



Medietilsynet
Nygata 4
1607 FREDRIKSTAD

Vår ref.: 1901976-3 - 513.3
Vår dato: 4.4.2019

Deres ref.:
Deres dato:

Saksbehandler: Kent Inge Buli Gutvik

Utredning av fremtidig analog distribusjon av lokalradio i FM-båndet

1. Innledning

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) viser til brev fra Medietilsynet (MT) av 1. mars 2019 vedrørende fremtidig analog distribusjon av lokalradio i FM-båndet¹.

I forbindelse med MTs arbeid med å kartlegge grunnlaget for eventuell videre distribusjon av lokalradio i FM-nettet, har tilsynet bedt Nkom om følgende opplysninger og innspill:

- 1) Oversikt over senderpunkter og dekningsgrad i Lokalradioblokka (DAB-lokal). Dersom mulig også en liste over hvilke områder på FM som dekkes/overlapper med DAB-lokal.
- 2) Kort beskrivelse av hvordan frekvensgebyrene² beregnes og noen nøkkeltall som kan beskrive forskjellen i størrelsen på frekvensgebyret for henholdsvis små og store aktører på FM og DAB.
- 3) Nkom bes se på bruken av FM-frekvensressursen.
- 4) Vurdering av om en fortsettelse på FM vil innebære at det må gjøres endringer i ekomloven.
- 5) Vurdering av på hvilke vilkår tillatelsesinnehavere eventuelt bør få anledning til å fortsette på FM.
- 6) Beskrivelse av viktige økonomiske og administrative konsekvenser for Nkom og eventuelt for tillatelsesinnehaverne av eventuell fortsettelse på FM.

¹ Frekvensbåndet 87,5-108 MHz

² Med frekvensgebyr menes her sektoravgift

Når det gjelder punkt 1 og 2 er disse opplysningene allerede oversendt til MT. Vi viser i den forbindelse til e-post fra Pia Braadland til Robin Welhaven Føyen av henholdsvis 25. mars 2019 og 4. april 2019. I det følgende vil det bli redegjort nærmere for Nkoms vurderinger knyttet til de resterende punktene (punkt 3 til 6).

2. Bruk av FM-ressursene

Nkom er bedt om innspill knyttet til hva frekvensressursene i FM-båndet kan og bør brukes til, herunder om ressursene kan være aktuelle for andre type tjenester enn analog lydkringkasting.

Innledningsvis finner vi grunn til å gjøre oppmerksom på to særskilte forhold som setter begrensninger for hvilke tjenester som kan benyttes i FM-båndet. For det første er det slik at båndet i dag er internasjonalt harmonisert til analog lyd-kringkasting, og det benyttes til dette i våre naboland. Dette innebærer blant annet en begrensning i hvilke frekvenser som er ledige og hvilken effekt som kan benyttes av eventuelle andre tjenester nær nabolandenes grenser. For det andre er bruken av FM-båndet avhengig av at det eksisterer utstyr som støtter bruk av frekvensene som inngår i båndet. Etter hva Nkom kjenner til er det per i dag lite utstyr for andre tjenester enn analog lydkringkasting som støtter bruken av båndet. Det må også anses som mindre sannsynlig at utstyrsleverandører vil utvikle nytt utstyr for bruk av båndet, all den tid ingen andre land har gått bort fra analog lydkringkasting i båndet.

Ved vurderingen av om FM-båndet fortsatt skal benyttes til analog lydkringkasting eller ikke, må det blant annet ses hen til hva hensynet til effektiv frekvensutnyttelse tilsier. En stenging av FM-båndet for analog lydkringkasting vil kunne føre til at frekvensressursene i Lokalradioblokka blir utnyttet mer effektivt ved at denne blokka blir fylt med mer innhold (forutsatt at lokalradioaktører som tidligere har sendt på FM-båndet flytter over til Lokalradioblokka). På den andre siden kan det vanskelig argumenteres tungt for en mer effektiv frekvensbruk dersom det ikke samtidig finnes alternative tjenester som kan ta i bruk FM-båndet. Frem til nå har det vært liten interesse fra andre aktører enn lokalradiobransjen for å benytte båndet. Det har imidlertid ikke vært avholdt noen særskilt høring vedrørende dette.

Forutsatt at det sendes med relativt lav effekt og innenfor begrensede områder er det likevel enkelte tjenester som muligens kan være aktuelle og hvor det også finnes utstyr som støtter bruk av FM-båndet. For det første vil antakelig Forsvaret kunne ta i bruk båndet til noen av sine tjenester og utstyr. Videre kan båndet tenkes brukt til midlertidige testtillatelser, Professional Mobile Radio (PMR) og/eller laveffekts FM-sendere (som i dag er regulert gjennom fribruksforskriften § 10). Nkom kan imidlertid ikke se at det per dags dato er behov for å avsette flere frekvenser til disse tjenestene, og vi er tvilende til om denne alternative bruken vil gi en mer effektiv utnyttelse av frekvensene. Nkom bemerker at antakelsene om hva FM-båndet kan

benyttes til er belagt med usikkerhet og at en nærmere konkretisering av hvilke alternative tjenester som kan og bør benyttes i FM-båndet, vil kreve en grundigere utredning fra Nkoms side.

På bakgrunn av ovennevnte kan ikke Nkom se at det er tungtveiende frekvensregulatoriske hensyn som tilsier at analog distribusjon av lokalradio ikke skal kunne fortsette å bruke FM-båndet. De politiske føringene og forutsetningene som ble lagt til grunn i forbindelse med overgangen til digital radio kan likevel tenkes å trekke i motsatt retning.

3. Forholdet til ekomloven

MT har bedt Nkom vurdere hvorvidt en eventuell fortsettelse på FM for lokalradio vil innebære at det må gjøres endringer i ekomloven og i så fall i hvilket omfang.

Nkom viser til vårt hørings svar av 14. januar 2015, inngitt i forbindelse med høringen om rammevilkår for lokalradio, hvor det ble fremhevet at myndighetene må se hen til hva som er formålet med fortsettelsen. Formålet er hverken spesifisert i oppdragsbrevet fra KUD til MT eller fra MT til Nkom, og i det videre legger Nkom til grunn at hensikten bak en eventuell fortsettelse fremdeles er tilrettelegging for utfasing av bakkebasert analog lydkringkasting på FM-båndet.

Slik Nkom tolker oppdraget er spørsmålet om fortsettelse på FM i større grad et kulturpolitisk spørsmål enn et frekvenspolitisk, slik at vår vurdering med tanke på formålstjenligheten av fortsettelsen begrenses. Det anses likevel hensiktsmessig at det gis en vurdering av hvilket handlingsrom ekomloven gir med tanke på fortsettelse.

Det følger av ekomloven at en eventuell fortsettelse på FM-båndet kan følge to alternative fremgangsmåter; utlysning etter § 6-2 og forlengelse ved direktetildeling etter § 6-4a. Begge alternativer er gjennomførbare innenfor gjeldende regelverk og krever ingen lovendring, men avhenger på hver sin side av visse forutsetninger.

Nkom opprettholder sitt standpunkt om blant annet at dagens innehavere av konsesjoner/tillatelser har foretatt investeringer i infrastruktur for å benytte FM-frekvensene, og at det på kort sikt vil ha betydning for aktualiteten av nyinvesteringer fra andre aktører. Fra vårt hørings svar av 14. januar 2015 gjengir vi følgende:

«Dersom konsesjonene/tillatelsene forlenges med bare noen få år, vil dette også være et incitament for aktører som opererer i FM-båndet til å ta i bruk en digital plattform. En eventuell ny utlysning vil, i motsetning til en forlengelse, også medføre mye ressursbruk for lokalradioaktørene og forvaltningen. Vi anser det som lite gunstig å bruke mye ressurser på noe som bare er ment å vare i kort tid.»

Det er ikke vanlig praksis at frekvensmyndigheten forlenger frekvenstillatelser når disse utløper. Vanligvis vil frekvensmyndigheten tildele nye tillatelser når eksisterende tillatelser utløper. Dersom det bare kan gis et begrenset antall tillatelser til bruk av nærmere bestemte frekvenser, er hovedregelen i ekomloven at frekvensmyndigheten følger en bestemt fremgangsmåte for tildeling av tillatelsene som beskrevet i ekomloven § 6-4. Dette innebærer blant annet at det skal gjennomføres en utlysning av tillatelsene som skal tildeles og at interesserte skal inviteres til å søke om de ledige tillatelsene. Dersom det er overskuddsetterspørsmål etter de ledige tillatelsene, skal tildelingen av tillatelser skje etter en konkurransebasert prosedyre som oppfyller visse kriterier for utvelgelse. Dersom det ikke er flere interesserte aktører enn det er ledige tillatelser, vil tillatelsene kunne tildeles direkte til dem som har søkt om tillatelsene.

Ekomloven gjør et unntak fra prosedyren i § 6-4 for tildeling av frekvensbånd som er satt av til kringkasting i nasjonal frekvensplan. I slike tilfeller kan frekvensmyndigheten direktetildele tillatelser til virksomheter som har senderanleggskonsesjon etter kringkastingsloven § 2-2. Nkom viser til at ekomloven § 6-4a ble brukt i forbindelse med at P4 Radio Hele Norge og SBS Radio Norge fikk direktetildelt frekvenstillatelser i FM-båndet som gjelder fra deres tidligere konsesjoner/tillatelser utløp 31. desember 2013. Disse tillatelsene er gitt med varighet til og med 31. desember 2016, og kan forlenges til 31. desember 2018 avhengig av når de riksdekkende FM-nettene slukkes.»

Direktetildeling eller ny utlysning

Hovedregelen i 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 tildeling skje gjennom konkurransebasert tildeling, slik at prinsippene i § 6-2 overholdes.

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 således Nkom hjemmel til å omgå normal utlysningsprosedyre og utgjør et unntak fra § 6-4 om fremgangsmåten ved begrenset antall 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».

Dersom det fremdeles legges opp til å fase ut bruken av FM-båndet til bakkebasert analog lydkringkasting, herunder analog lokalradio, kan det tenkes at det fremdeles er gode argumenter for at dagens innehavere av konsesjoner/tillatelser får beholde disse for en kortere

periode etter 31. desember 2021. Dette avhenger særlig om Kulturdepartementets (KUD) premisser ved forlengelsen i 2015-2016 fremdeles anses gjeldende.

Departementet la da særlig vekt på tre faktorer: at den kommersielle interessen for å sende på FM-nettet ville bli vesentlig redusert som følge av at det resterende radionettet ble digitalisert, at det ble ansett som lite tjenlig at lokalradioaktørene skulle bruke ressurser på en ny konsesjonsrunde for analog kringkasting samtidig med at bransjen ellers ble digitalisert og til slutt at lokalradiobransjen skulle gis tid til teknologiskiftet.

Nkoms erfaring når det gjelder interessen for FM-båndet er at det er lite som tyder på at den har avtatt betydelig - det er fremdeles en jevn strøm av søknader. Videre opprettholder Nkom sitt standpunkt om at en ressurskrevende konsesjonsrunde fremdeles er lite tjenlig. Den siste faktoren, at lokalradiobransjen skal gis tid til teknologiskiftet, reiser særlige problemstillinger som i stor grad er mediepolitiske. Nkom finner likevel, på bakgrunn av erfaringene fra innværende forlengelsesperiode, grunn til å stille spørsmål ved om en ytterligere forlengelse vil tjene dette formålet.

Den ekstraordinære forlengelsen etter 2016 vil i 2022 ha vart i fem år. Dersom konsesjonene/tillatelsene skal direktetildeles for en ytterligere periode, er det etter Nkoms syn gode grunner til å se periodene i sammenheng.

En konsesjonsperiode for FM slik disse tidligere var begrenset etter kringkastingsforskriften § 7-2 første ledd, var før lovendringen i 2008 fastsatt til syv år. Nkom vil fremheve at dersom innehavere av konsesjoner/tillatelser ender opp med en samlet konsesjonsperiode på mer enn dette, vil regimet lettere kunne oppfattes som en urimelig fordel for eksisterende innehavere.

Nkom kan på denne bakgrunn vanskelig anbefale at dagens innehavere av konsesjoner/tillatelser får beholde disse lenger enn en kortere periode etter 31. desember 2021 (tre-fem år). Ved utløpet av en eventuell ny forlengelsesperiode på tre-fem år, vil det etter Nkoms syn antakelig ikke være 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.

Dersom myndighetene legger opp til en forlengelsesperiode på mer enn tre-fem år, kan det etter Nkoms syn bli problematisk å direktetildele etter § 6-4a. Dersom målet ikke lenger er å fase ut bakkebasert analog lydkringkasting på FM-båndet, er Nkom av den klare oppfatning at myndigheten ikke har andre alternativer enn å lyse ut frekvensene. I denne forbindelse mener Nkom fremdeles at tildeling ved pengeauksjon vil være den beste metoden i de tilfellene det er overskuddsetterspørsmål etter frekvensene.

4. Tillatelsesvilkår

Vurdering av hvilke tillatelsesvilkår som skal gjelde bør ses i sammenheng med hva slags tildelingsform som anvendes, altså ny utlysning eller fornying av eksisterende tillatelser. På generelt grunnlag kan det anføres at det ved en fornying vil være urimelig at aktørene som allerede er etablert skal få forlengelse i en ytterligere ny periode uten konkurranse og på bedre vilkår enn hva som gjaldt når de vant ressursene. Nkom mener at myndighetene står friere til eventuelt å endre tillatelsesvilkår sammenliknet med i dag ved en ny utlysning enn ved en fornying av eksisterende tillatelser.

Angående vurdering av varighet mener Nkom at myndighetene må se hen til hva som er formålet med tildelingen. Forutsatt at myndighetene viderefører forutsetningen om at analog radio skal fases ut, jf. Meld. St. 24 (2014-2015), mener Nkom at tillatelsene burde få en kortere varighet enn ved forrige forlengelsesperiode. Bakgrunnen for dette er at en konsesjonsperiode tradisjonelt har vært 7 år, og ved utløp av nåværende tillatelsesperiode vil eksisterende innehavere ved utløp hatt muligheten til å inneha lokalradiotillatelse i 12 år (hvorav 5 år uten konkurranse). Nkom ser også at utbyggingen av lokal-DAB er varierende og at det fremdeles ikke er mulig for alle lokalradioer å flytte over på DAB. Dersom forutsetningen fortsatt er å fase ut analog radio på FM-båndet, er det viktig at myndigheten opprettholder samme linje og gir aktører som opererer i FM-båndet incitament til å ta i bruk en digital plattform. På denne måten vil man være på linje med de føringene som fremgår av Meld. St. 24 (2014-2015) og som har lagt føringer på hva DAB-aktører må forholde seg til.

Befolkningsdekningen på DAB i slukkeområdene er relativt høy³. Dette taler for at nisjeradioene⁴ i slukkeområdene kan slukkes og at de kan gå over til en digital plattform. Utover slukkeområdene finnes det også andre regioner med relativt høy befolkningsdekning, eksempelvis DAB region 8.⁵ Nkom foreslår at det også vurderes hvorvidt noen av disse regionene bør slukkes. Videre er det tre lokal-DAB områder⁶ hvor det ikke er tildelt tillatelser, og her foreslår Nkom at FM-tillatelser kan få en fornyelse av litt lengre varighet slik at det blir mulighet for utbygging av DAB (men ikke ut over 5 år).

En ny utlysning vil være krevende, og det er viktig at momentene og forventningene som ble gitt DAB-aktørene via Meld. St. 24 (2014-2015) i størst mulig grad blir opprettholdt. Det må da gjennomføres et planleggingsarbeid hvor det vurderes hva slags vilkår som skal fastsettes for

³ Jf. tidligere oversendte beregninger

⁴ Jf. Forskrift av 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester § 7-2 første ledd nr. 3

⁵ Kongsberg, Drammen og Eiker

⁶ Region 21 Sogn, Region 22 Fjordane og Region 29 Namdalen

nye tillatelser. Slik Nkom vurderer det er det hensiktsmessig at denne vurderingen tas etter at det eventuelt besluttes at ressursene skal lyses ut på nytt. Årsaken til dette er blant annet at vurderingen vil være tidkrevende, og vilkårene vil også kunne avhenge av hva slags premisser som legges til grunn for tildelingen. Nkom ser imidlertid for seg at det kan være grunn til å se hen til varigheten på FM-tillatelser hos naboland⁷ for å få en harmonisering av sluttidspunkt.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

En eventuell forlengelse av eksisterende tillatelser på uendrede vilkår vil ha enkelte administrative og økonomiske konsekvenser for Nkom, herunder i forbindelse med arbeid knyttet til å forlenge tillatelsene samt ordinære tilsynsoppgaver knyttet til å kontrollere at vilkårene i tillatelsene overholdes. Videre vil det antakelig gå med ressurser knyttet til å vurdere søknader om endring av sendertillatelser underveis i forlengelsesperioden. Erfaringene fra forrige forlengelsesperiode har også vist at enkelte kommersielle og ikke-kommersielle lokalradioaktører bevisst og systematisk har utnyttet forlengelsesperioden til å sende kommersielt radioinnhold inn i et slukkeområde (Oslo). Dette har vært gjort ved å sette sendereffekten i strid med tillatelsen eller ved å benytte antennesystemer som ikke er tillatt og som gir vesentlig større dekningsområde. Vi viser i den forbindelse til felles brev fra MT og Nkom som ble oversendt Kulturdepartementet og Samferdselsdepartementet 10. oktober 2018.

Dersom det legges opp til at frekvensressursene skal lyses ut på nytt, vil dette være vesentlig mer ressurskrevende enn ved en eventuell forlengelse. MT og Nkom vil da måtte 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 overskuddsetterspørsmål vil det også måtte gjennomføres en konkurransebasert tildelingsprosess og nye tillatelser må deretter tildeles. En slik planleggings- og tildelingsprosess vil være ressurskrevende for både MT og Nkom og det vil også være svært tidkrevende. Dersom tildelingen ender med en konkurransebasert tildeling (pengeauksjon), vil dette også være ressurskrevende for lokalradioaktørene.

Det er grunn til å anta at en konkurransebasert tildelingsprosess i form av en pengeauksjon ikke vil generere økonomiske midler (auksjonsproveny) av betydning.

Med hilsen

John-Eivind Velure
avdelingsdirektør

Kent Gutvik
seniorrådgiver

⁷ Sverige 31.7.2026, Danmark 31.12.2027 og Finland 31.12.2029



Nasjonal
kommunikasjons-
myndighet

Dokumentet er godkjent elektronisk og ekspedert uten underskrift

Kopi: Samferdselsdepartementet