Det kan likevel skje ei utvikling dei nærmaste åra som kan endre dette biletet. Det er nyleg utvikla gratis eller rimelege programvareløysingar baserte i hovudsak på open kjeldekode, som tek vare på sentrale prosessar i digital lydkringkasting (koding av lyd, signalpakking og modulering). Desse løysingane kan køyrast på ein vanleg datamaskin og vil kunne erstatte kostbare maskinvarebaserte løysingar. I tillegg har mating av radiosignal til sendaren basert på Internettprotokoll potensial til ytterlegare reduksjon av kostnader. Radio Nova har starta prøvesendingar i DAB+ i Oslo med slike eigenutvikla programvarebaserte løysingar og relativt rimeleg teknisk utstyr. Dette skal etter det som er opplyst ha gjort det mogleg å nå ut med eit digitalt radiotilbod i sentrale Oslo til overkomeleg pris. Departementet trur også at prisane på maskinvare vil bli lågare etter kvart som nye marknader blir digitaliserte. Uvissa om kostnader og tekniske løysingar for lokalradio gjer likevel at det er for tidleg å ta stilling til korleis dei minste lokalradioane skal sikrast tilgang til Lokalradioblokka.

Ein kan anten velje å kunngjere frekvensløyve/anleggskonsesjon for dei 37 områda samla i éin konsesjon eller i 37 separate konsesjonar. Blant anna for å stimulere til sterkare grad av regional/lokal tilknytning, legg departementet til grunn at det bør tildelast 37 separate løyve. Departementet kan ikkje sjå at det er naudsynt å krevje at konsesjonæren har lokal tilknytning eller å avgrense kor mange regionale konsesjonar/frekvensløyve ein einskild aktør kan ha.

I nokre regionar (særleg storbyene) kan høg etterspurnad etter sendetid føre til knappleik på frekvensar. Dei eller den som disponerer frekvensane, vil truleg føretrekkje kundar som leiger mykje kapasitet og som kan stille solide garantiar. Det er såleis risiko for at særleg nisjeradioar (som driv på ideell basis, ikkje-kommersielt og oftast berre sender nokre timar i døgnet) ikkje vil få tilgang, eller at tilgang blir gitt på mindre gunstige vilkår enn kommersielle kanalar som sender 24/7. I eit mangfaldsperspektiv spelar nisjekanalar ei viktig rolle. Etter departementets syn er det viktig å sikre også dei mindre ressurssterke lokalradioane reell tilgang til nettet. Departementet er derfor innstilt på at det kan vere naudsynt å etablere ein mekanisme som sikrar små radioar tilgang. Dette kan gjerast på fleire måtar.

Eit alternativ er å reservere ein del av kapasiteten i kvar region for ei bestemt gruppe kanalar. Dette alternativet inneber at desse aktørane får førsterett til ein viss del av kapasiteten i kvar region, dvs. at Medietilsynet kunngjer ein viss del, eksempelvis 20 pst., av nettokapasitet i nettet til desse aktørane. For å ta vare på netteigaren sitt incentiv til å byggje ut nettet, må desse kanalane betale ordinær leigepris for kapasiteten dei nyttar. Dette vil sikre lokalradioane formell tilgang til nettet, men ikkje løyse utfordringane for dei radioane som ikkje har råd til å betale for sendetid.

Ein alternativ modell er å reservere ein mindre del av kapasiteten i kvar region, for eksempel 5 pst., som netteigaren må stille til gratis disposisjon for små lokalradioar. Dette vil gjere det mogleg for dei minst ressurssterke lokalradioane å sende i Lokalradioblokka. Løysinga føreset rett nok at ikkje mykje kapasitet er avsett på denne måten, fordi kostnadene til netteigaren for denne kapasiteten må dekkjast av dei andre kanalane. Løysinga kan også gjere det aktuelt å stille ei eller anna form for krav til kringkastarar som får tilgang til gratis eller reservert kapasitet.

I dag er det likevel vanskeleg å seie noko om korleis ulike modellar for å sikre dei minste lokalradioane vil påverke grunnlaget for investeringar i Lokalradioblokka. Det er heller ikkje naudsynt å ta stilling til dette før endeleg avvikling av FM-nettet er fastsett. Departementet legg opp til å avklare dette i 2015 i samarbeid med frekvensstyresmaktene.

Post- og teletilsynet og Medietilsynet har fått førespurnader frå aktørar som alt no ønskjer å byggje ut ein eller fleire regionar i Lokalradioblokka. Som nemnt har Radio Nova i Oslo alt starta prøvesendingar med DAB+ frå eigen sendar i Oslo sentrum på grunnlag av tidsavgrensa løyve frå Post- og teletilsynet og Medietilsynet. Departementet ser det som viktig at den typen innovasjon som Radio Nova representerer, får best moglege utviklingsvilkår. Post- og teletilsynet og Medietilsynet bør derfor leggje til rette for at aktørar som alt no vil byggje ut delar av blokka, får høve til det. Eventuelle løyve må tildelast i tråd med allmenne prinsipp for transparens i tildelingsprosessar mv.

Post- og teletilsynet og Medietilsynet bør ikkje gi løyve som varar utover 2017, i og med at det enno ikkje er avklara korleis interessene til lokalradioane skal ivaretakast ved ei eventuell avvikling av FM-nettet i 2017. Løyve som blir gitt no, vil dermed i første omgang få karakter av å vere prøvedrift.

Norges lokalradioforbund har elles i eit innspel til departementet gitt uttrykk for at digitalisering av radiomediet reiser nokre problemstillingar om rettigheitsklarering. Departementet er merksam på at digitaliseringa vil føre til at fleire radioar får eit større dekningsområde, utan at det treng slå ut i fleire lyttarar. Vederlaget til TONO og GRAMO blir fastsett i frie forhandlingar mellom partane, men departementet reknar med at dei finn fram til vederlagsmodellar som sikrar lokalradioane utviklingsvilkår også i den digitale verda.

Boks 6.13

Dei fleste lokalradioane bør få sende på FM også etter 2017. Departementet vil i 2015 avklare kva grupper lokalradioar som skal ha denne retten.

Lokalradioane som ønskjer å sende i Lokalradioblokka, må få høve til det. I 2015 vil departementet i samarbeid med frekvensstyresmaktene utarbeide eit konkret opplegg for dette.

Post- og teletilsynet og Medietilsynet bør leggje til rette for at aktørar som alt no ønskjer å byggje ut delar av Lokalradioblokka, får høve til det. Ingen løyve bør vare utover januar 2017.

6.6 Konsesjonar for analog, riksdekkjande kommersiell radio frå 2014

P4 og Radio Norge har konsesjonar for riksdekkjende analog radio fram til 31. desember 2013. Konsesjonane blei tildelte av Kulturdepartementet på grunnlag ein såkalla skjønneheitskonkurranse der søkerane konkurrerte på grunnlag av konkrete programplanar. Begge radioane har gjennom dette teke på seg seg relativt omfattande programplikter som allmennkringkastarar. I tillegg betalte Radio Norge (opphavleg Kanal 24) og P4 høvesvis 160 og 90 millionar kroner i konsesjonsvederlag.

Departementet ser det som viktig at tilbodet om riksdekkjande, analog reklamefinansiert radio blir halde oppe fram til FM-nettet etter planen blir avvikla i 2017. Dette tyder at det må tildelast konsesjonar for perioden 2014–2017, dvs. tre år. I tillegg må det liggje inne eit høve til ytterlegare to års forlenging dersom sløkkekriteria ikkje er oppfylte i 2015.

Fleire metodar kan nyttast for å fordele kringkastingskonsesjonar. Sist (i 2001) blei konsesjonane tildelte etter såkalla skjønneheitskonkurranse, der søkerane konkurrerte med konkrete planar for eit allmennkringkastingstilbod. Alternativt kan konsesjonar tildelast på grunnlag av auksjon i ei eller anna form. Ingen av desse tildelingsformene er aktuelle no, ettersom det truleg er aktuelt med berre ein tre år lang konsesjonsperiode.

Departementet legg opp til å gi dagens konsesjonsinnehavarar tilbod om forlenging. Både formelle og kulturpolitiske omsyn tilseier at tilbod om forlenging blir knytt til ein føresetnad om at desse aktørane fører vidare programpliktene sine, slik dei er uttrykte i dagens analoge konsesjonsvilkår.¹² I tillegg vil det vere naturleg å stille krav om konsesjonsvederlag, nærvær på DAB-plattformen, og at kringkastarane medverkar til at Riksblokka innan 2015 blir bygd ut til ei dekning som tilsvarar Radio Norges konsesjonskrav i FM-nettet, det vil seie minst 90 pst. befolkningsdekning¹³. Departementet vil sonde interessa for ei slik løysing med dei aktuelle kringkastarane. Dersom dei ikkje er interesserte i direktetildeling på grunnlag av nemnde prinsipp, foreslår departementet å auksjonere ut konsesjonane.

Departementet legg opp til å ta stilling til ev. forlenging av desse konsesjonane i 2011.

Boks 6.14

To konsesjonar for riksdekkjande, reklamefinansiert radio i FM-bandet skal tildelast for perioden 2014–2017 med høve til ytterlegare to års forlenging.

P4 og Radio Norge får tilbod om direktetildeling av konsesjonane dersom dei pliktar seg til å vidareføre dagens allmennkringkastingsprofil nedfelt i gjeldande analoge konsesjonar, og at dei betalar konsesjonsvederlag og medverkar til utbygging av ei digital kommersiell frekvensblokk (Riksblokka) til minst 90 pst. befolkningsdekning.

6.7 Avfallshandtering

Slik det framgår av salstala for radiomottakarar i kap. 2.1.5, blir det selt over 700 000 radioapparat kvart år, dei fleste er FM-mottakarar. Ifølgje ein rapport frå TNS Gallup/NRK Analyse i januar 2010 er det ca. 7,3 millionar FM-radioar i norske husstandar. 3,9 millionar av desse skal vere i dagleg bruk. Elektronikkbransjen opererer med eit endå høgare samla tal FM-apparat i norske heimar. Mange av desse er neppe i bruk. Departementet ser ikkje bort frå at det finst langt fleire enn 7,3 millionar FM-radioar i norske husstandar, men går ut ifrå at desse ikkje bør få stor vekt ved eit teknologiskifte då dei ikkje ser ut til å spele ei rolle i den jamne radiobruken. Som nemnt i kap. 5.2.1, er det ikkje lett å lage sikre estimat for kor mange radiomottakarar som vil bli råka av FM-stenginga. Kor mange apparat som må skiftast ut, er avhengig av ei rekkje faktorar:

Kor mange apparat som er i bruk.

I kva grad ein sløkkedato fører til at folk sluttar å kjøpe analoge apparat. Jo lengre perioden mellom kunngjering av sløkkedato og faktisk sløkking er, jo fleire av mottakarane vil bli skifta ut gjennom det ein kan karakterisere som naturleg avgang.

I kva grad folk vil skifte ut mottakarar eller berre skaffe seg adaptarar (eller la vere å erstatte alle FM-mottakarar).

Om nye former for mottakarar vil erstatte reine radioapparat (smarttelefonar mv.).

Truleg vil talet på apparat som blir leverte inn som avfall, bli høgare enn talet på radioar som husstandane vil skifte ut som følgje av at FM-nettet blir avvikla. Det kjem av at det finst mange radioapparat rundt omkring i heimane som ikkje er i bruk lenger, men som folk likevel ikkje har avhenda. FM-sløkking vil gjere at apparata ubrukelege, og mange vil nok velje å kvitte seg med dei.

Noreg har alt no eit etablert retursystem for elektronisk avfall. Elektronikk som ikkje blir brukt, kan leverast gratis til elektronikkhandlarane og kommunale gjenbruksstasjonar. Dette er også omtala i kap. 5.2.3.

Bakgrunnen for returordninga er ei forskrift frå styresmaktene om innsamling og gjenvinning av elektriske og elektroniske produkt. Denne forskrifta pålegg norske produsentar og importørar ansvar for å ta miljøriktig hand om kasserte produkt og gjenvinne og resirkulere materiala i produkta.

Bransjen har 2 500 hente plassar over heile landet. Alle butikkar som sel elektronikk, pliktar å ta i mot utrangerte elektronikkprodukt. Dette er ei ordning som har eksistert/fungert i ti år.

Totalt blei det i 2009 samla inn 151 620 tonn EE-avfall. 5 502 tonn av dette er lyd- og biletutstyr. Radio fell inn under denne kategorien, men kor stor del som er radioapparat, er ikkje definert. Gjennom gjenvinningssystemet oppnår ein at mellom 80 og 90 pst. av kvart elektronikkprodukt som blir levert til resirkulering, kan brukast opp att i nye produkt.

Mykje av utfordringa ligg i å få folk til å levere utrangert utstyr eller utstyr som ikkje lenger er i bruk til gjenvinning. Det finst allereie eksempel på at forhandlarane tilbyr panteordningar med rabatt på ny digitalradio dersom ein samstundes leverer inn den gamle FM-radioen. Slike kampanjar vil det truleg bli fleire av dersom det blir sett ein dato for avvikling av FM-sendingar.

Elektronikkbransjen har vurdert kva utskiftinga kan bety både i volum og vekt. Dei har gått ut ifrå ei gjennomsnittsvekt på 2,5 til 3 kilo per radioapparat. Tek ein utgangspunkt i at 10 millionar radioar blir leverte til resirkulering, vil dette utgjere mellom 25 000 og 30 000 tonn avfall, fordelt over fleire år. Til samanlikning blir det som nemnt årleg skrota 151 620 tonn forbrukarelektronikk totalt (2009). Radioar vil altså utgjere ein liten del av den skrotmengda bransjen normalt handterer.

Departementet føreset at det framtidige avfallsproblemet blir mindre jo færre analoge apparat som må skrotast når FM-nettet blir avvikla. Som nemnt ovanfor legg departementet opp til ein lang overgangsperiode etter annonsering av sløkkedato for å stimulere til at flest mogleg radioapparat blir skifta ut naturleg.

6.8 Informasjon om overgangen frå analog til digital radio

For å sikre ein vellykka overgang frå analog til digital radio må kringkastarane saman med forhandlarar informere lyttarane om teknologiskiftet. Det er også vesentleg at dette samarbeidet inkluderer bilforhandlarar. Også styresmaktene bør bruke ressursar på informasjon om teknologiskiftet. Erfaringane frå tilsvarande informasjonsarbeid ved overgangen frå analogt til digitalt bakkenett for fjernsyn er gode.

Til skilnad frå digitaliseringa av bakkesendt fjernsyn, som gjekk over ein periode på drygt to år frå lansering til analog slækking, er det alt no eit veletablert digitalt radiotilbod tilgjengeleg. Med den lange omstillingsperioden som er føreslått, kan det ventast at mange har gått over til digitalt radiomottak før FM-nettet blir sløkt. Informasjonsbehovet blir likevel ikkje mindre av den grunn, sidan det truleg ikkje er mogleg å rette informasjon spesifikt til dei lyttarane som framleis høyrer på analog radio. Dermed vil informasjonstiltak i hovudsak måtte rettast mot den breie allmenta.

Departementet vil gi Medietilsynet ansvar for å utforme og drive ein informasjonskampanje for overgangen frå analog til digital radio på tilsvarande måte som for digital-TV-overgangen. Det er særleg viktig at informasjonsarbeidet fyller behova til enkelte grupper i folket som truleg treng meir informasjon og assistanse ved eit slikt plattformskifte, som f.eks. eldre over 70 år. Dette er også den gruppa som høyrer mest på radio. Kampanjen bør i tillegg rettast særleg mot bilforhandlarar.

Kringkastarane må saman med elektronikkforhandlarane syte for informasjon om overgangen frå analoge til digitale sendingar og slækking av analoge sendingar.

NRK må ta i bruk sine fjernsyns- og radiokanalar, også regionale kanalar, og nrk.no for at alle husstandar skal få kjennskap til teknologiskiftet.

Det samla informasjonsarbeidet skal ha som mål at:

- alle i Noreg skal kjenne til det komande teknologiskiftet

- alle husstandar med berre analogt radiomottak skal vite at dei må skaffe seg digitalradiomottakar eller adaptar

- forbrukarane har lett tilgang til utfyllande informasjon og personleg hjelp via telefon, internett og i butikk

Det bør rettast tiltak mot grupper med særskilde behov, utforma i dialog med interesseorganisasjonar og andre som representerer desse gruppene.

6.9 Oppsummering – vidare arbeid med digitalisering av radiomediet

Etter departementets syn vil både omsyna til lyttarane og til radiobransjen bli best ivaretekne i overgangsfasen dersom det undervegs i prosessen blir gjennomført evalueringar av alle aspekta som er omtala ovanfor. Dette må leggjast til grunn for at styresmaktene skal kunne ta stilling til om det kan givast tilsegn om avvikling av FM-sendingane i 2017, eller om avviklinga bør utsetjast til 2019 for ein forsvarleg overgang for både lyttarar og kringkastarar. Tabell 6.1 og figur 6.2 viser dei mest sentrale milepælane i denne prosessen.

2011:	Departementet tek stilling til ev. forlenging av konsesjonar for kommersiell radio i FM-nettet fram til 2017 (eller 2019).
2013:	Departementet tek stilling til følgjande: – Om dekningskravet for NRKs radiotilbod skal knytast til Regionblokka åleine, eller om det også kan oppfyllast ved bruk av andre teknologiar enn DAB. – Kva som ligg i kravet om «rimelege og teknisk tilfredsstillande løysingar for radiomottak i bil».
2015:	Departementet tek stilling til om følgjande føresetnader var oppfylte 1. januar 2015: – Om NRKs radiotilbod har digital dekning tilsvarande dagens P1-dekning i FM-nettet. – Om Riksblokka er bygd ut til minst 90 pst. befolkningsdekning. – Om det digitale radiotilbodet representerer ein meirverdi for folk. – Om det finst rimelege og teknisk tilfredsstillande løysingar for radiomottak i bil. – Om minst halvparten av radiolyttarane dagleg lyttar heilt eller delvis til ei digital radioplattform. Dersom departementet konkluderer med at føresetnaden for FM-sløkking er oppfylt, vil det også ta stilling til kva kategoriar av lokalradioar som skal kunne halde fram på FM inntil vidare, og korleis det skal leggjast til rette for mindre lokalradioar i Lokalradioblokka. Departementet vil leggje fram resultatet av denne gjennomgangen for Stortinget på eigna måte i 2015.
2017:	Mogleg sløkking av FM.
2019:	Eventuell utsett, endeleg sløkking av FM.