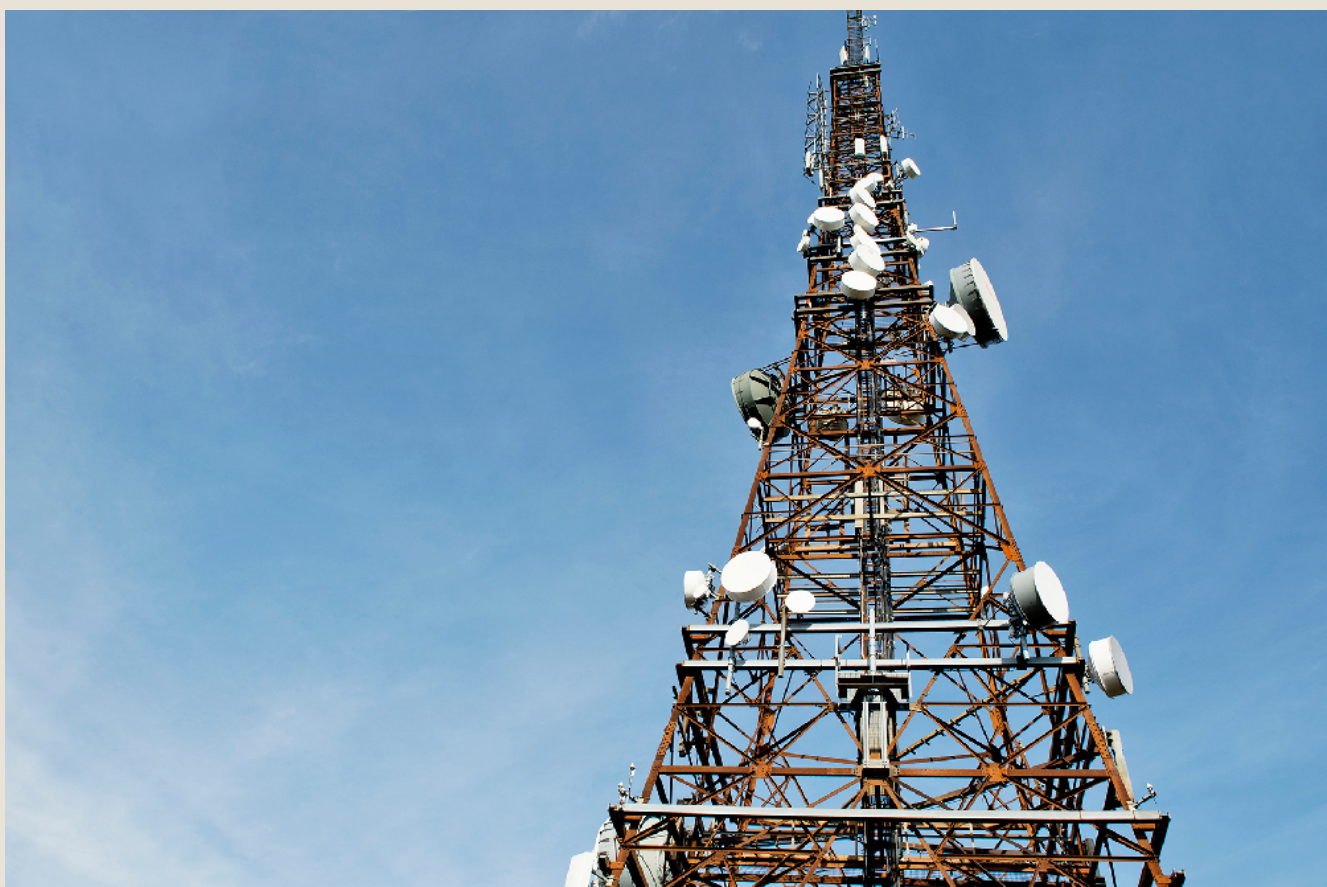


Fremtidig bruk av Riksblokk II

Rapport til Kulturdepartementet og Kommunal-
og moderniseringsdepartementet

Juni 2019



1 Sammendrag og anbefaling

Bakgrunn

I denne rapporten utreder Medietilsynet og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) fremtidig bruk av frekvensressursene i Riksblokk II. Arbeidet er utført på oppdrag fra Kulturdepartementet og Samferdselsdepartementet¹. Bakgrunnen for oppdraget er at Norkring, som ble tildelt anleggskonsesjon og spektrumstillatelse for Riksblokk II i 2012, nå har levert tilbake tillatelsene.

Departementene har blant annet bedt om at utredningen skal kartlegge myndighetenes handlingsrom og en vurdering av hvorvidt frekvensressursen skal lyses ut til digitalradio på nytt. Vurderingene skal baseres på tekniske muligheter, hensynet til mediemangfold, konkurranse og økonomiske forhold.

Vurdering av myndighetenes handlingsrom

Dersom Riksblokk II lyses ut som riksdekkende nett på samme vilkår som skissert i Digitalradiomeldingen², eller holdes tilbake for senere utlysning, antar tilsynene at saken ikke krever ny behandling i Stortinget. Derimot vurderes at ny stortingsbehandling er nødvendig dersom Riksblokk II lyses ut som riksdekkende nett med andre vilkår enn det som fremgår av Digitalradiomeldingen. Det samme gjelder dersom ressursen lyses ut som regionalisert nett eller ressursen brukes til andre formål enn kringkasting. Tilsynenes vurdering er basert på en gjennomgang av sentrale stortingsmeldinger mv. Tilsynene anbefaler likevel at spørsmålet om handlingsrom vurderes nærmere av departementene.

Vurdering av de tekniske mulighetene for Riksblokk II

Ved vurderingen av bruksområder for Riksblokk II mener Nkom at det har klare fordeler å bruke frekvensressursen til kringkasting fordi frekvensen er avsatt til kringkasting og blokka er koordinert med alle naboer. Selv om Riksblokk II er best egnet som riksdekkende ressurs, er det rent teknisk mulig å delvis regionalisere denne blokka. En regionalisering med sammenhengende regioner, som Regionblokka, er imidlertid utelukket fordi det kun er to frekvenskanaler tilgjengelig. Regionalisering er derfor kun mulig å realisere ved adskilte geografiske områder, for å unngå forstyrrelser. Samtidig er det avsatt tilstrekkelig andre frekvensressurser for de mest befolkede områdene ved siden av Riksblokk II. Dette gjør at Nkom samlet sett mener at Riksblokk II er best egnet tildelt som én riksdekkende ressurs.

Vurdering av forhold knyttet til økonomi, konkurranse og mangfold

Medietilsynet mener at å tilrettelegge Riksblokk II for lokalradiodrift kan undergrave lokalradioaktørens driftsgrunnlag og hindre videre utbygging av Lokalradioblokka.

¹ Nkom er fra 1. mai 2019 underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet

² Meld. St. 8 (2010-2011) om digitalisering av radiomediet

Hovedårsaken er at det per i dag er overkapasitet i Lokalradioblokka. Anleggskonsesjonærene sliter med å få nok leietakere, noe som er en avgjørende forutsetning for bærekraftig drift. Tilsynet anser at å tilrettelegge for ytterligere lokalradiokapasitet i markedet kan gjøre det enda vanskeligere å skaffe nok leietakere til nettene i Lokalradioblokka.

Etter tilsynets vurdering er det ingen vesentlige økonomiske og konkurransemessige forhold som taler mot å bruke Riksblokk II til riksdekkende kringkasting. Det andre riksdekkende nettet for kommersiell radio (Riksblokk I) er fullt, og det er dermed ikke ledig kapasitet til riksdekkende digitalradio i eksisterende utbygde sendernett. Medietilsynet vurderer at dette kan være problematisk sett ut fra et mangfoldsperspektiv, og at Riksblokk II derfor bør kunngjøres som en riksdekkende ressurs. Det vil åpne for at flere kan få mulighet til å etablere riksdekkende radio.

Vilkår, tildelingsform og varighet på eventuelle nye tillatelser

Medietilsynet og Nkom mener at eventuelle nye tillatelser i utgangspunktet bør gis varighet til 31. desember 2031, slik at varigheten blir harmonisert med de andre tillatelsene for digital radio. Tilsynene mener videre at frekvenstillatelse og anleggskonsesjon bør tildeles gjennom en åpen pengeauksjon dersom det er konkurrerende etterspørsel. Det systemet som ble etablert for Riksblokk II gjennom Digitalradiomeldingen, blant annet at det ikke er dekningskrav eller oppstartskrav, har hatt en uforutsett negativ effekt for utbyggerne av Lokalradioblokka. Tilsynene mener derfor at det, i tillegg til etablerte standardvilkår, bør stilles noen nye forpliktende vilkår ved ny utlysning av Riksblokk II:

- Dekningskrav
- Oppstartsvilkår
- Krav om eiermangfold hos innholdsleverandørene
- Krav om samtidig og uendrede sendinger i hele dekningsområdet ved utlysning som riksdekkende nett
- Klare føringer for eventuell regionalisert utbygging
- Krav om å beskytte mottak fra eksisterende digital bakkebasert kringkasting
- Krav til bruk av GE06 spektrumsmaske
- Krav til å løse og dekke kostnader knyttet til eventuelle problemer med forstyrrelser

Innspill fra bransjeaktører

Nkom og Medietilsynet har innhentet innspill fra bransjeaktører om fremtidig bruk av Riksblokk II. Ingen respondenter har innvendinger mot at Riksblokk II brukes til digital kringkasting også i fremtiden, og de fleste mener det må stilles vilkår ved ny kunngjøring av ressursen. Det er ulike syn på hvilke vilkår som bør stilles. Respondentene er delt i spørsmålet om Riksblokk II bør være et regionalisert eller riksdekkende nett, og i synet på tildelingsform.

Tilsynenes vurdering av alternativer for fremtidig bruk av Riksblokk II

Bruk av Riksblokk II til annet formål enn kringkasting: Det er usikkert om det er interesse i markedet for alternativ bruk av Riksblokk II. Uten informasjon om konkrete alternative anvendelsesområder og interesse fra potensielle aktører, har ikke tilsynene grunnlag for å anbefale Riksblokk II til annen bruk enn digital lydkringkasting.

Ressursen holdes tilbake og kunngjøres ikke: Nkom og Medietilsynet finner ingen selvstendige argumenter for å holde tilbake ressursen. Hensynet til lokalradioaktører i Lokalradioblokka kan ivaretas gjennom vilkår i tillatelsene til Riksblokk II. Hensynet til potensielle fremtidige aktører som ønsker å benytte ressursen til riksdekkende sendernett taler også imot å la være å kunngjøre ressursen. Tilsynene anbefaler derfor at ressursen gjøres tilgjengelig og lyses ut.

Utlysning av Riksblokk II til kringkastingsformål (riksdekkende nett eller regionalisert inndelt ressurs): Ifølge Norkring har etterspørselen etter å leie kapasitet i Riksblokk II vært marginal. Det kan dermed stilles spørsmål ved om det er reelt behov for et riksdekkende nett. På den annen side taler vurderinger knyttet til økonomi, konkurranse og mangfold for at Riksblokk II tilbys som riksdekkende ressurs. Det er per i dag ikke ledig kapasitet i Riksblokk I, og ved bruk av Riksblokk II legges det til rette for økt mediemangfold blant riksdekkende radioaktører. Videre har de aktørene som har riksdekkende nett i dag tilstrekkelig økonomisk soliditet til at et nytt riksdekkende sendernett ikke setter deres økonomiske bærekraft i fare. I tillegg vurderer Medietilsynet at økt riksdekkende digitalradiotilbud i liten grad vil påvirke lokalradiobransjens evne til å generere reklameinntekter.

Hovedargumentet for å vurdere en alternativ regionalisert inndeling av Riksblokk II, er at det er lokalradiokanaler som har sendinger i Riksblokk II i en avgrenset geografisk region på Vestlandet i dag. Det er imidlertid Lokalradioblokka som har vært fremforhandlet og tenkt tatt i bruk til lokalradioformål. Det er betydelig overkapasitet i sendernettene i Lokalradioblokka, noe som tyder på at det ikke er behov for flere frekvenser til lokalradioformål. I tillegg er det flere tekniske utfordringer knyttet til en regionalisert oppdeling, noe som taler mot en slik løsning.

Nkom og Medietilsynets anbefaling

Ressursen i Riksblokk II lyses ut til bruk for riksdekkende digital kringkasting. Det stilles vilkår til tillatelsene som beskrevet i rapportens pkt. 9.2. Tillatelsene gis i utgangspunktet varighet til 31. desember 2031 og tildeles via en pengeauksjon dersom det er mer enn én interessent.

Dersom ingen interessenter søker om å få ressursen etter en utlysning, kan ett av følgende to alternativer vurderes:

- 1) Ressursen blir tilgjengelig for eventuelle interesserte parter i seks måneder etter fristen i utlysningen basert på «først til mølla»-prinsippet. Dersom interessenter

søker etter seks måneder, håndteres dette som en ordinær søknad som kunngjøres slik at andre interessenter også kan melde seg. Dette er i tråd med etablert forvaltningspraksis. De samme vilkårene som ved første kunngjøring gjelder for tillatelsene for å skape forutsigbarhet for alle bransjeaktører.

- 2) Ressursen holdes tilbake i en bestemt periode, og lyses først ut når radiomarkedet har fått mer tid til å tilpasse seg digitaliseringen. De samme vilkårene som ved første kunngjøring gjelder for tillatelsene for å skape forutsigbarhet for alle bransjeaktører.

Innholdsfortegnelse

1	Sammendrag og anbefaling	1
2	Bakgrunn for oppdraget.....	8
3	Overordnede frekvenspolitiske og mediepolitiske hensyn	9
3.1	Innledende merknader	9
3.2	Frekvensforvaltning og politiske mål	10
3.2.1	Politiske mål.....	10
3.2.2	Frekvensforvaltningen.....	10
3.3	Mediepolitiske mål	11
4	Oversikt over løsninger som drøftes, begrepsbruk mv.	12
4.1	De ulike løsningene som drøftes.....	12
4.1.1	Utlysning av Riksblokk II til kringkastingsformål	13
4.1.2	Tilrettelegging for bruk av ressursen til andre formål enn kringkasting	13
4.1.3	Ressursen holdes tilbake og kunngjøres ikke.....	13
4.2	Begrepsbruk i rapporten.....	14
5	Vurdering av handlingsrom ved fremtidig bruk av Riksblokk II	14
5.1	Innledning	14
5.2	Vurdering av handlingsrom	15
5.3	Delkonklusjon	16
7	Innspill innhentet fra bransjeaktører	28
7.1	Innledning	28
7.2	Om prosessen	28
7.3	Hovedinnhold i mottatte innspill.....	29
7.4	Oppsummering	33
8	Forhold knyttet til økonomi, konkurranse og mangfold	34
8.1	Innledning	34
8.2	Riksblokk II som riksdekkende nett	34
8.2.1	Aktørbildet i Riksblokk I.....	35
8.2.2	Lytterutviklingen på riksdekkende radio.....	35
8.2.3	Økt konkurranse for eksisterende kommersielle riksdekkende radioer	37
8.2.4	Lokalradio – kommersiell konkurranse fra riksdekkende radio.....	38
8.2.5	Hensynet til mediemangfold	39
8.3	Riksblokk II inndelt i regioner	40
8.3.1	Status for utbygging og økonomi i Lokalradioblokka.....	40
8.3.2	Økonomi.....	41
8.3.3	Hensynet til mediemangfold	43

8.4	Delkonklusjon	44
9	Vurderinger av vilkår i nye tillatelser, tildelingsmetode mv.	45
9.1	Innledning og bakgrunn.....	45
9.1.1	Første tildeling av Riksblokk II.....	45
9.1.2	Tildeling av midlertidig løsning i Riksblokk II.....	46
9.2	Vurdering av aktuelle vilkår ved ny tildeling av ressursen.....	46
9.2.1	Innledende merknader	46
9.2.2	Anleggskonsesjon og vilkår	46
9.2.3	Frekvenstillatelse og vilkår	49
9.3	Tillatelsenes varighet	50
9.4	Tildelingsform	50
9.5	Ingen tildeling.....	52
9.6	Delkonklusjon	52
10	Tilsynenes vurdering av fremtidig bruk av Riksblokk II.....	53
10.1	Innledning	53
10.2	Alternativ bruk av ressursen.....	53
10.3	Ressursen holdes tilbake og kunngjøres ikke	53
10.4	Utlysing av Riksblokk II til kringkastingsformål	54
10.4.1	Innledende merknader	54
10.4.2	Hovedargumenter for og imot riksdekkende nett	54
10.4.3	Vurdering og delkonklusjon	56
10.4.4	Hovedargumenter for og imot regionalisert nett.....	57
10.4.5	Vurdering og delkonklusjon	58
11	Tilsynenes konklusjon og anbefaling.....	59

Figurliste

Figur 1: Riksblokk II som harmonisert i GE06-avtalen	19
Figur 2: Blokkering	20
Figur 3: Nabokanalinterferens	21
Figur 4: Illustrasjon av alternativ 1-3.....	24
Figur 5: Utviklingen i radiolytting 1991-2018 (Kilde: SSB. Mediebarometeret 2018)	36
Figur 6: Daglig dekning for kanalgrupper (Kilde: Kantar Media/Norsk Gallup)	36
Figur 7: Utbygging i Lokalradioblokka (Kilde: Anleggskonsesjonærenes årsrapportering for 2018 til Medietilsynet).....	41

Tabeller

Tabell 1: Frekvensressurser til digital kringkasting i VHF-båndet.....	18
Tabell 2: Frekvensplan for digital lydkringkasting i VHF-båndet og markering av første nabokanal	23
Tabell 3: De nasjonale kommersielle radioaktørenes inntektsutvikling fra 2013 til 2017 (i millioner kroner) (Kilde: Selskapenes årsregnskap).....	38
Tabell 4: Økonomiske nøkkeltall fordelt på FM-konsesjonærer og konsesjonærer som kun har DAB-sendinger (i millioner kroner) (Kilde: Lokalradiokringkasternes årsmeldinger til Medietilsynet for 2018)	42

2 Bakgrunn for oppdraget

Medietilsynet og Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom) har fått i oppdrag av Kulturdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet³ å utrede fremtidig bruk av Riksblokk II⁴. Bakgrunnen for oppdraget er at Norkring AS⁵ har levert tilbake sin anleggskonsesjon og spektrumstillatelse med virkning fra 16. mai 2019⁶. Myndighetene må derfor ta stilling til fremtidig utnyttelse av denne ressursen.

Riksblokk II er én av fire riksdekkende frekvensblokker i VHF-båndet som er fremforhandlet til bruk for digital kringkasting gjennom internasjonale frekvensforhandlinger⁷. Ifølge Digitalradiomeldingen⁸ pkt. 6.4.5.3 ble dekningskravene for Riksblokk I og Regionblokkene ansett å oppfylle det kulturpolitiske målet om digital merverdi for befolkningen. Det ble derfor ikke stilt dekningskrav for Riksblokk II. Riksblokk II var ment å dekke behovet for kapasitet for riksdekkende kommersielle radiosendinger utover det det var plass til i Riksblokk I, og å dekke kapasitet til lokalradio utover det Lokalradioblokkene kunne tilby, primært i Oslo, Trondheim og Bergen.

Medietilsynet og Nkom ble 17. desember 2018 bedt av henholdsvis Kulturdepartementet og Samferdselsdepartementet om å levere et felles forslag til fremdriftsplan og beskrivelse av problemstillinger som burde inngå i en utredning av fremtidig bruk av Riksblokk II. Tilsynene leverte sitt forslag 20. desember 2018. Departementene sluttet seg til forslaget 17. januar 2019 og ba tilsynene iverksette utredningen i et felles samarbeid. For å unngå dobbeltbehandling av enkeltpunkter i FM-utredningen⁹ sendte Medietilsynet et forslag til revidert oppdragsbeskrivelse¹⁰ til Kulturdepartementet 12. mars 2019. Kulturdepartementet sluttet seg til denne reviderte oppdragsbeskrivelsen 13. mars s.å.

Departementene har bedt om at utredningen blant annet skal omhandle følgende punkter:

³ Nkom var frem til 1. mai 2019 underlagt Samferdselsdepartementet, og er fra 1. mai 2019 underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet

⁴ Riksblokk II er betegnelsen på en landsdekkende frekvensblokk bestående av frekvensbåndene 216,160 – 217,696 MHz (kanal 11A) og 223,168 – 224,704 MHz (kanal 12A).

⁵ Medietilsynet og Nkom gjennomførte auksjon av Riksblokk II i april 2012, og vinner i auksjonen ble Norkring AS med et bud på kroner 4 004 000. Anleggskonsesjon og frekvenstillatelse ble gitt med en varighet fra og med 29. mai 2012 til og med 31. desember 2031.

⁶ Norkring har i brev av 13. november 2018 levert tilbake anleggskonsesjon og spektrumstillatelse for Riksblokk II med virkning fra og med 16. mai 2019.

⁷ Se nærmere beskrivelse i rapportens pkt. 6.2.

⁸ Meld. St. 8 (2010-2011) om digitalisering av radiomediet

⁹ Mandat 5. desember 2018 fra Kulturdepartementet til Medietilsynet med oppdrag om å kartlegge grunnlaget for en eventuell forlengelse av lokalradioenes konsesjoner på FM etter 2021

¹⁰ Ettersom den reviderte oppdragsbeskrivelsen var særlig relevant for Medietilsynets oppgaver i utredningen, valgte Nkom å ikke sende tilsvarende forslag om revidert oppdragsbeskrivelse til Samferdselsdepartementet.

- Kartlegging av frekvenspolitiske og mediepolitiske mål som er lagt i de ulike stortingsmeldingene om digitalradio
 - Herunder vurdere hvilket handlingsrom myndighetene har uten at saken på nytt må legges frem for Stortinget.
- Vurdering av hvorvidt frekvensressursen bør lyses ut til digitalradio på nytt
 - Herunder vurdere frekvenspolitiske mål om god ressursutnyttelse, internasjonal harmonisering og standardisering, samt mediepolitiske mål om mangfold.
- Vurdering av hvordan ressursen skal tilbys, under forutsetning av at den skal benyttes til digitalradio.
 - Herunder vurdering av tekniske muligheter, mediemangfold, konkurransemessige og økonomiske forhold.
- Under forutsetning av at Riksblokk II skal brukes til digitalradio, må de regulatoriske spørsmålene for fremtidig bruk av ressursen vurderes.
 - Herunder tildelingsform av eventuelle nye tillatelser og vilkår i disse.

Tilsynene har fått frist til 21. juni med å levere sin utredning.

Som et ledd i utredningsarbeidet ble tilsynene også bedt om å gjøre en vurdering av regulatoriske spørsmål knyttet til en eventuell midlertidig løsning for de lokalradioene som allerede bruker Riksblokk II i Sunnhordland/Rogaland. Dette arbeidet ble avsluttet 8. mai 2019 ved etableringen av en midlertidig løsning i regionen, og deloppdraget inngår ikke som del av sluttrapporten.

Det presiseres for ordens skyld at selv om Medietilsynet og Nkom gir denne vurderingen sammen, er tilsynenes ansvarsområder likevel atskilt. Nkom er ansvarlig for frekvensforvaltningen etter ekomloven, mens Medietilsynet har ansvar for konsesjonsforvaltningen etter kringkastingsloven.

3 Overordnede frekvenspolitiske og mediepolitiske hensyn

3.1 Innledende merknader

Ved vurderingen av om frekvensressursen bør lyses ut til digital radio på nytt eller ikke, skal tilsynene ifølge oppdragsbeskrivelsen pkt. 3 vurdere frekvenspolitiske mål om god ressursutnyttelse, internasjonal harmonisering og standardisering, samt mediepolitiske mål om mangfold.

De overordnede frekvens- og mediepolitiske hensynene er sentrale for å få en bred oversikt over den rådende politikken på dette området. Disse hensynene supplerer også føringene som

er gitt i sentrale stortingsmeldinger om digitalradio, se rapportens kapittel 5. Med utgangspunkt i oppdragsbeskrivelsen, redegjør tilsynene i dette kapitlet for overordnede hensyn bak henholdsvis frekvens- og mediemangfoldsforvaltning.

3.2 Frekvensforvaltning og politiske mål

3.2.1 Politiske mål

Det overordnede frekvenspolitiske målet som utgjør rammen for Nkoms frekvensforvaltning følger av lov om elektronisk kommunikasjon (ekomloven) § 1 hvor lovens formål er uttrykt som *«å sikre brukerne i hele landet gode, rimelige og fremtidsrettede elektroniske kommunikasjonstjenester, gjennom effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for bærekraftig konkurranse, samt stimulere til næringsutvikling og innovasjon»*.

Det følger av tildelingsbrevet¹¹ til Nkom fra SD ved statsbudsjettet i 2019 at det er et overordnet mål for Nkom *«å legge til rette for et likeverdig og sikkert tilbud av grunnleggende elektroniske kommunikasjonstjenester og posttjenester av høy kvalitet og til rimelige priser over hele landet»*. Departementet uttrykker videre i «Hovedmål 3» at:

«Nasjonal kommunikasjonsmyndighet skal bidra til å sikre effektiv bruk av begrensede ressurser, herunder frekvensressurser, nummerserier, domenenavn og IP-adresser»

3.2.2 Frekvensforvaltningen

Nkoms frekvensforvaltning bygger på prinsipper som minimumsregulering, teknologi- og tjenestenøytralitet og forutsigbarhet. Nkom ønsker ikke å detaljregulere med mindre det er utfordringer som ikke kan løses uten myndighetens styring.

Frekvenser utgjør en verdifull og begrenset naturressurs og det stiller høye krav til forvaltningen. Målet er å forvalte disse ressursene slik at de gir mest mulig samfunnsnytte. Frekvensforvaltning kan deles i tre hovedoppgaver; planlegging, tildeling og tilsyn.

Frekvensplanlegging innebærer at myndighetene har en overordnet og langsiktig plan for bruken av ressursene, noe som er en viktig forutsetning for at ressursene kan utnyttes effektivt.

Videre er det en grunnforutsetning for at samfunnet skal kunne utnytte frekvensressursene effektivt for å skape gode tjenester og produkter, at tilgangen og bruken av frekvensene reguleres på en hensiktsmessig måte.

¹¹ <https://www.nkom.no/om-nkom>

I utgangspunktet skal alle kunne søke om å få bruke frekvensressurser. Dersom det er nødvendig å bruke ressursene til særskilte allmenntilgittige formål, kan myndigheten tildele ressurs direkte for å oppnå dette formålet¹². Slike formål kan være nød-, beredskaps- og forsvarsformål, samfunnsviktig forskning eller lignende. Myndigheten kan også tildele ressurs direkte til virksomheter som er gitt en rett til distribusjon av radio- eller TV-kringkasting.

Nkom skal legge til rette for samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk og bærekraftig konkurranse. Den mest samfunnsøkonomiske anvendelsen tilsier at ressursene tas i bruk. En tildeling forutsetter imidlertid etterspørsel fra aktører i markedet. Dersom Nkom ikke kjenner etterspørselen, vil myndigheten normalt lyse ut ressursene for å få avklart interessen.

3.3 Mediepolitiske mål

De overordnede politiske målene på mediefeltet fremkommer blant annet av Kulturdepartementets budsjettproposisjon for 2017, der det heter at:

«Statens overordnede ansvar på medieområdet er å fremme ytringsfrihet og demokrati ved å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale, jf. Grl. § 100. Hovedmålet for Regjeringens politikk for redaksjonelle medier er derfor å fremme god nyhetsproduksjon og en bredt anlagt offentlig samtale i dagens og framtidens digitale mediesamfunn(...).»

For at myndighetene på en god måte skal bidra til en bredt anlagt offentlig samtale, må det legges til rette for en hensiktsmessig infrastruktur slik at det gis bredest mulig adgang til å ytre seg i offentligheten. I denne sammenhengen vises det også til den nye Mediestøttemeldingen¹³ der infrastrukturkravet utdypes:

«Den demokratiske infrastrukturen består av ei rekkje ulike element og dekkjer store delar av medie-, kultur-, utdannings- og forskingspolitikken. Innanfor det som kan definerast som medieområdet, består infrastrukturen av alle former for kommunikasjonsskanalar eller uttrykksmiddel som gjer det mogleg å spreie ein bodskap til mange menneske over eit stort område på kort tid. Infrastrukturen består òg av distribusjonssystema som bidreg til å bringe innhaldet fram til eit publikum (...).»

De redaksjonelle massemediene er en sentral del av infrastrukturen for den offentlige samtalen. Mediemangfoldsutvalget¹⁴ pekte i 2017 på at «Med sikte på å fremme en felles åpen

¹² Ekomloven § 6-4 tredje ledd

¹³ Meldt. St. 17 (2018-2019)

¹⁴ NOU 2017:7 Det norske mediemangfoldet – en styrket mediepolitikk for borgerne

og opplyst offentlig samtale, bør staten legge til rette for at alle borgere kan bruke et mangfold av uavhengige nyhets- og aktualitetsmedier».

Et sentralt middel for å oppnå målet om en åpen og opplyst offentlig samtale, er mediemangfold. Mediemangfold er altså en nødvendig forutsetning for borgernes reelle informasjons- og ytringsfrihet.¹⁵

Med bakgrunn i de overordnede mediepolitiske målene har Kulturdepartementet i tildelingsbrevet til Medietilsynet for 2019 lagt til grunn mediemangfold som en styringsparameter for tilsynets arbeid, blant annet i forbindelse med utredningen om fremtidig bruk av Riksblokk II.¹⁶

Riksblokk II kan bidra til økt mediemangfold og derigjennom bidra til å øke borgernes reelle informasjons- og ytringsfrihet. Det er i dette perspektivet Medietilsynet har vurdert hvordan Riksblokk II som ressurs for digital lydkringkasting kan utnyttes for å i størst mulig grad støtte opp under de overordnede målene om ytringsfrihet og demokrati.

4 Oversikt over løsninger som drøftes, begrepsbruk mv.

4.1 De ulike løsningene som drøftes

Med utgangspunkt i oppdraget departementene har gitt, har tilsynene ved vurderingen av fremtidig bruk av Riksblokk II vurdert følgende løsninger:

- Utlysning av Riksblokk II til kringkastingsformål
 - Utlysning som riksdekkende nett
 - Utlysning som regionalisert nett (inkl. lokalt nett)
- Tilrettelegging for bruk av ressursen til andre formål enn kringkasting
- Ressursen holdes tilbake og kunngjøres ikke

Videre drøftelser og vurderinger i rapporten tar utgangspunkt i disse alternative løsningene. I det følgende gir tilsynene en kort forklaring av alternativene.

¹⁵ NOU 2017:7 Det norske mediemangfoldet – En styrket mediepolitikk for borgerne

¹⁶ Medietilsynet – Endelig tildelingsbrev 2019

4.1.1 Utlysning av Riksblokk II til kringkastingsformål

Ettersom ressursene som utgjør Riksblokk II i dag er avsatt til kringkastingsformål, er det naturlig at et alternativ som vurderes er om ressursen skal brukes til digital kringkasting også i fremtiden.

Riksblokk II har så langt vært tildelt som et riksdekkende nett og har i frekvensplanlegging vært fremforhandlet som et riksdekkende nett. På bakgrunn av innspill¹⁷ tilsynene har mottatt fra bransjeaktører, mener tilsynene at det kan være grunn til å vurdere om Riksblokk II skal være et riksdekkende nett også i fremtiden, eller om det bør vurderes å dele ressursen inn i mindre regioner. Tilsynene drøfter derfor i rapporten Riksblokk II både som riksdekkende og regionalisert nett.

4.1.2 Tilrettelegging for bruk av ressursen til andre formål enn kringkasting

Radiospektrum er en begrenset naturressurs som må forvaltes slik at den gir den samfunnsøkonomisk beste ressursutnyttelsen. Det moderne samfunnet har stadig økende behov for å bruke trådløse teknologier som benytter seg av radiospektrum. Dette krever at myndighetene legger til rette for at bruk av frekvensressurser skaper gode tjenester og produkter, og at tilgangen og bruken av frekvensene er forutsigbar og fremtidsrettet.

Tilrettelegging innebærer langsiktig frekvensplanlegging og innsikt i nasjonale behov, interesse fra bransjen, harmonisering og tilgjengelighet av utstyr. Som ledd i dette, har Nkom evaluert hvilke andre teknologier og tjenester enn kringkasting som kan utnytte frekvensressurser avsatt til Riksblokk II.

4.1.3 Ressursen holdes tilbake og kunngjøres ikke

Tilsynene har mottatt innspill¹⁸ fra bransjeaktører om at ressursen ikke bør kunngjøres dersom nettet ikke bygges ut og tas i bruk i tråd med den politiske hensikten. Videre har Medietilsynet i en rapport¹⁹ fremlagt i mai 2019 fremmet forslag om at lokalradio skal få fortsette på FM i ytterligere fem år etter 2021. Selv om forslaget ikke er endelig vedtatt, er det grunn til å anta at beslutningen om hvorvidt lokalradio skal få fortsette på FM vil ha stor betydning for utviklingen i lokalradiosektoren de nærmeste årene. Tilsynene anser derfor at det er behov for å vurdere om ressursen skal holdes tilbake inntil videre som én av de alternative løsningene, blant annet for å se an utviklingen i radiomarkedet generelt og lokalradiomarkedet spesielt.

¹⁷ Se rapportens kapittel 7

¹⁸ Se rapportens kapittel 7

¹⁹ <https://www.medietilsynet.no/om/aktuelt/fm-etter-2021/>

4.2 Begrepsbruk i rapporten

For å forenkle den skriftlige fremstillingen i rapporten bruker tilsynene i enkelte tilfeller samlebetegnelser eller forenklede betegnelser på tekniske forhold, og ikke begreper og betegnelser som normalt ville vært brukt i tekniske fremstillinger. Enkelte slike forenklinger er:

- Begrepet DAB²⁰ inkluderer både DAB²¹ og DAB+²².
- I Digitalradiomeldingen²³ brukes begrepet Riksblokka om det kommersielle riksdekkende nettet. I denne rapporten brukes Riksblokk I om det samme for å skille denne blokka tydelig fra Riksblokk II. Begge tilsyn har de senere årene brukt begrepet Riksblokk I stedet for Riksblokka, så dette begrepet er derfor godt innarbeidet.
- Begrepet «sendernet» brukes synonymt med DAB-nett og kringkastingsnett.
- Riksblokk II brukes som betegnelse for frekvenskanal 216,160 MHz – 217,696 MHz (kanal 11A) og 223,168 MHz – 224,704 MHz (kanal 12A), som i frekvensplanen er kalt Riksblokk II.

5 Vurdering av handlingsrom ved fremtidig bruk av Riksblokk II

5.1 Innledning

Det fremgår av pkt. 3 i oppdragsbeskrivelsen til tilsynene at de frekvens- og mediepolitiske målene om digitalradio som er lagt i de ulike stortingsmeldingene skal kartlegges. Formålet med kartleggingen er å vurdere hvilket handlingsrom myndighetene har uten at saken på nytt må legges frem for Stortinget.

På denne bakgrunn har tilsynene gått gjennom følgende stortingsmeldinger med tilhørende innstillinger, og sett nærmere på hvilke føringer som er gitt og hvilke medie- og frekvenspolitiske mål som angis:

- Meld.St. 8 (2010-2011) Digitalisering av radiomediet (*Digitalradiomeldingen*)
- Meld.St. 24 (2014-2015) Rammevilkår for lokalradio i samband med digitalisering av radiomediet (*Lokalradiomeldingen*)

²⁰ Digital Audio Broadcasting (DAB)

²¹ DAB er en standard for digital lydkringkasting

²² DAB+ er en nyere versjon av DAB som benytter MPEG-4 komprimering og bedre koding for feilkorrigerende. Den generelle effekten av å sende i DAB+ er en bedre utnyttelse av frekvensene og bedre terskelverdier.

²³ Meld.St. 8 (2010-2011) om digitalisering av radiomediet

- Meld.St. 27 (2015-2016) Digital agenda for Norge (del IV – Ekomplanen)
- St.meld. nr. 30 (2006-2007) Kringkasting i ei digital framtid

Tilsynene har også sett på begge mandatene som er mottatt fra departementene når det gjelder kunngjøring av Riksblokk II:

- Likelydende brev fra Kulturdepartementet og Samferdselsdepartementet til Medietilsynet og Nkom datert 5. juli 2011
- Likelydende brev fra Kulturdepartementet og Samferdselsdepartementet til Medietilsynet og Nkom datert 8. februar 2012

Det redegjøres i det følgende for tilsynenes vurdering og konklusjon angående hvilket handlingsrom myndighetene har for fremtidig bruk av Riksblokk II uten at saken på nytt må legges frem for Stortinget.

5.2 Vurdering av handlingsrom

I beskrivelsen av Riksblokk II i Digitalradiomeldingen uttales det at det ikke blir «fastsett krav til innehavar av anleggskonsesjon/frekvensløyve utover standardiserte, generelle vilkår om bruk av frekvensane og føresetnader om at transmisjonskapasitet i hovudsak skal nyttas til kringkasting», se pkt. 1.2 og Boks 6.10. Tilsynene forstår dette som en føring om at kapasiteten i Riksblokk II primært skal benyttes til kringkasting og at dersom det er aktuelt å ta i bruk disse frekvensene til alternative formål, er det noe Stortinget per i dag ikke har tatt stilling til. Det nevnes i denne sammenheng at begrepet «tenestenøytralt» brukes i pkt. 6.4.5.3 i Digitalradiomeldingen (se annet avsnitt). Tilsynene er imidlertid av den oppfatning at begrepet her ikke kan forstås som «tjenestenøytralt» i ekomlovens forstand, men må leses som om det står «teknologinøytralt». Som grunnlag for denne tolkningen vises det særlig til ovennevnte forutsetning om at kapasiteten i hovedsak skal brukes til kringkasting, men også til uttalelser i pkt. 6.4.5.3 annet avsnitt hvor det uttales at det «ikkje bør vere ei statleg oppgåve å velje kva slags teknologi som skal nyttast» i Riksblokk II (vår utheving).

Digitalradiomeldingen pkt. 6.4.5.3 inneholder også andre føringer for Riksblokk II. Blant annet fremgår det at det ikke skal være vilkår om dekningskrav. Dette ble begrunnet med at det ikke var gitt at det var økonomisk grunnlag for å bygge tre riksdekkende nett for radio, og at det derfor var hensiktsmessig å la nettutbygger selv ta stilling til dekningsgrad. Det kunne følgelig ikke utelukkes at Riksblokk II ble bygget ut som et rent storbynett.

Basert på innholdet i alle dokumenter som er gjennomgått, er det tilsynenes vurdering at Riksblokk II er planlagt som et riksdekkende nett, uten noen form for regionalisering eller

ytterligere inndeling. Alle beskrivelser av Riksblokk II i dokumentene omtaler Riksblokk II som det tredje riksdekkende nettet Norge har fått gjennom internasjonale frekvensforhandlinger.

Videre må ordlyd og formuleringer i dokumentene etter tilsynenes oppfatning forstås slik at det skal utstedes én anleggskonsesjon og én frekvenstillatelse for hele ressursen til én og samme aktør. Denne forståelsen fremgår også i kommunikasjon mellom departement og tilsyn, eksempelvis i mandatene fra 2011 og 2012. Kunngjøringsteksten fra tilsynene da Riksblokk II ble kunngjort er følgelig også basert på forståelsen av at det er ett riksdekkende nett som skal tildeles, hvor det gis én anleggskonsesjon og én frekvenstillatelse for hele blokka.

Lokalradioblokka med sin regioninndeling har vært planlagt brukt til lokalradio. Dette fremgår av de generelle beskrivelsene av hvilke frekvenser Norge har tilgjengelig for DAB, og av den særlige omtalen av Lokalradioblokka i pkt. 6.5.3 i Digitalradiomeldingen. I motsetning til hva tilfellet er for Riksblokk II, fremgår det både av Digitalradiomeldingen og av mandat datert 8. februar 2012 at det i Lokalradioblokka skal utstedes en anleggskonsesjon og en frekvenstillatelse for hver region i blokka (totalt 37 anleggskonsesjoner/frekvenstillatelser i blokka).

Når det gjelder forholdet mellom Riksblokk II og Lokalradioblokka, uttales det i Digitalradiomeldingen pkt. 6.4.5.3 at Riksblokk II kan fungere som avlastning for Lokalradioblokka i storbyer som Oslo, Trondheim og Bergen dersom kapasiteten i Lokalradioblokka ikke er tilstrekkelig. Tilsynene tolker dette slik at Riksblokk II var tenkt å være et alternativ for lokalradioer dersom det var behov for kapasitet utover det som Lokalradioblokka kan tilby. I det ligger at man så for seg en situasjon der det ikke var ledig kapasitet i Lokalradioblokka i storbyene, men at Lokalradioblokka likevel var hovedplattformen for lokalradioene. Selv om Riksblokk II ble delvis bygget ut som storbynett, var det fortsatt et riksdekkende nett som var tildelt.

Stortinget har gitt uttrykk for et ønske om å ivareta lokalradioenes interesser i digitaliseringsprosessen.²⁴ Tilsynene oppfatter at dette innebærer å gi gode rammevilkår for lokalradio som sådan. Tilsynene kan ikke se at det er gjort noen konkrete vurderinger i de sentrale dokumentene om hvilken effekt en regionalisert Riksblokk II har for utvikling og utbygging av Lokalradioblokkas regioner utenfor storbyene.

5.3 Delkonklusjon

Nkom og Medietilsynet legger til grunn at Kulturdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har bred erfaring med å vurdere når en sak bør forelegges på

²⁴ Se Digitalradiomeldingen pkt. 6.5.1: «Ein viktig føresetnad for ein vellykka overgang til digital radio er at interessene til lokalradioane blir ivaretekne på ein tilfredsstillande måte.»

nytt for Stortinget. Tilsynenes betraktninger rundt hvilket handlingsrom de ulike stortingsmeldinger om digitalradio gir, bør følgelig vurderes nærmere av departementene før det tas endelig stilling til om saken bør forelegges for Stortinget eller ikke.

Basert på gjennomgang av ovennevnte dokumenter og stortingsmeldinger er det tilsynenes vurdering at myndighetenes handlingsrom i denne saken er som følger:

- Riksblokk II lyses ut som et riksdekkende nett på de vilkår som fremgår av Digitalradiomeldingen (uten dekningskrav)
 - Saken antas å ikke kreve ny behandling i Stortinget
- Riksblokk II lyses ut som et riksdekkende nett, men det settes krav til dekningsgrad og andre vilkår som ikke fremgår av Digitalradiomeldingen
 - Saken antas å kreve ny behandling i Stortinget
- Riksblokk II deles inn i flere isolerte regioner hvor hver region kan tildeles ulike aktører
 - Saken antas å kreve ny behandling i Stortinget
- Riksblokk II brukes til annet formål enn kringkasting
 - Saken antas å kreve ny behandling i Stortinget
- Ressursen holdes tilbake og kunngjøres ikke
 - Saken antas å ikke kreve ny behandling i Stortinget

6 Frekvensressurser for digital lydkringkasting i VHF-båndet

6.1 Innledning

I dette kapitlet vurderes de tekniske mulighetene for Riksblokk II i henhold til pkt. 3 i oppdragsbeskrivelsen. Innledningsvis redegjøres det for de tilgjengelige ressursene for digital lydkringkasting i Norge, og deretter for de viktigste momentene som er relevante ved forvaltningen av frekvensressursene for digital radio.

I Norge er frekvenser i 174-240 MHz-båndet blant annet avsatt til kringkasting i henhold til internasjonale avtaler. Eventuelle endringer i frekvensbruken utover dette vil kunne kreve replanlegging og internasjonale koordineringsforhandlinger. Det kan innebære tidkrevende forhandlinger hvor Nkom ikke kan garantere å oppnå ønsket utfall. Avtaleverket åpner også opp for bruk av frekvenser til andre bakkebaserte tjenester enn kringkasting så lenge frekvensbruken holder seg innenfor de fastsatte rammene. Dette kommenteres nærmere i 6.3.

6.2 Nasjonal forvaltning

Norge har fremforhandlet fire riksdekkende sendernett for digital lydkringkasting tilgjengelig: Riksblokk I, Riksblokk II, Regionblokka og Lokalradioblokka. Lokalradioblokka skiller seg fra de øvrige ved at ressursen ikke tildeles samlet til én aktør, men hvor hver av de 37 regionene utgjør separate tillatelser. I tillegg har vi en riksdekkende frekvensblokk for digital videokringkasting (DVB-T²⁵). Tabell 1 viser en oversikt over frekvensblokkene og status for utbygging.

Sendernett	Innehaver	Frekvenskanal	Deknings-områder	Status	Sender-punkter	Gyldighet
Riksblokk I	Norkring	12D	Riks-dekkende	Utbygd	237	31.12.2031
Riksblokk II	Ledig (midlertidig brukt av A – Media)	11A, 12A	Riks-Dekkende	Tilbakelevert fra Norkring. Midlertidig brukt til 31.12.2019 i en region	4	
Regionblokka	NRK	12B, 12C, 13A, 13E, 13F	Riksdekkende, oppdelt i 8 regioner	Utbygd	1062	31.12.2031
Lokalradio-blokka	Flere, se vedlegg	5A, 6A, 6B, 6C, 7A, 7B, 8B, 10A, 11B, 11C, 11D, 12A, 12C, 13B, 13C, 13D, 13E	Riksdekkende, oppdelt i 37 regioner	35 av 37 regioner er tildelt	84	31.12.2031
Riksblokk III (DVB-T)	Ledig	5, 6, 7, 8, 9, 10, 11	Riksdekkende, delt i 38 regioner	Ledig		

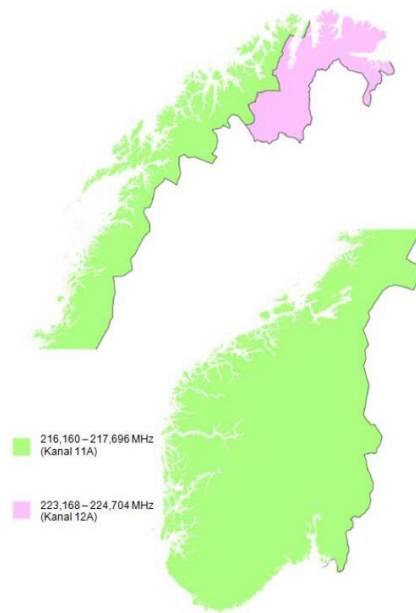
Tabell 1: Frekvensressurser til digital kringkasting i VHF-båndet

Hvert av sendernetene, med unntak av Riksblokk III, har en kanalbåndbredde på 1,536 MHz som kan brukes til å distribuere 10-20 digitalradiokanaler. Antall radiokanaler er blant annet avhengig av oppbyggingen av sendernetet og lydkvaliteten for hver enkelt radiokanal. I dag bærer for eksempel Regionblokka 15 radiokanaler og Riksblokk I 17 radiokanaler.

Riksblokk III har 7 MHz båndbredde og er tilrettelagt for digital videokringkasting, men kan alternativt benyttes og deles opp til ytterligere fire riksdekkende sendernet for digital lydkringkasting.

For å oppnå et riksdekkende sendernet er Riksblokk II satt sammen av frekvenskanal 11A (216,160 MHz – 217,696 MHz) og frekvenskanal 12A (223,168 MHz – 224,704 MHz) slik som geografisk fremvist i Figur 1.

²⁵ Digital Video Broadcasting -Terrestrial



Figur 1: Riksblokk II som harmonisert i GE06-avtalen

6.3 Forstyrrelser

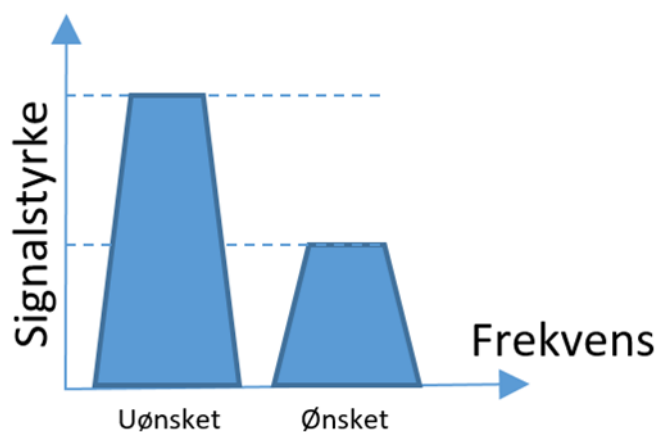
Generelt kan bruken av frekvenser kan forstyrre og bli forstyrret. Dette gjelder også frekvensbruk som er i overensstemmelse med lov, forskrift og vilkår gitt i frekvenstillatelser. Forstyrrelser mellom frekvensbrukere kan forårsake redusert dekningsområde og at en tjeneste ikke fungerer som tilsiktet.

Sendernettene i Regionblokka og Riksblokk I er godt etablert, og ved utbygging av Lokalradioblokka har myndighetene sammen med aktørene identifisert problemstillinger som anses spesielt viktige å belyse og ta hensyn til i vurderingen av fremtidig bruk av frekvensressursen Riksblokk II. Disse erfaringene får dermed betydning for premisene for fremtidig bruk av Riksblokk II, både i form av nye vilkår som bør inkluderes ved utlysning og for vurderingen av om ressursen i sin helhet bør holdes tilbake.

I all hovedsak skaper blokkering og nabokanalinterferens forstyrrelser som må tas hensyn til.

6.3.1 Blokkering

Blokkering er en type forstyrrelser som forekommer når det er for stor forskjell i signalstyrke mellom radiosendere, som vist nedenfor. I denne sammenhengen er det mest relevant å trekke fram forstyrrelsen som kan oppstå mellom to forskjellige sendernett for digital lydkringkasting.



Figur 2: Blokkering

Resultatet av blokkering er at en radiomottaker ikke blir i stand til å oppfatte alle frekvenskanalene som er tilgjengelig i et område. Blokkering oppleves derfor som dårlig dekning for lytterne.

Det eksisterer i utgangspunktet to grupper tiltak som kan settes inn for å unngå eller rette opp problemet med blokkering. Den ene typen tiltak er relatert til radiomottakeren og den andre til hvordan de forskjellige sendernettene er bygget opp.

Radiomottakere har en teknologisk grense for hvor stor forskjell i styrke den tolererer mellom to signaler den mottar. Når en signalstyrke blir for stor i forhold til en annen, forekommer blokkering.

For å unngå blokkering må nivåforskjellene mellom signalene som mottas være innenfor det radiomottakeren kan håndtere. ETSI²⁶ jobber med utforming av en ny europeisk standard for radiomottakere (ETSI EN 303 345-4) for å kunne håndtere denne situasjonen bedre. Det er viktig at pågående og fremtidig utbygging tar hensyn til standardens harmoniserte krav til mottakere.

For å unngå blokkering er det derfor viktig at signalstyrken mellom ulike sendernett er uniform. En slik uniform signalstyrke oppnås best ved å samlokalisere senderpunktene og harmonisere senderparametere til de ulike sendernettene.

Dersom det avdekkes blokkering mellom senderpunktene i et område hvor sendernett er utbygd eller under utbygging, må det iverksettes tiltak for å korrigere sendernettene. Korrigerende tiltak kan være å justere sendereffekt, antennehøyde, antenneretning eller

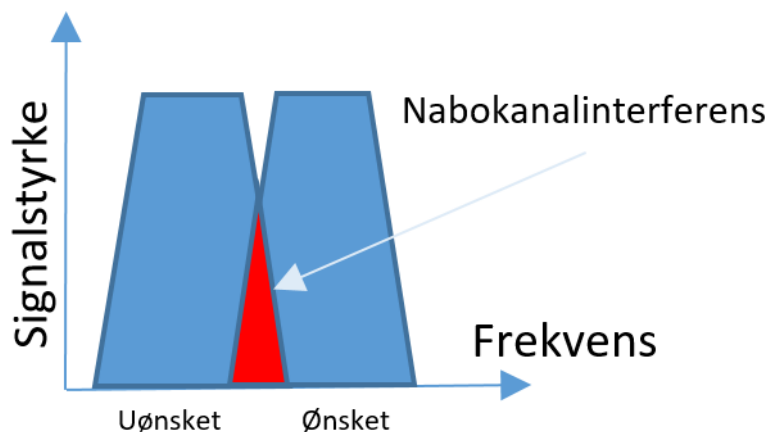
²⁶ European Telecommunications Standards Institute

antennetype. Myndigheten må også vurdere om omplassering av senderpunkt eller i ytterste konsekvens, om avvikling av senderpunkt er nødvendig.

Nkom er av den oppfatning at samlokalisering ved felles utbygging er den beste løsningen for å hindre blokkering, fordi korrigerende tiltak i ettertid er ressurskrevende både for myndighetene og aktørene.

6.3.2 Nabokanalinterferens

Nabokanalinterferens er en forstyrrelse som forekommer når frekvensbruken i en frekvenskanal gir forstyrrelser over i en annen nær kanal. Frekvenskanalene som er nærmeste kanal («nabo») er mest utsatt for slike forstyrrelser.



Figur 3: Nabokanalinterferens

For en radiolytter fremstår nabokanalinterferens som at det ikke er mulig å lytte til alle radiokanalene i et gitt geografisk område. Hvis forstyrrelsen er tilstrekkelig kraftig kan alt av digitalradiomottak i området bli forstyrret.

Blokkering som omtalt ovenfor oppstår ved stor forskjell på styrken mellom signaler, mens nabokanalinterferens er i tillegg avhengig av frekvensavstand mellom to kanaler.

For å unngå nabokanalinterferens bør en primært unngå å bruke de første nabokanalene i samme geografiske område. Første nabokanal er første tilstøtende frekvenskanal, og er illustrert ved rød markering i Tabell 2. Dersom dette ikke kan unngås, bør det iverksettes tiltak for å korrigere problemer med nabokanalinterferens. Korrigerende tiltak kan være innføring av bedre filtre (kritisk maskefilter ²⁷), justering av sendereffekt, antennehøyde, antenneretning eller antennetype.

²⁷ GE06 case 2

En kan også få problemer med nabokanaler som ikke er nærmeste tilstøtende, som andre og tredje nabokanal, dersom det ene sendernet har en betydelig høyere signalstyrke. Dermed kan en kombinasjon av både blokkering og nabokanalinterferens forekomme slik at forstyrrelsene ved nabokanalinterferens forsterkes av blokkering i samme geografiske område.

Som det fremgår av tabellen under har Riksblokk II fire områder med første nabokanal til Lokalradioblokka og ett område med første nabokanal til Regionblokka. De aktuelle regionene er markert i rødt. Til sammenligning har Riksblokk I kun ett område med første nabokanal til Lokalradioblokka, dette gjelder i Sogn, regionsnummer 21. Ettersom Riksblokk I og Regionblokka ble utbygd samtidig og av samme utbygger, er utfordringene med blokkering og nabokanal- interferens håndtert samtidig, blant annet ved utstrakt grad av samlokalisering av senderpunktene for de to sendernetene.

Regionsnummer (Lokalradio-blokka)	Navn på region	Lokalradioblokka	Riksblokk II	Riksblokk I	Regionblokka
1	ØSTFOLD	8B	11A	12D	12C
2	OSLO ASKER BÆRUM	13D	11A	12D	12C
3	AKERSHUS	13B	11A	12D	12C
4	SOLØR HEDMARKEN	13C	11A	12D	13E
5	ØSTERDALEN	10A	11A	12D	13E
6	VALDRES GUDBRANDSDAL	11B	11A	12D	13E
7	HADELAND LAND TOTEN	12A	11A	12D	13E
8	KONGSBERG DRAMMEN EIKER	7B	11A	12D	13A
9	RINGERIKE HALLINGDAL NUMEDAL	11D	11A	12D	13A
10	VESTFOLD	13C	11A	12D	13A
11	GRENLAND DRANGEDAL	13E	11A	12D	13A
12	VEST-TELEMARK	11B	11A	12D	13A
13	AUST-AGDER	13D	11A	12D	13F
14	VEST-AGDER	11D	11A	12D	13F
15	JÆREN DALANE	11C	11A	12D	13F
16	RYFYLKE	10A	11A	12D	13F
17	HAUGALAND	7A	11A	12D	13F
18	SUNNHORDALAND	11C	11A	12D	12B

Regionsnummer (Lokalradio-blokka)	Navn på region	Lokalradioblokka	Riksblokk II	Riksblokk I	Regionblokka
19	NORDHORDALAND	11D	11A	12D	12B
20	HARDANGER	12A	11A	12D	12B
21	SOGN	12C	11A	12D	12B
22	FJORDANE	11C	11A	12D	12B
23	SUNNMØRE	11D	11A	12D	12C
24	ROMSDAL	5A	11A	12D	12C
25	NORDMØRE	12A	11A	12D	12C
26	SØR-TROENDELAG	11C	11A	12D	12C
27	FOSEN	11D	11A	12D	12C
28	INN-TRØNDELAG	8B	11A	12D	12C
29	NAMDALEN	6A	11A	12D	12C
30	HELGELAND	6B	11A	12D	13E
31	SALTEN	6C	11A	12D	13E
32	OFOTEN	11B	11A	12D	13E
33	LOFOTEN VESTERÅLEN	6B	11A	12D	13E
34	HARSTAD	11D	11A	12D	13E
35	NORD-TROMS	11B	11A	12D	12B
36	VEST-FINNMARK	11D	11A	12D	12B
37	ØST-FINNMARK	6B	12A	12D	12B

Tabell 2: Frekvensplan for digital lydkringkasting i VHF-båndet og markering av første nabokanal

Dette innebærer at en utbygging av Riksblokk II i fremtiden i større grad må ta hensyn til forstyrrelser enn ved tidligere utbygging i Regionblokka, Riksblokk I og Lokalradioblokka. Slike hensyn kantas gjennom strengere vilkår i form av blant annet krav til samlokalisering, bruk av utstyr som kritisk maskefilter og godkjenning av senderpunkter før oppføring.

6.4 Bruksområder for frekvensene i Riksblokk II

Selv om Norge gjennom internasjonale avtaler er forpliktet når det gjelder frekvensbruk i VHF-båndet, har likevel hver enkelt nasjon en viss frihet til annen bruk innenfor de rammene avtaleverket setter.

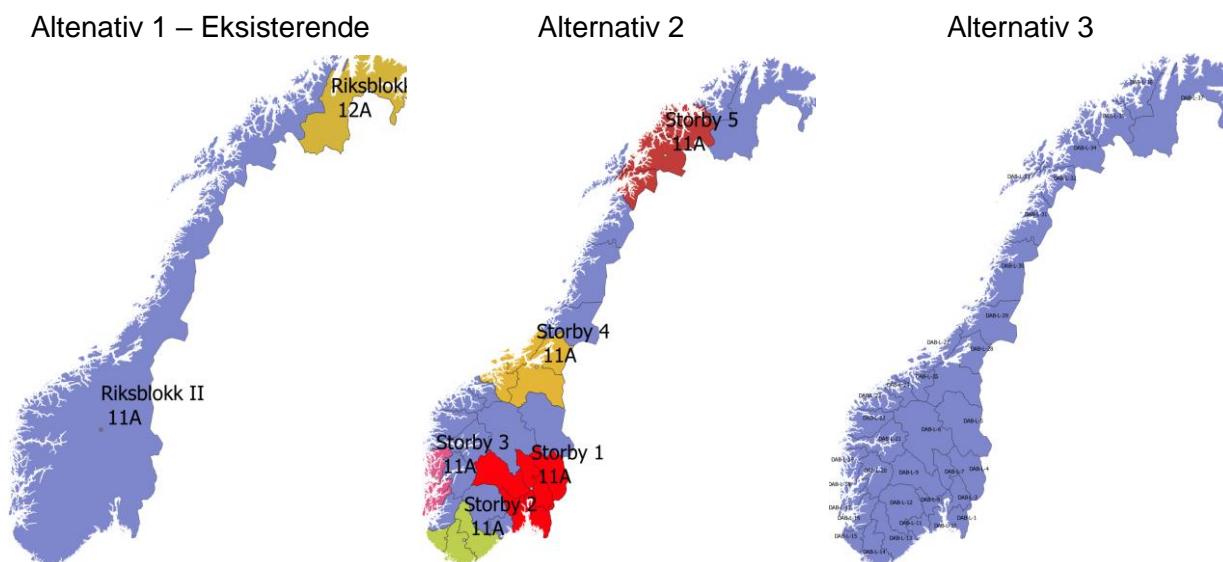
For å vurdere de tekniske mulighetene for Riksblokk II fremover har Nkom identifisert følgende alternativer som relevante:

- Riksblokk II som ressurs for digital lydkringkasting
- Riksblokk II som ressurs for annen bruk enn digital lydkringkasting

6.4.1 Digital lydkringkasting

Riksblokk II som ressurs for digital lydkringkasting kan teknisk sett deles opp geografisk på følgende måter:

1. Riksdekkende nett
2. Regionalt nett (storbynett)
3. Lokalt nett (lokalradio)



Figur 4: Illustrasjon av alternativ 1-3

Alternativene for Riksblokk II som ressurs for digital lydkringkasting er beskrevet i det følgende.

Riksdekkende – alternativ 1

Riksblokk II er per i dag planlagt som riksdekkende sendernett, og som det framgår av navnet, er Riksblokk II tiltenkt en nasjonal dekning med programinnhold som dekker hele Norge. Dette innebærer at det må være samme programinnhold ved sammenhengende dekning. Riksblokk II er den mest aktuelle ressursen å tilby aktørene til bruk for riksdekkende kringkasting.

En utbygging av et sammenhengende riksdekkende nett (fortrinnsvis av samme aktør) gjør det lettere å forholde seg til de mulige forstyrrelsene som er beskrevet over. I en planleggingsfase i forkant av utbygging kan det defineres hvor samlokaliserte senderpunkter blir nødvendig.

Videre er forstyrrelser forårsaket av nabokanalinterferens begrenset til de områdene markert i rødt over, og nødvendigheten av maskefilter minimeres.

Regionalt nett – alternativ 2

Senderpunkter som tilhører forskjellige sendernett med ulikt programinnhold og som samtidig bruker samme frekvenskanal kan forstyrre hverandre. Forstyrrelser unngås med å regulere frekvensbruken for eksempel ved å benytte forskjellige frekvenskanaler, plassere senderpunktene med en viss geografisk avstand eller med å redusere utgangseffekten. Desto lavere utgangseffekt, desto mindre avstand kreves mellom senderpunktene, men lav utgangseffekt resulterer i et lite dekningsområde.

Regionblokka består av flere frekvenskanaler som dekker åtte geografisk begrensede områder og kan sende regionalt innhold. Riksblokk II består av to frekvenskanaler, hvor frekvenskanal 11A dekker hele landet utenom Finnmark. Ved en oppdeling av Riksblokk II i regioner, må hovedsakelig frekvenskanal 11A anvendes i adskilte geografiske områder for å unngå forstyrrelser mellom regionene, illustrert som alternativ 2 i Tabell 3. En regionalisering av Riksblokk II på tilsvarende måte som Regionblokka er utelukket fordi det er kun én frekvenskanal (11A) tilgjengelig. Tilstøtende regioner kommer derfor til å forstyrre hverandre.

Sendernettets utbredelse begrenses av den nødvendige avstanden som behøves mellom de adskilte regionene. En slik anvendelse kan være et storbynett som dekker storbyene, men har dekningsopphold imellom for å hindre forstyrrelser mellom de ulike storbynettene. Drammen og Oslo kan eksempelvis ikke ha ulikt sendernett så det sentrale Østlands-området må gjerne være et område som omfatter de nærmeste nabobyene. En kan se for seg fem til ti områder i Norge, konsentrert rundt de største byene. I praksis betyr dette at Riksblokk II brukes der det ikke er nok ressurser i Lokalradioblokka.

En oppdeling av Riksblokk II som et storbynett har vært aktualisert på bakgrunn av høyere etterspørsel etter radiokanaler i befolkningstette steder. Med et større nedslagsfelt og store lytterandeler, kan utbygging av Riksblokk II i de store norske byene potensielt forsvares samtidig som oppdeling muliggjør ulike og mellomstore radioaktører.

Lokalt nett – alternativ 3

Riksblokk II egner seg ikke for lokalradio der det er behov for tilstøtende dekningsområder, illustrert som alternativ 3. En slik frekvensbruk av samme frekvenskanal (da hovedsakelig 11A)

og sendernet med ulikt innhold er ikke mulig uten potensielt skadelige forstyrrelser og redusert dekning i sendernetene. I stedet for et storbynett med relativt store dekningsområder kunne man planlagt mindre lokalradioregioner hvor digitalradiokapasiteten allerede var oppbrukt. En nøye detaljert frekvensplanlegging er da nødvendig for å sikre sameksistens mellom de små, men tettere lokalradioregionene.

I denne sammenheng finner Nkom grunn til å nevne at Riksblokk III er et bedre teknisk alternativ for å øke lokalradiokapasiteten. Riksblokk III er en stor frekvensressurs og gir mulighet for 72-80 samtidige radioprogrammer. Riksblokk III er oppdelt i 38 regioner omtrent tilsvarende Lokalradioblokkas 37 regioner og vil på grunn av sin regioninndeling ha et bedre utgangspunkt for å bli benyttet til digital lokalradio enn Riksblokk II. Det er viktig å merke seg at bruk av Riksblokk III også vil ha de samme problemstillingene både når det gjelder nabokanalinterferens og blokkering, som beskrevet i pkt. 6.2.1 og 6.2.2, og at den vil utgjøre en konkurrent til Lokalradioblokka slik at utviklingen av denne kan bli hemmet.

6.4.2 Alternative bruksområder for frekvensene i Riksblokk II

Samfunnet beveger seg i en retning av mindre konsum av tradisjonell kringkasting. Dette gjelder både radio- og tv-innhold. En økende andel av lytterne bruker strømmetjenester som podcast eller tidligere sendte radioprogram. Det er derfor nærliggende å hevde at tradisjonell lydkringkasting som nødvendiggjør bruk av egne frekvensressurser ikke blir like aktuelt i fremtiden.

Dersom Riksblokk II vurderes brukt alternativt kan båndet tilby en overføringskapasitet opp mot 11 Mbit/s²⁸. Frekvensene i VHF-båndet har egenskaper som gir forholdsvis god områdedekning, også for områder uten fri sikt og inn i bygninger. Ved å bruke antenner med moderat størrelse er båndet godt egnet for å gi god dekning også når sendere og/eller mottakere er i bevegelse.

Harmonisert bruk medfører ingen endring av dagens praksis. Uansett fremtidig bruk må harmoniseringskrav og inngåtte avtaler overholdes. Ved tildeling av individuelle sendertillatelser ivaretas kravene av saksbehandlingen hos Nkom. Ved spektrumstillatelser må tekst i tillatelsen sikre at innehaver selv ivaretar disse forpliktelsene.

Trådløse mikrofoner og hørselshjelpemidler er også internasjonalt harmonisert, men på sekundærbasis der utstyret bruker såkalte "white spaces" - geografiske områder der primærbruk til kringkasting ikke er tatt i bruk.

²⁸ Overslagsberegning, Shannons teorem med 2×1.536 MHz og $C/(N+I) \geq 20$ dB

Mulig alternativ bruk begrenses også av tilgjengelighet på utstyr. Riksblokk II er internasjonalt harmonisert til bruk for kringkasting, og da er det sannsynlig at utstyr som kan benytte ressursen til annet ikke er bredt tilgjengelig.

Det kan imidlertid finnes spektrumsbruk som ikke er like begrenset av tilgjengelighet på utstyr. Slik bruk kan være i bransjer som ellers bruker utstyr som krever spesiell tilpassing, for eksempel innen forskning, maritimt og/eller militært. En slik anvendelse finner vi i deler av VHF båndet som er brukt av NATO og medlemslandene til militær bruk i henhold til avtalen NJFA²⁹. Selv om NATO har identifisert deler av frekvensbåndet til militær bruk, må frekvensbruk i Norge forholde seg til reguleringen som Norge internasjonalt har forpliktet seg til. Med en langsiktig tildeling kan det også dukke opp kommersielle interessenter, hvis utviklingskostnad kan dekkes inn i tillatelsens varighet. Behov for endringer i frekvensbruken foregår vanligvis i en harmoniseringsprosess hvor flere land ønsker bedre frekvensutnyttelse.

Nkom er av den oppfatning at en grundig utredning med innspill fra andre bransjer enn kringkasting er nødvendig dersom alternativ bruk skal foreslås. Per i dag foreligger det ingen klare holdepunkter for at andre bruksområder er aktuelle.

6.5 Oppsummering og delkonklusjon

Som beskrevet i pkt. 6.2 er det etter Nkoms oppfatning i hovedsak to forstyrrelsesfenomener som er relevante når fremtidig bruk av Riksblokk II vurderes. Avhjelpende tiltak for å minimere disse forstyrrelsene går i stor grad ut på å forbedre sameksistensen på tvers av sendernettene. En god sameksistens forbedrer opplevd dekning og stabilitet, mens en dårlig sameksistens forstyrrer på tvers av sendernett og gir lyttere negativ opplevelse som redusert dekning eller dekningshull.

Det mest effektive virkemiddelet er å samlokalisere senderpunktene på tvers av alle sendernettene. Dernest gjør god planlegging av de tekniske parameterne og kartlegging av frekvensbruken i det geografiske området mye for å hindre ødeleggende forstyrrelser forårsaket av blokkering og nabokanalinterferens.

Anvendelse av frekvensressursen til kringkasting har klare fordeler ved at bruken er internasjonalt harmonisert. Rent teknisk er det mulig å dele opp Riksblokk II for å støtte flere mellomstore aktører i et storby-alternativ eller som ekstra lokalradiokapasitet i adskilte regioner. I praksis er en oppdeling av frekvensressursen i tilstøtende områder tilsvarende Lokalradioblokka tilnærmet umulig. I tillegg innebærer det ressurskrevende planlegging og

²⁹ NATO Joint Civil/Military Frequency Agreement

innskrenkende tekniske vilkår. Det samme gjelder i stor grad for en oppdeling i tråd med et storby-nett.

Alternativ bruk annet enn lydkringkasting innebærer stor usikkerhet og går imot internasjonal harmonisering. En slik endring krever ytterligere utredning.

Det er Nkoms vurdering at de momenter som er beskrevet i kapittel 6 taler for at Riksblokk II er best egnet som riksdekkende ressurs.

7 Innspill innhentet fra bransjeaktører

7.1 Innledning

Nkom og Medietilsynet er i oppdragsbeskrivelsen pkt. 3 bedt om å lage en informasjonsmelding om oppdraget der bransjeaktører oppfordres til å komme med innspill til konkrete spørsmål fra tilsynene. Bakgrunnen for denne delen av oppdraget er at tilsynene tidligere hadde mottatt innspill fra enkeltaktører om Riksblokk II, og det ble ansett som hensiktsmessig å åpne for innspill fra alle interesserte bransjeaktører for å sikre likebehandling og transparens i videre saksbehandling. Sist ressursen ble lyst ut var i 2011, og mye har endret seg siden da. I kapittel 7 beskrives prosessen med å innhente innspill fra bransjeaktører og innholdet i innspillene.

7.2 Om prosessen

5. mars 2019 ba Medietilsynet og Nkom om innspill fra interesserte aktører. Det ble stilt spørsmål som redegjort for under, og aktørene fikk svarfrist til 5. april.

I pkt. 7.3 er innspillene fra til sammen 14 aktører³⁰ sammenfattet.

Tilsynene ba om innspill på følgende spørsmål:

- 1) *Hvilke tjenester bør frekvensblokka benyttes til fremover?*
- 2) *Bør det gjelde særskilte vilkår, og i så fall hvilke, for at ressursen i størst mulig grad skal bli benyttet?*
- 3) *Dersom frekvensblokka skal benyttes til digital radio:*

³⁰ Én aktør kom med innspill etter fristens utløp. Dette innspillet ble dermed ikke vurdert.

- *Hva er fordelene/ulempene med å dele opp Riksblokk II til eventuelle lokale nett/storbynett?*
- 4) *Hvilken tildelingsform bør benyttes dersom det foreligger konkurranse om ressursen?*
- 5) *Er det mediemangfoldsmål og eventuelle andre kulturpolitiske hensyn som bør vektlegges ved vurderingen av fremtidig bruk av denne ressursen?*
- 6) *Andre problemstillinger og oppfatninger om temaet enn de ovennevnte ønskes også velkommen.*

7.3 Hovedinnhold i mottatte innspill

- 1) *Hvilke tjenester bør frekvensblokka benyttes til fremover?*

Ingen av innspillene inneholder sterke motargumenter mot at Riksblokk II, dersom den utlyses - anvendes til digital radiokringkasting.

A-Media AS, Jæren Misjonsradio, Rogaland Lokalradio Forening og Siddis Radio mener at frekvensblokka bør benyttes til lokal digital radiokringkasting.

Jærradiogruppen, Radio 102, Haugaland Kraft Fiber, Bauer Media Group, Nea Radio, Norsk Lokalradioforbund, Paneda og P4 mener at blokken bør settes av til nasjonal digital radiokringkasting.

Norkring fremhever at frekvensblokka bør forbli tjeneste- og teknologinøytral, og kun til nedstrøms kommunikasjon for ikke å forstyrre eksisterende DAB-mottak. Også **NRK** påpeker at det er viktig å ta hensyn til etablert dekning ved eventuell etablering av nytt nett.

- 2) *Bør det gjelde særskilte vilkår, og i så fall hvilke, for at ressursen i størst mulig grad skal bli benyttet?*

Bauer Media Group, Paneda DAB, Norkring og P4 mener at Riksblokk II bør ha tilnærmet like vilkår som Riksblokk I. **Bauer Media Group og Paneda DAB** ønsker å hindre at kun de mest attraktive områdene bygges ut i konkurranse med Lokalradioblokka, mens **P4** fremhever at Riksblokk II er eneste gjenværende ressurs som gir en aktør muligheten for å bygge ut et sammenhengende riksdekkende radiokringkastingsnett tilsvarende Riksblokk I. **Norkring** ønsker samme nettstruktur og tilsvarende dekning som Riksblokk I.

Jærradiogruppen, Radio 102, Haugaland Kraft, Nea Radio og Norsk Lokalradioforbund er enige om at det må stilles vilkår, og mener at Riksblokk II bør lyses ut med krav til nasjonal dekning tilsvarende 80 prosent av Norges befolkning innen to år fra tildeling. Videre må det ifølge disse aktørene stilles krav om at konsesjonen benyttes innen to år, og utbyggingsplan kreves. De mener at det også må stilles en forpliktende bankgaranti med varighet ut 2031. **Nea Radio** ønsker i tillegg et *krav om at alle senderne sender samme mux, altså samme innhold over hele landet*. **Norsk Lokalradioforbund, Jærradiogruppen, Radio 102 og Haugaland kraft** ønsker også et vilkår om nasjonale sendinger.

A-Media, Jæren Misjonsradio, Siddis Radio og Rogaland Lokalradio Forening ønsker at ressursen deles opp, og fremhever at lokalradioene i de aktuelle områdene må bli hørt. Det foreslås at det må stilles vilkår om samarbeid mellom aktørene. Videre fremheves at det er viktig at det settes vilkår om at DAB-nettet blir bygget ut av autoriserte installatører.

Siddis Radio foreslår at Riksblokk II deles opp i seks regioner, og at A-Media får konsesjon for Rogaland, Sunnhordland og Bergen uten å søke konsesjon for dette.

Radio Metro mener at i tråd med Stortingets intensjon fra 2010 (jf. Digitalradiomeldingen) bør det ikke stilles krav til Riksblokk II. Radio Metro mener at nettutbyggeren selv bør ta stilling til dekningsgraden.

NRK og Norkring foreslår samlokalisering av nye sendere på allerede etablerte stasjoner for Riksblokk I og Regionblokk II for å unngå at etablert dekning blir ødelagt. **Norkring** fremhever at dette er relevant uavhengig av avstand til nærmeste DAB-blokk. Det vises til at flere DAB-mottakere har lav sensitivitet, og det gjelder *«både mottakere for DAB i bil og stasjonært mottak i tettbygd strøk»*.

- 3) *Dersom frekvensblokk skal benyttes til digital radio:*
- *Hva er fordelene/ulempene med å dele opp Riksblokk II til eventuelle lokale nett/storbynett?*

Bauer Media Group, Jærradiogruppen, Nea Radio og Norsk Lokalradioforbund hevder at en oppdeling av Riksblokk II i regionale eller lokale områder undergraver hensikten med Lokalradioblokka, og investeringene gjort i denne. Det vises til at det eksisterer betydelig overkapasitet i Lokalradioblokka, og at denne bør utnyttes først.

P4 ser ikke behovet for ytterligere regionale ressurser, og viser til at det er ledig kapasitet i Lokalradioblokka. Dersom myndighetene ønsker flere ressurser, mener P4 at det er mer

hensiktsmessig å benytte seg av Riksblokk III, da denne ressursen allerede er koordinert for 38 geografiske områder.

Norkring og NRK viser til at det kan oppstå interferenssoner.

A-Media hevder at regionoppdeling vil bidra til at flere aktører kan dele kostnadene, og at det kan bli større dekningsområde for de mindre aktørene.

pTro fremhever at det er vanskelig å ta stilling til oppdelingsspørsmålet, da de ikke har hatt tilgang til et riksdekkende nett. De mener likevel at dersom «*anledningen byr seg til å komme inn på et større nett, eller til flere storbynett, vil vi være positive, men prisen vil være avgjørende*».

4) *Hvilken tildelingsform bør benyttes dersom det foreligger konkurranse om ressursen?*

A-Media, Jæren Misjonsradio, Siddis Radio og Rogaland Lokalradio Forening ønsker ikke auksjon. Det tas til orde for det som oppfattes som en «skjønnhetskonkurranse» hvor innholdskonsesjonærene/lokalradioene selv kan bestemme hvem de ønsker å samarbeide med gjennom høring.

Paneda DAB, P4 og Bauer Media Group mener at det ikke er grunn til å avvike fra vanlig tildelingsmetode, og at en åpen pengeauksjon er hensiktsmessig.

Radio Metro anfører at Riksblokk II bør lyses ut på vanlig måte, uten at det stilles en «*hel rekke forutsetninger og premisser for bruken verken når det gjelder tekniske forutsetninger, distribusjonsgrad eller økonomiske garantier slik det ble lagt opp til i Stortingsmeldingen. De som har kapasitet i Riksblokk I bør ikke delta i denne prosessen.*»

5) *Er det mediemangfoldsmål og eventuelle andre kulturpolitiske hensyn som bør vektlegges ved vurderingen av fremtidig bruk av denne ressursen?*

Bauer Media Group foreslår at «*kapasitet i denne nasjonale ressursen kunne vært brukt til for eksempel ideelle organisasjoner, minoriteter, fremmedspråk og livssyn*».

A-Media, Jæren Misjonsradio, Siddis Radio og Rogaland Lokalradio Forening viser til hensynet til de innholdskonsesjonærene som i dag benytter seg av Riksblokk II, og påpeker at det er urealistisk at disse kan klare overgangen til nye frekvenser dersom Riksblokk II ikke

lenger kan benyttes til regional/lokal radiokringkasting. **Siddis Radio** hevder at 18 lokalradioer kommer til å bli fjernet fra luften dersom Riksblokk II ikke videreføres som radiofrekvens.

På den annen siden hevder blant andre **Jærradiogruppen, Nea Radio og Norsk Lokalradioforbund** at mangfoldsbetraktninger kan gjøres gjeldende på samme måte som for aktørene som har etablert seg på Lokalradioblokka. Disse opplever at forutsetningene for drift er forringet av konkurransen fra aktørene på Riksblokk II, og i fortsettelsen kan dette potensielt få betydning for deres eksistens.

P4 fremhever at en oppdeling av Riksblokk II vil «*avskjære fremtidige muligheter for å øke kanaltilbudet på riksdekkende radio. Det vil i seg selv være et hinder for den videre utviklingen av radiomediet, også i et mediemangfolds- og kulturpolitisk perspektiv*».

6) *Andre problemstillinger og oppfatninger om temaet enn de ovennevnte ønskes også velkommen.*

Nea Radio opplyser at det er avgjørende for deres mulighet til fremtidig bruk av Lokalradioblokka at Riksblokk II «*blir utlyst og brukt etter hensikten, altså at den er et tillegg til Riksblokk I, [og] ikke blir en konkurrent til Lokalradioblokka*».

A-Media ønsker økonomisk støtte til utbygging av Riksblokk II på lik linje med støtteordninger i Lokalradioblokka.

Jæren Misjonsradio, Siddis Radio og Rogaland Lokalradio Forening fremhever at hensynet til aktørene som allerede er etablert på Riksblokk II må veie tungt.

Haugaland Kraft, Radio 102, Norsk Lokalradioforbund og Jærradiogruppen mener at den bruken som har vært frem til nå av Riksblokk II ikke er i tråd med den politiske hensikten, og at dersom Nkom og Medietilsynet etter en helhetsvurdering kommer til at ressursen ikke blir bygget ut, bør heller ikke ressursen utlyses.

Norkring påpeker at «*blokkeringseffekter kan oppstå mellom ulike frekvensblokker dersom nettoppoligien er ulik*» og fremhever at samlokalisering med eksisterende nett er nødvendig. Videre påpekes at det må tas hensyn til eksisterende DAB-nett ved etablering av nye DAB-sendere slik at «*etableringen av nye sendere ikke skal forringe eksisterende mottak*».

7.4 Oppsummering

Innspillene kan oppsummeres på følgende måte:

- Ingen av de som har uttalt seg har motforestillinger mot at Riksblokk II brukes til digital radiokringkasting også i fremtiden.
- Respondentene har litt ulike synspunkter på hvilke vilkår som bør stilles i anleggskonsesjon og frekvenstillatelse ved eventuell ny utlysning til kringkasting. De fleste mener at det bør stilles vilkår i tillatelsene og flere viser til at det bør være tilnærmet like vilkår som for Riksblokk I. Enkelte mener det bør være dekningskrav også i Riksblokk II. Én aktør mener at det ikke bør stilles krav til Riksblokk II og at nettutbygger selv bør ta stilling til dekningsgraden.
- Respondentene er delt i spørsmålet om Riksblokk II bør være et regionalisert eller riksdekkende nett. De som ønsker et riksdekkende nett viser blant annet til at det er overkapasitet i Lokalradioblokka og at denne kapasiteten bør utnyttes først. De som ønsker et regionalisert nett viser blant annet til at dette kan bidra til lavere kostnader for innholdsleverandørene. Én aktør viser til at en oppdeling av Riksblokk II avskjærer fremtidige muligheter for digital riksradio, noe som også kan være en mediemangfoldsmessig utfordring.
- Når det gjelder tildelingsform, ønsker den ene halvparten av respondentene en «skjønnhetskonkurranse» der lokalradioene selv kan bestemme hvem de ønsker å samarbeide med gjennom en høring. Den andre halvparten ønsker en åpen pengeauksjon.
- Flere av respondentene mener det foreligger mediemangfoldshensyn og kulturpolitiske hensyn som bør vektlegges ved vurderingen av fremtidig bruk av ressursen. Noen mener hensynet til eksisterende aktører i Riksblokk II må vektlegges, mens andre mener at tilsvarende hensyn gjør seg gjeldende for de aktører som har etablert seg i Lokalradioblokka. Én aktør foreslår at Riksblokk II kan reserveres for ideelle organisasjoner, minoriteter, fremmedspråk og livssyn.
- Videre fremmes et ønske om støtteordninger på lik linje med Lokalradioblokka. Enkelte tekniske utfordringer påpekes, blant annet blokkeringseffekter og at det må tas hensyn til eksisterende nett ved etablering av nye sendere for å unngå forringelser av eksisterende mottak.

8 Forhold knyttet til økonomi, konkurranse og mangfold

8.1 Innledning

Ifølge oppdragsbeskrivelsen pkt. 3 skal tilsynene vurdere hvordan Riksblokk II skal tilbys dersom ressursen skal benyttes til digitalradio. Tilsynene er blant annet bedt om å vurdere hvordan de ulike tekniske alternativene påvirker mediemangfoldet, konkurransesituasjonen og de økonomiske driftsforutsetningene for lokalradio på DAB.

Ved vurderingen av en eventuell ny utlysning av Riksblokk II til bruk for digitalradio, er det naturlig å legge vekt på hvorvidt en anbefalt løsning kan bidra til å realisere mediepolitiske mål, herunder myndighetenes plikt til å legge til rette for en åpen og mangfoldig infrastruktur for utveksling av nyheter, informasjon og synspunkter fra alle deler av samfunnet (se rapportens pkt. 3.3).

Etter en vurdering av oppdragets art og omfang, har ikke Medietilsynet funnet grunn til å gjennomføre nye eksterne undersøkelser for å kartlegge disse spørsmålene. I tråd med oppdragsbeskrivelsen har tilsynet benyttet faktainformasjon og delkonklusjoner hentet fra Medietilsynets rapport «FM etter 2021»³¹, levert i mai 2019. I tillegg har tilsynet anvendt øvrig relevant faktagrunnlag som Medietilsynet og Nkom besitter, herunder innspill innhentet fra bransjeaktører som beskrevet i rapportens kapittel 7.

Dersom Riksblokk II skal kunngjøres til bruk for digital kringkasting, er det to hovedalternativer. Det ene er å kunngjøre ressursen som et riksdekkende nett, som tildeles én aktør. Det andre alternativet er å kunngjøre Riksblokk II som et nett inndelt i isolerte regioner, herunder lokalt nett, der disse regionene kan tildeles ulike aktører. Nedenfor drøftes de to alternativene.

8.2 Riksblokk II som riksdekkende nett

Som det er vist til i kapittel 5 om vurdering av handlingsrom, er det tilsynenes oppfatning at føringer i stortingsmeldinger mv. trekker i retning av at Riksblokk II er planlagt som et riksdekkende nett, der det ikke er lagt opp til noen form for regionalisering eller ytterligere inndeling. Dersom ressursen skal lyses ut på andre premisser enn det som er forutsatt i Digitalradiomeldingen, det vil si inndelt i regioner eller med andre vilkår enn det som fremgår av denne meldingen, antar tilsynene at det krever Stortingets behandling.

De riksdekkende kanalene som i dag er tilgjengelige på DAB er fordelt i to riksdekkende sendernet; ett for NRK (Regionblokk) og ett for de kommersielle riksdekkende kanalene

³¹ <https://www.medietilsynet.no/om/aktuelt/fm-etter-2021/>

(Riksblokk I). Nettene er fullt utbygd og oppfyller de dekningskrav som ble satt som vilkår for avvikling av riksdekkende FM-sendinger.

8.2.1 Aktørbildet i Riksblokk I

Per dags dato er all sendekapasitet Riksblokk I tatt i bruk. Det er 17 riksdekkende radiokanaler som sender i blokk, fordelt på fire konsesjonærselskaper. De fire er: P4 Radio Hele Norge (seks radiokanaler), P5 Radio Halve Norge AS (én radiokanal), Bauer Media AS (ni radiokanaler) og Energy Holding Norway AS (én radiokanal). P5 Radio Halve Norge AS er heleid av P4 Radio Hele Norge AS. Energy Holding AS er en del av P4-Gruppen, som er eid av underholdningskonsernet Nordic Entertainment Group (NENT Group).

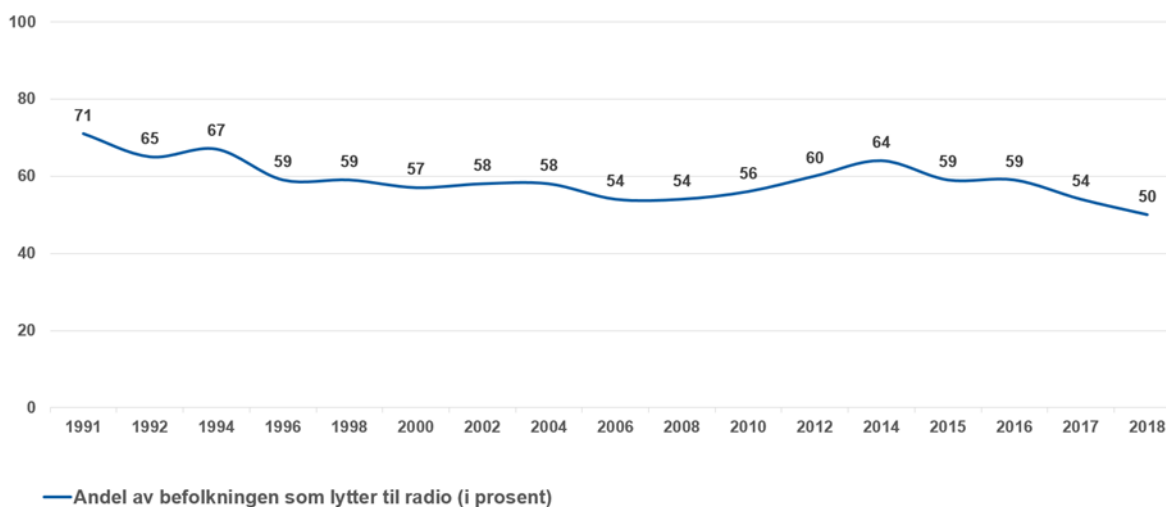
Selv om det er et stort antall radiostasjoner i Riksblokk I, har disse tilknytning til kun to aktører. Dette tilsier at dagens riksdekkende kommersielle radiotilbud i relativt liten grad representerer et avsendermangfold i eiermessig forstand. Samtidig har aktørene etter digitaliseringen valgt å differensiere sitt tilbud gjennom å etablere flere ulike kanaler, noe som har bidratt til økt innholdsmangfold.

Dersom Riksblokk II avsettes som senderressurs til riksdekkende kringkasting, kan det åpne for at flere aktører får muligheten til å etablere et riksdekkende kringkastingstilbud. Etter Medietilsynets vurdering øker dette mulighetene for å oppnå et større avsender- og innholdsmangfold. Disse hensynene taler isolert sett for en kunngjøring av Riksblokk II som sendernett for riksdekkende kringkasting.

8.2.2 Lytterutviklingen på riksdekkende radio

Gjennom avviklingen av det riksdekkende FM-nettet i 2017 ble alle de riksdekkende radioene i Norge digitale. Etter den digitale overgangen har den totale radiolyttingen gått noe ned. Tall fra SSBs mediebarometer viser en nedgang fra 59 prosent til 50 prosent i andelen av befolkningen som lyttet til radio en gjennomsnittsdag i perioden 2016 til 2018. I de foregående 20 årene var radiolyttingen på mellom 54 og 60 prosent, se Figur 5.

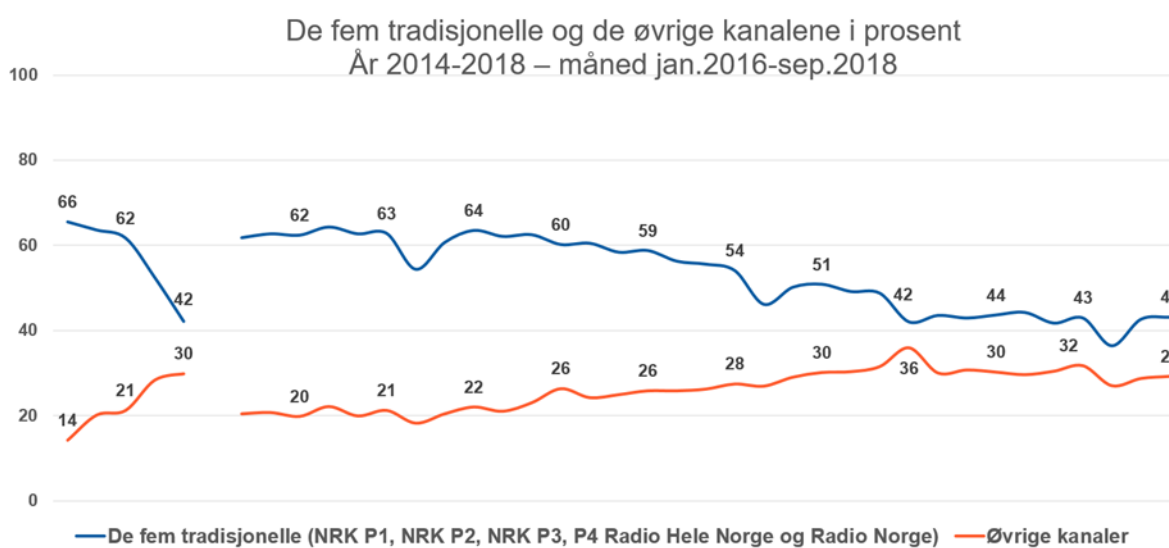
Utvikling i radiolytting 1991-2018



Figur 5: Utviklingen i radiolytting 1991-2018 (Kilde: SSB. Mediebarometeret 2018)

I tillegg til at den totale radiolyttingen har gått noe ned etter den digitale radioovergangen, er også lyttingen blitt mer fragmentert. Lyttertall for riksradio viser at der lyttingen tidligere var samlet rundt de fem tradisjonelt store kanalene NRK P1, NRK P2, NRK P3, P4, og Radio Norge, er den blitt mer fragmentert i takt med at antallet digitale kanaler har økt. Radiolyttingen fordeler seg altså på flere kanaler, se Figur 6.

Daglig dekning for kanalgrupper



Figur 6: Daglig dekning for kanalgrupper (Kilde: Kantar Media/Norsk Gallup)

Videre har økt innholdstilbud, digitalisering og mobile enheter ført til endrede brukervaner for radiolytting. I perioden 2015-2018 økte andelen som daglig strømmer fra 34 til 37 prosent. Andelen som bruker podkast daglig økte fra to prosent til ni prosent i samme periode³².

Det er vanskelig å forutse hvorvidt den beskrevne utviklingen i radiolytting og brukervaner kommer til å fortsette i samme retning, eller i hvilken grad utviklingen må ses i lys av digitalradioovergangen. Det ser likevel ut til at tallene kan indikere en noe mindre interesse for tradisjonell lineær radiolytting, og en dreining mot ikke-lineær lytting. Et interessant forhold i denne sammenhengen er at vi ser en lignende trend i Sverige, hvor det ikke har vært en tilsvarende digitaliseringsprosess³³. Dette kan peke i retning av at det er mindre attraktivt å investere i en kostnadskrevenende utbygging for å realisere et riksdekkende radiokringkastingnett. På den annen side kan den siste tids endring i brukervaner i form av mer fragmentert lytting tyde på at lytterne i større grad enn tidligere er villige til å bruke tid på flere ulike innholdstilbud. Dermed kan et økt innholdstilbud tiltrekke seg lyttere som følge av tilrettelegging for mer digital kringkastingkapasitet.

Det er imidlertid gått kort tid siden riksdekkende radio i Norge ble digitalisert. Det kan derfor være grunn til å være noe forsiktig med å legge for stor vekt på den siste tids utviklingstrekk i radiolytting i vurderingen av hvorvidt det bør legges til rette for ytterligere senderressurser til riksdekkende radiokringkasting.

8.2.3 Økt konkurranse for eksisterende kommersielle riksdekkende radioer

En eventuell etablering av et riksdekkende sendernet for kringkasting kan medføre økt konkurranse om annonseinntektene for de eksisterende kommersielle aktørene. Medietilsynet har derfor sett på disse aktørenes soliditet for å kunne vurdere om det er forhold som tilsier at eventuell økt konkurranse i det nasjonale radiomarkedet kan ha åpenbare negative konsekvenser for aktørenes bærekraft.

De to nasjonale, kommersielle radioaktørene økte sine samlede driftsinntekter med 118 millioner kroner fra 2013 til 2017. I 2017 hadde aktørene 594 millioner kroner i driftsinntekter. Inntektene kommer nesten utelukkende fra reklamesalg. Inntektsnivået har nær sammenheng med utviklingen i lyttertall og annonsørenes oppfatning av radio som reklamekanal. Tabell 3 viser utviklingen i aktørenes driftsinntekter fra 2013 til 2017.

³² Kilde: Medietilsynets rapport «FM etter 2021», kapittel 6 (<https://www.medietilsynet.no/om/aktuelt/fm-etter-2021/>)

³³ Nordicom – Sveriges Mediebarometer 2018.

	2013	2014	2015	2016	2017
Nasjonal kommersiell radio	476	510	514	520	594

Tabell 3: De nasjonale kommersielle radioaktørenes inntektsutvikling fra 2013 til 2017 (i millioner kroner) (Kilde: Selskapenes årsregnskap)

Samlet sett har de to aktørene hatt god lønnsomhet de siste årene. Driftsmarginene for de to aktørene sett under ett har ligget mellom 11,9 og 13,7 prosent fra 2014 til 2017. I 2013 var driftsmarginen 7,3 prosent.

Medietilsynet vurderer at aktørene har tilstrekkelig økonomisk soliditet til at en eventuell etablering av et nytt sendernet for riksdekkende kringkasting i seg selv neppe setter de to aktørenes økonomiske bærekraft i fare. Tilsynet mener det ikke er vesentlige økonomiske forhold knyttet til de eksisterende nasjonale aktørene som taler mot å kunngjøre Riksblokk II til riksdekkende kringkasting.

8.2.4 Lokalradio – kommersiell konkurranse fra riksdekkende radio

Stortinget har gitt uttrykk for et ønske om å ivareta lokalradioenes interesser i digitaliseringsprosessen³⁴. Medietilsynet mener derfor at det i denne sammenheng også er relevant å se på hvorvidt eventuell etablering av ytterligere riksdekkende kringkastingstilbud kan medføre konkurranse som kan være av betydning for lokalradiobransjens evne til å hente kommersielle inntekter i en vanskelig omstillingsfase. Et spørsmål er i denne sammenheng i hvilken grad det er sannsynlig at lokalradio og riksdekkende radio kjemper om de samme annonsørene i slik grad at et økt riksdekkende digitalradiotilbud vil påvirke lokalradiobransjens evne til å generere reklameinntekter.

Svarene Medietilsynet mottok gjennom en undersøkelse tilsynet gjennomførte i forbindelse med rapporten «FM etter 2021» våren 2019, viser at bransjen som helhet i relativt liten grad opplever at riksdekkende radio konkurrerer om de kommersielle inntektene. Undersøkelsen viste at kun 53 prosent av alle lokalradioene som svarte, opplever at de konkurrerer om kommersielle inntekter i det hele tatt. Blant de 53 prosentene som opplever at de konkurrerer om kommersielle inntekter mener kun 35 prosent at riksradio i noen grad er en konkurrent.

Ingen av bransjeaktørene som har gitt innspill til rapporten vurderer at et riksdekkende kringkastingstilbud i Riksblokk II kommer til å gi negative konsekvenser for lokalradiobransjen i form av økt konkurranse om annonsørene. Norsk Lokalradioforbund, som representerer langt de fleste lokalradioene i Norge, gir tvert imot uttrykk for at Riksblokk II bør tilrettelegges for

³⁴ Se Digitalradiomeldingen pkt. 6.5.1: «Ein viktig føresetnad for ein vellykka overgang til digital radio er at interessene til lokalradioane blir ivaretekne på ein tilfredsstillande måte.»

riksdekkende kringkasting og at det bør settes krav til nasjonal dekning tilsvarende 80 prosent av Norges befolkning.

Et tilstrekkelig antall radiolyttere er den viktigste forutsetningen for å kunne konkurrere om nasjonale annonsører. De fleste lokalradioer har et begrenset geografisk nedslagsfelt og har i liten grad forutsetninger for å konkurrere om de nasjonale annonsørene. De fleste lokalradioer henter sine kommersielle inntekter innenfor sitt lokale nedslagsfelt. På den annen side kan det tenkes at dette bildet kommer til å endre seg noe på sikt. Regionene i lokalradioblokkene er større enn konsesjonsområdene for lokalradio på FM. Utbyggingen av DAB-regioner, samt mulighet til å sende det samme innholdet i flere regioner, kan medføre at lokalradioer med ambisjoner om stort geografisk nedslagsfelt kan bli mer attraktive for annonsører på regionalt/nasjonalt nivå. Dette kan føre til en hardere kamp om annonsekronene mellom riksdekkende radio og store kommersielle lokalradioer. En slik utvikling er imidlertid markedsstyrt og krever etter tilsynets vurdering ikke at myndighetene griper inn for å regulere konkurransen for å ivareta mediepolitiske mål. Etter Medietilsynets vurdering er hensynet til konkurransen om de nasjonale annonsørene ikke et vesentlig argument mot å kunngjøre Riksblokk II som ressurs for riksdekkende kringkasting.

8.2.5 Hensynet til mediemangfold

Det finnes per dags dato ikke ytterligere kapasitet til riksdekkende digitalradio i eksisterende utbygde sendernet. Riksblokk II er eneste aktuelle ressurs å tilby aktører som ønsker å bygge ut et riksdekkende radiokringkastingsnett. En kunngjøring av Riksblokk II avdekker om det er interesse for utbygging av ytterligere slik kapasitet. Medietilsynet mener at det i et mediemangfoldsperspektiv er formålstjenlig å undersøke om det finnes slik interesse. Gjennom å lyse ut Riksblokk II til riksdekkende kringkasting legges det til rette for et økt mediemangfold på radio, både når det gjelder avsender-, innholds- og bruksmangfold. Det er imidlertid opp til aktørene å realisere dette gjennom vellykket utbygging og bærekraftig drift i blokkene.

Selv om en utlysning anses formålstjenlig i et mediemangfoldsperspektiv, er det etter tilsynets vurdering likevel ikke tilstrekkelig å utlyse Riksblokk II uten at det også legges opp til å stimulere til at ressursen faktisk benyttes slik at det kan bidra til å nå mediepolitiske mål om mediemangfold. Derfor mener tilsynet at det bør fastsettes nærmere konsesjonsvilkår. Vilkår som kan utgjøre insentiver for å oppnå mediemangfold kan for eksempel være krav til å ta i bruk ressursen (frist for utbygging), dekningskrav, krav til eiermessig mangfold eller innholdskrav. Spørsmålet om bruk av vilkår drøftes nærmere i kapittel 9.

Medietilsynet vil også trekke frem et poeng fra P4 i innspillsrunden som er relevant i et mediemangfoldsperspektiv. P4 pekte på at «en oppdeling av Riksblokk II vil avskjære fremtidige muligheter for å øke kanaltilbudet på riksdekkende radio. Det vil i seg selv være et

hinder for den videre utviklingen av radiomediet, også i et mediemangfolds- og kulturpolitisk perspektiv». Medietilsynet slutter seg til dette synspunktet, og finner at det å opprettholde infrastruktur som muliggjør utvidelse av det riksdekkende radiotilbudet i fremtiden, også er et mediemangfoldshensyn som taler for at Riksblokk II tilgjengeliggjøres for riksdekkende kringkasting.

8.3 Riksblokk II inndelt i regioner

I det følgende drøftes det hvordan en eventuell tilrettelegging av Riksblokk II, som et digitalt nett til lokalkringkasting, kan påvirke forhold knyttet til økonomi, konkurranse og mediemangfold i Lokalradioblokka.

8.3.1 Status for utbygging og økonomi i Lokalradioblokka

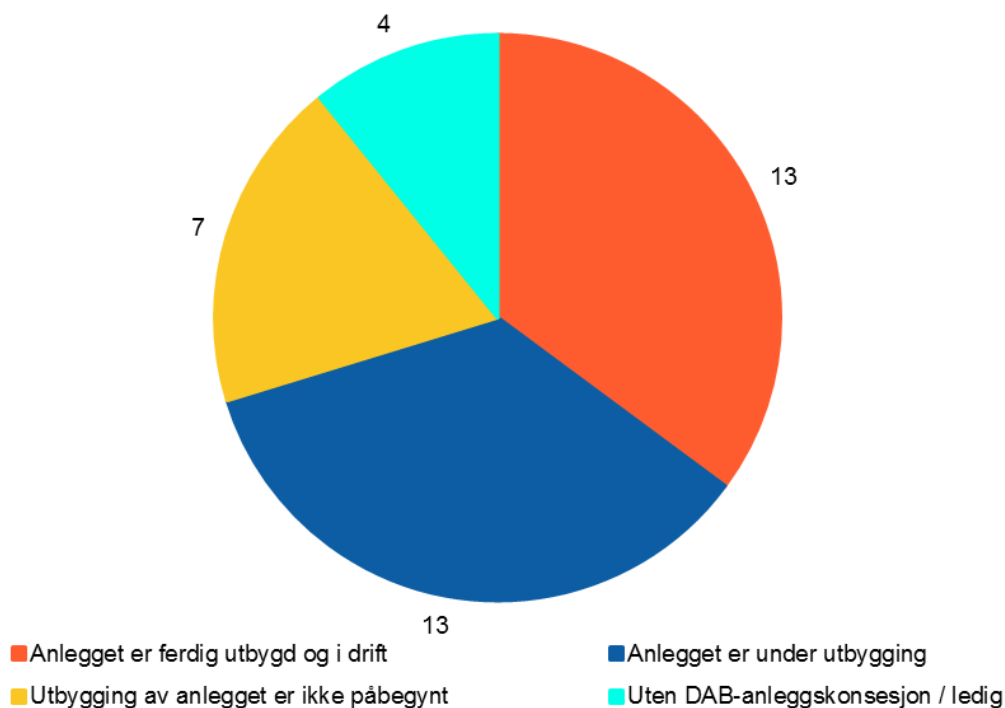
Lokalradioblokka er oppdelt i 37 regioner, som til sammen dekker hele landet. Medietilsynet og Nkom har tildelt anleggskonsesjon og frekvenstillatelse i 33 regioner. Selv om utbygging av Lokalradioblokka er påbegynt i de fleste regionene, bærer situasjonen preg av å fremdeles være i en oppstartsfase. I 27 av 37 regioner er senderanlegget satt i drift, tre senderanlegg er under utbygging og i tre regioner planlegges oppstart av utbygging i 2019 eller 2020. Fire regioner står ledige.³⁵

Dekningsberegninger viser at sendernettene først og fremst er bygd ut i de mest befolkningstette regionene, og da særlig i områdene rundt de fire største byene.³⁶

Medietilsynet har per 15. april 2019 tildelt 177 innholdskonsesjoner til sendinger i Lokalradioblokka. Figur 7 viser utbygging i Lokalradioblokka.

³⁵ Region 21 (Sogn), Region 22 (Fjordane), Region 29 (Namdalen) og Region 30 (Helgeland)

³⁶ Medietilsynets rapport «FM etter 2021» pkt. 4.3.2.



Figur 7: Utbygging i Lokalradioblokka (Kilde: Anleggskonsesjonærenes årsrapportering for 2018 til Medietilsynet)

I forbindelse med Medietilsynets rapport «FM etter 2021», gjennomførte tilsynet analyser som viser at utbygging og drift av sendernettene i Lokalradioblokka er kostnadskrevende og at bransjen sliter med å finne bærekraftige finansieringsmodeller. For en anleggskonsesjonær er det å få nok leietakere avgjørende for driftsfinansiering. Det finnes imidlertid ikke nok leietakere til å få bærekraftig drift i de fleste lokale nettene.³⁷ Medietilsynets oversikt over antall radiokanaler i de ulike regionene viser at det er betydelig overkapasitet i de fleste sendernettene, med unntak av region 3 (Akershus). Imidlertid har Oslo-området ressurser tilgjengelig i region 2 som er tildelt, men som foreløpig ikke er tatt i bruk. I tillegg er det reservert en ekstra ressurs for byene Oslo, Bergen og Trondheim. Dersom det er behov for ytterligere ressurser til lokalradio i Oslo kan disse tildeles.

8.3.2 Økonomi

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

³⁷ Medietilsynets rapport «FM etter 2021» pkt. 4.4.

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

Tabell 4: Økonomiske nøkkeltall fordelt på FM-konsesjonærer og konsesjonærer som kun har DAB-sendinger (i millioner kroner) (Kilde: Lokalradiokringskasternes årsmeldinger til Medietilsynet for 2018)

8.3.2.1 Økonomien hos anleggskonsesjonærene

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

Til sammen ti virksomheter står for driften av de 24 anleggene det er sendt inn opplysninger om. To konsesjonærer har satt ut driften av senderanlegget til Hutchinson AS, et selskap med tilknytning til Radio Metro AS. Hutchinson AS driver til sammen seks DAB-senderanlegg. De fleste anleggskonsesjonærene driver selv radiovirksomhet og har sendinger i eget DAB-senderanlegg. Radiovirksomheten og sendeanleggsvirksomheten drives ofte av samme selskap, og det er i mange tilfeller ikke etablert klare skiller mellom radiovirksomhetens økonomi og senderanleggets økonomi. Flere av respondentene opplyser at de innrapporterte tallene om senderanleggenes driftsøkonomi er anslag, og Medietilsynets rapportering må sees i lys av det. Én virksomhet rapporterer samlede tall for driften av kringkastingsvirksomheten på FM og DAB sammen med driften av DAB-senderanlegget og er tatt ut av grunnlaget for Medietilsynets rapportering.

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

8.3.3 Hensynet til mediemangfold

Etter Medietilsynets vurdering er det liten grunn til å tro at en regionalisering av Riksblokk II innebærer at sendernettene blir bygd ut i andre områder enn det som har vært tilfelle for Lokalradioblokka, nemlig i kommersielt interessante områder. Dette kan i så fall tilsi at det i mange områder kan bli parallell utbygging. I et mediemangfoldsperspektiv bidrar en slik utvikling i liten grad til at lyttere i nye geografiske områder får et lokalradiotilbud som de ellers ikke ville fått. Videre kan aktører som har startet utbygging i Lokalradioblokka i sin region få konkurranse som de ikke hadde forutsetninger for å kunne ta høyde for i planleggingen av utbyggingen.

Det er per dags dato altså overkapasitet i sendernettene i Lokalradioblokka. De fleste sendernettene er fortsatt under utbygging, og bransjen sliter med å finne bærekraftige finansieringsmodeller på DAB-lokal. For anleggskonsesjonærene er det vanskelig å finansiere utbygging av nettene samtidig som det er en utfordring å få mange nok leietakere på sendernettet å dele driftskostnadene med. Markedet for lokalradiodrift på DAB fremstår som umodent.

Etter Medietilsynets oppfatning gir utlysning av Riksblokk II som en ny lokalradioressurs uforutsigbare rammevilkår for den pågående utbyggingen i Lokalradioblokka. Det er uheldig dersom sendernettene i Lokalradioblokka ikke bygges ut og fylles opp med radiokanaler, før en eventuell ny ressurs gjøres tilgjengelig for lokalradiodrift. Forutsigbare rammevilkår for lokalradio er etter tilsynenes oppfatning en viktig forutsetning for at lokalradiobransjen kan gjennomføre en vellykket digitalisering, noe som på sikt kan styrke mediemangfoldet på lokalradio.

Flere av aktørene har i innspillsrunden pekt på at et eventuelt nytt sendernet til lokalradioformål kan hindre tilfanget av nye aktører i Lokalradioblokka. Det er videre pekt på at lokal og regional bruk av Riksblokk II truer utbygging og fremtidig drift av Lokalradioblokka, og med det undergraver arbeidet med å digitalisere lokalradiobransjen. Disse innspillene underbygger de analysene og vurderingene Medietilsynet har gjort.

I innspillsrunden pekte enkelte aktører på lave leiekostnader ved å sende på Riksblokk II i dag sammenlignet med regionene i Lokalradioblokka på Vestlandet, og at dette har vært en viktig forutsetning for å kunne digitalisere radioen. Medietilsynet ser at leieprisen for å sende på nettet kan være avgjørende for mange aktørers evne til å etablere seg på DAB. Leieprisen er imidlertid markedsstyrt og varierer fra region til region. Ved en eventuell regionalisering av Riksblokk II er det vanskelig å forutse hvilken leiepris som blir lagt til grunn ettersom det er opp til anleggskonsesjonær å bestemme. Her spiller også andre forhold inn, som den enkelte anleggskonsesjonærs behov for å dekke inn mer eller mindre omfattende investeringskostnader knyttet til utbygging. I en rapport utarbeidet av Eivind Engberg på

oppdrag fra Medietilsynet i forbindelse med rapporten «FM etter 2021», blir det lagt til grunn at driftskostnaden for innholdskonsesjonærer avhenger av ledig kapasitet og antallet DAB-sendere i et sendernet. Rapporten viser at pris per leietager per måned går ned jo flere innholdskonsesjonærer det er i sendernet. Etter Medietilsynets oppfatning er det derfor viktig å fylle opp kapasiteten i store deler av Lokalradioblokka før en ny ressurs tilgjengeliggjøres for lokalradio. Det kan bidra til lavere driftskostnader for lokalradioene og legge forholdene bedre til rette for en bærekraftig utvikling i lokalradiobransjen. Medietilsynet mener derfor at det ikke kan legges vesentlig vekt på argumenter som baserer seg på gjeldende leiepris i vurderingen av om Riksblokk II skal regionaliseres.

I innspillsrunden pekte enkelte aktører på Riksblokk III som en relevant ressurs til bruk for lokalradioformål ettersom den er oppdelt i 38 regioner. Medietilsynet er enig i at tekniske hensyn taler for at det kan være mer hensiktsmessig å bruke Riksblokk III til lokalradioformål enn Riksblokk II.³⁸ Tilsynet mener imidlertid at de samme mediepolitiske hensynene gjør seg gjeldende her. En kunngjøring av Riksblokk III-ressursen til lokalkringkasting nå kan utgjøre en trussel for videre utvikling i Lokalradioblokka, og derfor være et hinder for utviklingen av mediemangfoldet i lokalradio.

Medietilsynet understreker at vurderingen i denne rapporten baserer seg på den nåværende situasjonen i Lokalradioblokka. Det er vanskelig å forutsi hvordan lokalradiomarkedet kommer til å utvikle seg fremover. Et forhold som får stor betydning for bransjen er hvorvidt lokalradioene får fortsette å sende på FM etter 2021. Medietilsynet har i sin rapport «FM etter 2021» anbefalt en femårig forlengelse av eksisterende konsesjoner på FM. Dersom FM-nettet på et tidspunkt avvikles, kan det innebære flere aktører i Lokalradioblokka og at det dermed blir behov for ytterligere ressurser. Tilsynet mener det derfor er nødvendig å følge utviklingen for digitalisering av lokalradioene tett fremover, og at det med jevne mellomrom bør vurderes hvorvidt det er behov for ytterligere frekvensressurser til lokalradio. Slike vurderinger bør imidlertid gjøres i tett dialog med bransjen, slik at aktørene får god og tidlig informasjon og kan forberede seg dersom det legges opp til eventuelle endringer i rammebetingelser.

8.4 Delkonklusjon

Det er Medietilsynets vurdering at å tilrettelegge Riksblokk II for lokalradiodrift kan undergrave lokalradioaktørenes driftsgrunnlag og potensielt sett være et hinder for videre utbygging av Lokalradioblokka.

Det finnes per i dag ikke ytterligere kapasitet til riksdekkende digitalradio i eksisterende utbygde sendernet. Det er ingen vesentlige økonomiske eller konkurransemessige forhold som taler mot en kunngjøring av Riksblokk II til riksdekkende kringkasting. Gjennom å lyse ut

³⁸ Se rapportens pkt. 6.4.1 for nærmere beskrivelse av disse tekniske hensynene.

Riksblokk II til riksdekkende kringkasting legges det til rette for et økt mediemangfold på radio gjennom at ressursen blir gjort tilgjengelig og at det avdekkes om det finnes interesse for å realisere et digitalt riksdekkende kringkastingstilbud.

Vurderingene ovenfor knyttet til økonomi, konkurranse og mediemangfold taler isolert sett for at Riksblokk II tilbys som en riksdekkende ressurs med riksdekkende innhold.

9 Vurderinger av vilkår i nye tillatelser, tildelingsmetode mv.

9.1 Innledning og bakgrunn

Under forutsetning av at Riksblokk II skal brukes til kringkasting av digitalradio, er tilsynene i pkt. 3 i oppdragsbeskrivelsen bedt om å vurdere de regulatoriske spørsmålene rundt bruk av ressursen. Vurderingen skal blant annet omfatte hvilke vilkår som burde stilles i tillatelsene, varighet på tillatelsene og tildelingsform.

I kapittel 9 beskrives konsesjonsvilkår som tidligere har vært stilt for Riksblokk II, før forslag til nye vilkår i anleggskonsesjon og frekvenstillatelsen presenteres.

9.1.1 Første tildeling av Riksblokk II

Norkring ble tildelt anleggskonsesjon og spektrumtillatelse for Riksblokk II 29. mai 2012. Tildelingen ble gjort på bakgrunn av en pengeauksjon som ble avholdt 26. april 2012, hvor Norkring hadde det høyeste budet. Tillatelsene ble utstedt med varighet til 31. desember 2031.

Vilkårene i tillatelsene var basert på føringene i pkt. 6.4.5.3 i Digitalradiomeldingen. I anleggskonsesjonen var det på denne bakgrunn ikke inntatt hverken dekningskrav eller oppstartskrav, samtidig var det tatt hensyn til føringen i Digitalradiomeldingen om at senderanlegget skulle brukes til kringkasting. I tillegg til helt generelle standardvilkår var det også tatt inn et krav om at anleggskonsesjonær plikter å gi kringkastere tilgang til kapasitet i nettet på ikke-diskriminerende vilkår samt en plikt til å levere årsrapport til Medietilsynet om drift og utbygging av nettet. Også spektrumstillatelsen var basert på standardvilkår, som eksempelvis sektoravgift, generelle regler rundt sekundærbruk, beskyttelse av eksisterende frekvensbruk, frekvensbruk i tråd med regulering og spesifikasjoner i GE06-avtalen mv. Begge tillatelser åpnet for overdragelse og utleie, og hadde standard regler for endring av vilkår, eksempelvis på grunn av Norges internasjonale forpliktelser.

9.1.2 Tildeling av midlertidig løsning i Riksblokk II

Da Norkring valgte å levere tilbake anleggskonsesjonen og spektrumtillatelsen for Riksblokk II med virkning fra og med 16. mai 2019, var nettet bare utbygd i begrenset grad. I praksis var fire sendere i bruk på tilbakeleveringstidspunktet. Disse senderne ble operert av A-Media AS gjennom en leieavtale med Norkring AS om bruk av Riksblokk II i Sunnhordland/Rogaland. A-Media AS leide ut kapasitet til innholdskonsesjonærer i regionen.

Som del av en midlertidig løsning for aktørene som har sendinger i Riksblokk II, fikk A-Media AS en direktetildelt anleggskonsesjon og sendertillatelse som varer frem til det foreligger politisk avklaring om fremtidig bruk av ressursen, og senest til 31. desember 2019. Vilåårene i disse tillatelsene er tilpasset den særskilte situasjonen ved at tillatelsene er begrenset til et begrenset geografisk område uten adgang til videre utbygging mv. Disse vilåårene har derfor liten relevans ved vurderingen av vilåår som bør stilles ved eventuell ordinær tildeling av anleggskonsesjon og spektrumstillatelse for en lengre periode.

9.2 Vurdering av aktuelle vilåår ved ny tildeling av ressursen

9.2.1 Innledende merknader

Ved eventuell videre bruk av Riksblokk II til digital radiokringkasting, mener tilsynene at det er gode grunner for å videreføre de etablerte standardvilåårene som normalt stilles i anleggskonsesjoner og frekvenstillatelser for digital radio, jf. beskrivelsen ovenfor i pkt. 9.1.1. Slike vilåår bidrar blant annet til å sikre likebehandling overfor eksisterende aktører i andre DAB-nett, og disse vilåårene er etablerte og kjente.

I det følgende er det derfor primært nye tilleggsvilåår som det av ulike årsaker kan være hensiktsmessig å vurdere ved ny kunngjøring av Riksblokk II som blir presentert og drøftet.

9.2.2 Anleggskonsesjon og vilåår

En anleggskonsesjon gir rett til å opprette og drive et senderanlegg for kringkasting. I anleggskonsesjonen kan det stilles særlige vilåår for å ivareta kulturpolitiske hensyn og formål, herunder krav om utbygging, dekning og innhold. Ved søknad om anleggskonsesjon kreves det egenerklåring med beskrivelse av relevant teknisk kompetanse til opprettelse og drift av senderanlegg.

Medietilsynet er av den oppfatning at det systemet som ble etablert for Riksblokk II gjennom Digitalradiomeldingen har hatt en uforutsett negativ effekt for utbyggerne av Lokalradioblokka. Ettersom det ikke har vært utbyggingskrav eller dekningskrav i Riksblokk II, har utbyggerne av Lokalradioblokka fått en lite forutsigbar situasjon der det er vanskelig å forutse konkurrerende utbygging, og hvor eksisterende utbygging har kommet i direkte konkurranse med

Lokalradioblokka. Uten nærmere vilkår i tillatelsene, er det sannsynlig at en ny Riksblokk II-utbygger har samme innfallsvinkel som de som har bygget ut Lokalradioblokka i dag – nemlig å prioritere å bygge ut i befolkningstette områder fordi det er mest lønnsomt. En slik uforutsigbar konkurransesituasjon kan hindre utviklingen av Lokalradioblokka, og antas heller ikke å ville bidra til utvikling av mediemangfold utenfor de befolkningstette områdene.

Dersom Riksblokk II blir lyst ut som et riksdekkende nett, taler dette i seg selv for at det er rimelig å stille krav om en viss befolkningsdekning. Medietilsynets oppfatning er at det bør være vilkår om både befolkningsdekning (prosentandel) og vilkår om oppstart av utbyggingen i ny anleggskonsesjon for Riksblokk II.

Dersom det skal legges opp til en form for regionalisering av ressursen, er det viktig at det blir lagt klare føringer for utbygging. Dette for at situasjonen skal bli forutsigbar for alle berørte aktører, men også for å sikre bedre utbygging i distriktene enn i dag. Det bør også stilles oppstartsvilkår ved regional utbygging. Et oppstartsvilkår bør, uavhengig av om det er tale om riksdekkende eller regionalisert nett, sette konkrete krav til når konsesjonen må tas i bruk og anlegg skal være etablert.

Da det ble åpnet for at interesserte parter kunne komme med innspill til fremtidig bruk av Riksblokk II, mente flere av aktørene at det burde settes et dekningskrav på 80 prosent befolkningsdekning for Riksblokk II, se nærmere i rapportens pkt. 7.3. Etter tilsynenes vurdering er fastsettelse av dekningsgrad et spørsmål som fordrer en mer inngående dialog med bransjeaktører, økonomiske og konkurransemessige vurderinger og nærmere avklaring av mediepolitiske føringer. Det er også naturlig at dekningsgraden er gjenstand for høring ved eventuell kunngjøring av ressursen. Tilsynene foreslår på denne bakgrunn ikke en konkret dekningsgrad, men oppfordrer til at saken blir nærmere vurdert dersom besluttede myndigheter velger å kunngjøre ressursen til bruk for kringkasting.

I Digitalradiomeldingen pkt. 6.4.5.2 drøfter departementet spørsmålet om innholdsbredde og eiermangfold i Riksblokk I:

«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.»

Utviklingen i Riksblokk I har vist at det er begrenset eiermangfold i blokka. Medietilsynet er derfor av den oppfatning at de mangfoldshensynene som departementet drøftet i forbindelse med Riksblokk I, bør hensyntas ved ny kunngjøring av Riksblokk II. Tilsynet foreslår på denne bakgrunn at det i anleggskonsesjonen til Riksblokk II tas inn vilkår om at anleggskonsesjonæren plikter å sikre avsendermangfold (eiermangfold) ved utleie av kapasitet.

Tilsynet er imidlertid mindre sikre på om det er hensiktsmessig å ta inn krav om at anleggskonsesjonæren også plikter å sikre innholdsmangfold i blokka. Et slikt skjønnsbasert krav kan være vanskelig å imøtekomme for konsesjonæren. Dette fordi det fordrer at anleggskonsesjonæren må ha oversikt over det samlede innholdstilbudet i blokka på en måte som går utover rollen som teknisk tilrettelegger, som er rollen en anleggskonsesjonær normalt har. Det er også vanskelig å føre tilsyn med et slikt vilkår. Medietilsynet vil derfor ikke foreslå at anleggskonsesjonær får ansvar for å sikre innholdsmangfold i blokka.

En plikt til å sikre eiermangfold er mindre inngripende og fordrer mer faktabaserte avklaringer fra konsesjonærens side. En anleggskonsesjonær må til enhver tid ha oversikt over hvilke leietakere som er i nettet, og et krav om å tilstrebe eiermangfold anses derfor ikke å være særlig byrdefullt. Et slikt mangfoldsvilkår bør også ta høyde for at det kan være begrenset med leietakere som ønsker å leie kapasitet i nettet, og vilkåret bør først og fremst slå inn når kapasiteten begynner å bli fylt opp. Det primære målet må være å unngå at en enkeltaktør fyller opp blokka med kanaler, samtidig som man forsøker å ivareta den privatrettslige avtalefriheten til anleggskonsesjonæren så langt det er forenelig med målet om eiermangfold blant innholdstilbyderne.

Kravet om eiermangfold bør for øvrig være relatert kun til innholdstilbyderne i Riksblokk II. Dersom det er innholdstilbydere i andre DAB-blokker som ønsker å være leietaker også i Riksblokk II, bør det åpnes for det i den grad det er forenelig med kravet om eiermangfold i Riksblokk II. Den konkrete utformingen av vilkåret knyttet til eiermangfold bør være gjenstand for en høring i forbindelse med en eventuell kunngjøring.

For å sikre at Riksblokk II blir benyttet til rikssendt radio, bør det i tillegg være et krav om at sendingene i Riksblokk II sendes samtidig og uendret ut i hele dekningsområdet, uten noen form for inndeling eller regionalisering. Flere bransjeaktører har også gitt innspill i denne retning, se rapportens pkt. 7.3. Det bør vurderes om det kan være mest hensiktsmessig å sette et slikt krav i innholdskonsesjonene.

Det har tidvis vært diskusjoner om lyd kvaliteten i DAB-sendingene. Tidligere satte myndighetene krav til hvor mye kapasitet³⁹ som skulle avsettes til hver «kanal» i en DAB-blokk. Denne praksisen har man gått bort fra, og det har i konsesjonene som har vært utstedt de senere årene vært opp til aktørene selv å avgjøre bitraten per kanal. Bakgrunnen har vært et ønske om å gi aktørene fleksibilitet til å utnytte kapasiteten i nettene på best mulig måte, og åpne for å bruke lavere bitrate på eksempelvis tale-kanaler enn på kanaler som spiller mye musikk.

Tilsynene har vurdert om myndighetene bør stille krav til hvor mye kapasitet som bør stilles til rådighet per kanal i ny konsesjon på Riksblokk II, men har konkludert med at det ikke er hensiktsmessig å endre den etablerte praksisen. Hovedbegrunnelsen er at det setter hindre for innehaver av Riksblokk II som øvrige anleggskonsesjonærer i andre DAB-blokker ikke har.

9.2.3 Frekvenstillatelse og vilkår

En frekvenstillatelse gir i dette tilfellet en bruksrett til en del av det elektromagnetiske frekvensspekteret i et geografisk definert område, uten at det er definert hvor radiosendere geografisk sett skal plasseres. I det følgende redegjøres for hvilke sentrale krav som bør stilles dersom frekvensressursen tilhørende Riksblokk II skal tildeles digital lydkringkasting.

Frekvensressursen tilhørende Riksblokk II består totalt av to frekvenskanaler, 11A og 12A. Bruken av frekvenskanalene og båndbredden skal være i samsvar med reguleringen og spesifikasjonene i GE06 samt bilaterale avtaler med naboland.

Nkom ser det som naturlig at tillatelsen har de samme vilkårene som tilsvarende tillatelsene for digital lydkringkasting i frekvensbåndet 174- 240 MHz og at tillatelsen bør være teknologinøytral, men tjenestespesifikk.

Innehavere av frekvenstillatelser er ansvarlig for at frekvensbruken ikke alvorlig reduserer kvaliteten av, forstyrrer eller gjentatte ganger avbryter en radiotjeneste som drives i samsvar med lov, forskrift og tillatelse gitt av myndigheten etter ekomloven. Det må vurderes hvorvidt det er nødvendig å stille ytterligere vilkår i tillatelsen for beskyttelse av allerede eksisterende tjenester i nærliggende frekvensbånd.

På bakgrunn av de forhold som er drøftet i pkt. 6.2 er det sannsynlig at utbygging av Riksblokk II medfører ytterligere forstyrrelser for de som allerede har bygget ut digital lydkringkasting i 174-240 MHz båndet. Frekvenstillatelsen bør derfor inneholde vilkår som stiller krav som beskytter mottak fra eksisterende digital bakkebasert kringkasting. Slike vilkår kan være krav til

³⁹ Riksblokk I var tidligere tildelt etter en inndeling i 6 eininger á 192 Kbit/s. Dette ble gjerne omtalt som einingsprinsippet.

bruk av en bestemt spektrumsmaske, det vil si at innehaver i Riksblokk II kan bli pålagt å bruke spektrumsmaske 2 (iht. GE06/ RRC-06, punkt 3.6.1/ figur 3-2), eller andre tiltak som beskrevet i pkt. 6.2 i rapporten her. Dersom det utover dette skulle oppstå forstyrrelser mellom Riksblokk II og de andre innehaverne i båndet 174-240 MHz, bør innehaver av Riksblokk II holdes ansvarlig for å løse problemer og dekke kostnader tilknyttet dette. Kravet om vern gjelder så lenge det er digital bakkebasert kringkasting i hele eller deler av dette frekvensbåndet.

Det er hjemmel i ekomloven til å stille dekningskrav, men dette virkemiddelet vil først bli vurdert dersom det blir bestemt at Riksblokk II skal benyttes til digital lydkringkasting videre, se også pkt. 9.2.2 om dette.

9.3 Tillatelsenes varighet

Utløpsdato på samtlige tillatelser for digital lydkringkasting i båndet 174-240 MHz er satt til 31. desember 2031. Riksblokk II hadde opprinnelig dermed en varighet på drøye 19 år. En tildeling av en tillatelse til Riksblokk II med utløpsdato 31. desember 2031 medfører en varighet på maksimum 12 år. Dette kan være noe kort tid for en eventuell utbygging i båndet, og kan medføre at interessen for tillatelsen blir mindre.

Videre kan øvrige vilkår myndighetene stiller i tillatelsene/konsesjonene være fordyrende og dermed øke behovet for forlenget varighet. Begrunnelsen for å ha samme utløpsdato er at det bidrar til å forenkle en eventuell overgang til annen bruk av båndene i fremtiden. Som nevnt i kapittel 6, eksisterer det ingen åpenbare alternative bruksområder som taler for at en slik harmonisering av utløpsdato er nødvendig. Hensynet til samlet utløpsdato for tillatelser innenfor samme frekvensbånd har imidlertid tidligere blitt vektlagt som argument for å sette en bestemt varighet for enkelttillatelser.

Tillatelsene for Riksblokk I, Regionblokk og Lokalradioblokk har varighet ut 2031. Tilsynene mener det kan være hensiktsmessig at Riksblokk II også har varighet ut 2031, men ser det som naturlig å be om innspill på dette i en eventuell utlysning av ressursen.

9.4 Tildelingsform

Enkelte aktører uttalte seg i innspillrunden til tilsynene om tildelingsform, se nærmere pkt. 7.3. Synspunktene i disse innspillene er i praksis delt i to. Den ene halvdel ønsket en form for «skjønnhetskonkurranse» hvor innholdskonsesjonærene/lokalradioene selv kan bestemme hvem de ønsker å samarbeide med gjennom en høring. Den andre halvdel mente at det ikke er grunn til å avvike fra vanlig tildelingsmetode, og at en åpen pengeauksjon er hensiktsmessig.

Tilsynene mener at forslaget om en «skjønnhetskonkurranse» der lokalradioene selv kan bestemme hvem de ønsker å samarbeide med gjennom en høring er lite forenelig med det konsesjonssystemet som ble etablert for digital radio gjennom Digitalradiomeldingen⁴⁰ og som anvendes i både Riksblokk I, Riksblokk II og Lokalradioblokka i dag. Konsesjonssystemet innebærer at det først utstedes en anleggskonsesjon og frekvenstillatelse. Deretter kan anleggskonsesjonæren (eller annen utleier som har leid kapasitet hos anleggskonsesjonæren) inngå transmisjonsavtaler med innholdstilbydere. Innholdstilbydere som kan dokumentere at det foreligger en transmisjonsavtale, får automatisk innholdskonsesjon hos Medietilsynet etter søknad.

Medietilsynet mener det er uheldig om det skal etableres en helt egen løsning for tildeling av innholdskonsesjoner ved eventuell ny kunngjøring av Riksblokk II. Tilsynet mener videre at det etablerte systemet for utstedelse av innholdskonsesjoner er avbyråkratiserende og har vært ressursbesparende for både bransjeaktører og myndigheter. Systemet fordrer imidlertid at det er utstedt en anleggskonsesjon og frekvenstillatelse. Det å skulle gjennomføre høringer i ulike regioner ved en regionalisert Riksblokk II før tildeling av anleggskonsesjon og frekvenstillatelse i eventuelle regioner i Riksblokk II, skaper en mer byråkratisk prosess. I tillegg er det utfordringer rundt hvem som skal få anledning til å delta i en slik høring. Høringen kan ikke begrenses til eksisterende lokalradioaktører i regionen, og det kan virke mot sin hensikt å ha et system der aktører som man ikke vet om faktisk vil sende i nettet, skal være med å bestemme hvem som skal få anleggskonsesjon og frekvenstillatelse. Etter tilsynenes vurdering bør tildelingen av samfunnsgoder, som disse tillatelsene innebærer, foretas av myndighetene basert på ikke-diskriminerende, objektive og transparente prinsipper.

Tilsynene har også sett på mer tradisjonelle former for «skjønnhetskonkurranse» med bud på innhold som kriterium for utvelgelse og tildeling. Tidligere års erfaring med denne formen for «skjønnhetskonkurranser» har vist at tildelingen skaper store definisjonsutfordringer rundt konkurransekriteriet, betydelige tilsynsutfordringer og merarbeid for forvaltningen, og at den derfor ikke alltid virker etter sin hensikt.

Etter en helhetsvurdering har tilsynene konkludert med at tildelingsmetoden bør være i tråd med ordinær tildelingspraksis slik den har vært de siste årene, det vil si tildeling gjennom en åpen pengeauksjon.

Det er en forutsetning for å bruke pengeauksjon at det er mer enn én interessent til ressursen, slik at etterspørselen i markedet må undersøkes først. Dersom det kun er én interessent, vil spektrumtillatelse og anleggskonsesjon tildeles denne aktøren såfremt kriteriene som er

⁴⁰ Se pkt. 6.4.5.2 og pkt. 6.4.5.3 i Digitalradiomeldingen hvor dette systemet er etablert både for Riksblokk I og Riksblokk II. Det samme systemet praktiseres også for Lokalradioblokka.

fastlagt på forhånd er oppfylt. Er det flere interessenter, kan tilsynene starte prosessen med å forberede tildeling via en åpen pengeauksjon.

Det blir da en åpen, transparent og effektiv tildelingsprosess. Gjennom krav til bankgaranti sikres at det bare er aktører med økonomisk gjennomføringsevne som deltar i auksjonen.

9.5 Ingen tildeling

Dersom det besluttes å ikke lyse ut Riksblokk II for kringkastingsformål, eller dersom det ikke melder seg noen interessenter etter kunngjøring, kan det vurderes om myndighetene skal gjøre en ny vurdering senere.

På den annen side har enkelte lokalradioaktører tidligere gitt uttrykk for at de ikke kommer til å investere i videre utbygging av Lokalradioblokka før det kommer en endelig konklusjon rundt bruken av Riksblokk II. Dersom det besluttes å foreta en fornyet vurdering av Riksblokk II senere, må det ligge klare premisser for hva som da skal vurderes og hva som kan være aktuell videre bruk. Uten en slik avklaring får lokalradioaktørene fortsatt en uavklart situasjon, noe som kan medføre at de ikke tør å investere i utvikling av Lokalradioblokka. Det kan igjen hindre videre utvikling av digital lokalradio.

9.6 Delkonklusjon

Tilsynene foreslår at det i tillegg til etablerte standardvilkår i anleggskonsesjonen og frekvenstillatelsen bør vurderes følgende forpliktelser i nye tillatelser for Riksblokk II:

- Dekningskrav ved kunngjøring av riksdekkende nett (krav til andel befolkningsdekning)
- Oppstartsvilkår med konkrete krav til når anleggskonsesjonen må tas i bruk og anlegg skal være etablert
- Plikt til å sikre eiermangfold hos innholdsleverandørene ved utleie av kapasitet
- Krav om samtidig og uendrede sendinger i hele dekningsområdet
- Klare føringer dersom regionalisert utbygging besluttes, slik at situasjonen blir forutsigbar og man tilstreber bedre dekning i distriktene
- Krav om å beskytte mottak fra eksisterende digitalt bakkebasert kringkasting
- Krav til bruk av GE06 spektrumsmaske
- Krav til å løse og dekke kostnader knyttet til eventuelle problemer med forstyrrelser

Nye tillatelser bør i utgangspunktet gis varighet til 31. desember 2031. Tilsynene ser det som naturlig å be om innspill på varigheten i en eventuell kunngjøring av ressursen, da 2031 kan fremstå som en for kort periode til å forsvare utbygging av nettet.

Frekvenstillatelse og anleggskonsesjon skal tildeles etter utvelgelseskriterier som er objektive, transparente, ikke-diskriminerende og forholdsmessige. Dersom det er mer enn én interessant til ressursen, bør tildelingen skje ved en pengeauksjon.

10 Tilsynenes vurdering av fremtidig bruk av Riksblokk II

10.1 Innledning

Nkom og Medietilsynet har tidligere i rapporten drøftet de ulike vurderingstemaer og problemstillinger som er beskrevet i oppdraget fra henholdsvis Samferdselsdepartementet og Kulturdepartementet. Hvert punkt har vært gjenstand for en isolert vurdering. I kapittel 10 gjør tilsynene en samlet vurdering der alle momenter ses i sammenheng. Vurderingene er inndelt etter de alternative løsninger som drøftes, jf. beskrivelsen i rapportens pkt. 4.1.

10.2 Alternativ bruk av ressursen

VHF-båndet har fysiske egenskaper som gjør det attraktivt til andre bruksområder, og det er Nkoms vurdering at ressursen er aktuell til annen bruk enn digital lydkringkasting. Som det fremkommer av pkt. 6.4 er det også innenfor rammene av de internasjonale frekvensforpliktelsene rom for å anvende Riksblokk II til andre formål enn kringkasting, slik at det ikke nødvendigvis er behov for tidkrevende internasjonale forhandlingsprosesser for å nyttiggjøre seg av ressursen til annen bruk.

Per i dag har ikke Nkom tilstrekkelig informasjon om konkrete alternative anvendelsesområder og det er usikkert hvorvidt det er interesse fra potensielle aktører for alternativ bruk. Tilsynene har derfor ikke grunnlag for å anbefale at Riksblokk II anvendes til annen bruk enn digital lydkringkasting. For å kunne vurdere om ressursen bør anbefales til alternativ bruk kreves ytterligere grundig utredning og innspill fra et bredt spekter av bransjer.

10.3 Ressursen holdes tilbake og kunngjøres ikke

Dersom det besluttes å foreta en fornyet vurdering av Riksblokk II senere, må det ligge klare premisser for hva som da skal vurderes og hva som kan være aktuell videre bruk. Uten slik avklaring får lokalradioaktørene fortsatt en uavklart situasjon som kan svekke viljen til videre investeringer i Lokalradioblokka. Det kan igjen hindre videre utvikling av digital lokalradio.

Hensynet til lokalradioenes behov for forutsigbarhet ivaretas ved vilkår som begrenser bruken til riksdekkende kringkasting, og hensynet kan derfor i seg selv ikke begrunne tilbakehold.

Samtidig taler hensynet til potensielle fremtidige aktører som ønsker å benytte ressursen til riksdekkende sendernet imot tilbakehold.

Hensynet til effektiv ressursbruk kan tale både for at Riksblokk II tildeles og for at den ikke tildeles. Tilbakehold av Riksblokk II kan føre til konsentrasjon av aktørene i Lokalradioblokka, noe som er effektiv frekvensbruk av *denne blokka*. Dette innebærer samtidig at ressursene i Riksblokk II ikke blir brukt, noe som i seg selv ikke anses effektivt, all den tid det finnes aktører som ønsker å benytte ressursen.

Etter en samlet vurdering anbefaler tilsynene at ressursen gjøres tilgjengelig og lyses ut.

10.4 Utlysning av Riksblokk II til kringkastingsformål

10.4.1 Innledende merknader

Tilsynene har i kapittel 6 og 8 vurdert de tekniske, økonomiske, mangfoldsmessige og konkurransemessige sidene ved Riksblokk II, både som riksdekkende nett og som regionalisert oppdelt ressurs. Tilsynene sammenstiller i det følgende de ulike hensynene som er drøftet tidligere i rapporten når det gjelder utlysning av Riksblokk II til kringkastingsformål, og veier deretter disse hensynene opp mot hverandre.

Det presiseres for ordens skyld at det ved en eventuell utbygging av Riksblokk II, uavhengig av om det blir et riksdekkende eller regionalisert nett, er viktig å ivareta den etablerte dekningen i de eksisterende sendernetene i Riksblokk I, Regionblokka og Lokalradioblokka.

Utbygging må videre gjøres slik at risikoen for interferens minimaliseres og eksisterende dekning opprettholdes. Det vises i sin helhet til de tekniske vurderinger som er gjort i kapittel 6. Samtlige tekniske vurderinger bør hensyntas for å få til en utbygging som ivaretar både nye og eksisterende aktører på en god måte, noe som også skaper mindre mottaks- og dekningsutfordringer for radiolytterne.

10.4.2 Hovedargumenter for og imot riksdekkende nett

Hovedargumenter *mot* utlysning av Riksblokk II som riksdekkende nett:

- Med unntak av regionen Sunnhordland/Rogaland har det vært begrenset drift og utbygging av Riksblokk II i de sju årene tillatelsene har vært gyldig. Dagens løsning med én riksdekkende ressurs har følgelig vist seg å være lite frekvens effektiv, ettersom en nasjonal ressurs i praksis kun har vært brukt for lokalradio i en avgrenset region.

- Den manglende utbyggingen av Riksblokk II gjør at det kan stilles spørsmål ved om det er et reelt behov for et riksdekkende nett, og om det er aktører som har god nok økonomi til å påta seg utbyggingen.
- Tilsynene har i kapittel 9 vurdert særlige vilkår som bør stilles i anleggskonsesjon og spektrumtillatelse ved eventuell ny utlysning. Tilsynene mener det er grunnlag for å sette strengere og mer inngripende vilkår ved eventuell ny utlysning av Riksblokk II enn ved forrige tildeling. Strengere vilkår kan imidlertid gjøre det enda vanskeligere å realisere en utbygging av nettet enn det har vært hittil.
- Det forventes at problemer med nabokanalinterferens og blokkering øker ved en eventuell utbygging av Riksblokk II. Aktørene som får ansvaret for utbygging må derfor ha nødvendig teknisk kompetanse på nettplanlegging.
- Dersom frekvensressursen ikke tas i bruk, kan ressursene brukes som ekstra ressurs for områder der det oppstår interferens.
- Endringer i lytterutviklingen på radio de siste årene gir grunn til å vurdere om det er hensiktsmessig å avsette ressursen til kringkastingsformål.

Hovedargumenter for utlysning av Riksblokk II som riksdekkende nett:

- Med ny utlysning videreføres «konsesjonsperioden» og hovedforutsetningene som opprinnelig ble satt i Digitalradiomeldingen for ressursen for perioden 2012-2031. Dette skaper forutsigbarhet rundt bruken av ressursen.
- Det er ingen vesentlige frekvenstekniske hensyn som taler mot at Riksblokk II brukes til riksdekkende kringkasting også i fremtiden. Ressursen er fremforhandlet og internasjonalt harmonisert til dette bruk.
- Riksblokk I er full, og det er ikke ledig kapasitet for riksdekkende bakkebasert radiokringkasting.
- Gjennom å lyse ut Riksblokk II til riksdekkende kringkasting blir det lagt til rette økt mediemangfold på radio, både når det gjelder avsender-, innholds- og bruksmangfold.
- Det er ingen vesentlige økonomiske forhold knyttet til de eksisterende nasjonale aktørene som taler mot at Riksblokk II brukes til riksdekkende kringkasting. Etter Medietilsynets vurdering har disse aktørene tilstrekkelig økonomisk soliditet til at et nytt sendernet for riksdekkende kringkasting i seg selv ikke setter de to aktørenes økonomiske bærekraft i fare.

- Et økt riksdekkende digitalradiotilbud vil i liten grad påvirke lokalradiobransjens evne til å generere reklameinntekter.
- En oppdeling av Riksblokk II avskjærer fremtidige muligheter for å øke kanaltilbudet på riksdekkende radio. Det kan hindre den videre utviklingen av radiomediet, også i et mediemangfolds- og kulturpolitisk perspektiv.

10.4.3 Vurdering og delkonklusjon

Tidligere konsesjonsinnehaver i Riksblokk II var Norkring. Norkring er Norges ledende aktør innen infrastruktur for digital kringkasting. Selskapet eier store deler av infrastrukturen, mastene og antennene for kringkasting, noe som burde tilsi at selskapet på en effektiv måte kan implementert nye sendere på eksisterende master og antennesystemer. Til tross for dette, og uten krav til dekning eller utbygging, ble ikke Riksblokk II utbygd i vesentlig grad i løpet av de sju årene tillatelsene var gyldig. Dette gjør at det kan stilles spørsmål ved om Riksblokk II er kommersielt realiserbar og om det er et reelt behov for å bygge ut Riksblokk II som en riksdekkende ressurs. Norkring uttaler selv i tilbakeleveringsbrevet datert 13. november 2018 at etterspørselen i markedet har vært marginal.

Andre hensyn trekker imidlertid i motsatt retning. Vurderingene knyttet til økonomi, konkurranse og mediemangfold taler isolert sett for at Riksblokk II bør tilbys som en riksdekkende ressurs.

Det er ikke ledig kapasitet i Riksblokk I. Ved å bruke Riksblokk II blir det lagt til rette for økt mediemangfold på radio, både i et avsender-, innholds- og bruksperspektiv. En mangfoldsbetraktning kan tilsi at det på nytt bør undersøkes om det er interesse for utbygging til riksdekkende kringkastingsformål før alternativ bruk av ressursen vurderes. Videre har de nasjonale aktørene etter Medietilsynets vurdering tilstrekkelig økonomisk soliditet til at et nytt riksdekkende sendernet ikke setter deres økonomiske bærekraft i fare. Det er også tilsynets vurdering at et økt riksdekkende digitalradiotilbud i liten grad påvirker lokalradiobransjens evne til å generere reklameinntekter.

Heller ingen vesentlige frekvensmessige momenter taler mot en slik løsning, så fremt eventuell videre utbygging ivaretar de tekniske hensyn som er skissert i kapittel 6.

Selv om radiolyttingen har vært nedadgående de siste årene, er det fortsatt forholdsvis kort tid siden digitaliseringen av riksdekkende radio. Det kan derfor være grunn til å være noe forsiktig med å legge for stor vekt på den siste tids utvikling i radiolytting i vurderingen av hvorvidt det bør legges til rette for ytterligere ressurser til riksdekkende radiokringkasting.

Etter en helhetsvurdering anser tilsynene at utlysning av Riksblokk II til riksdekkende kringkasting som én samlet ressurs er et reelt alternativ for videre bruk av ressursen. Det må imidlertid settes nye vilkår i anleggskonsesjon og frekvenstillatelse, og det vises i denne sammenheng til tilsynenes forslag i pkt. 9.6.

10.4.4 Hovedargumenter for og imot regionalisert nett

Hovedargumenter *mot* regionalisering av Riksblokk II:

- Ved å regionalisere Riksblokk II blir en nasjonal ressurs oppdelt i regioner. Dette avskjærer muligheten for at flere riksdekkende aktører skal komme på DAB. Å avskjære muligheten for å øke kanaltilbudet på riksdekkende radio er i seg selv et hinder for å utvikle radiomediet, også i et mediemangfoldsperspektiv.
- Ved en regionalisering av Riksblokk II er det grunn til å tro at sendernettene blir bygd ut i samme områder som har vært tilfelle for Lokalradioblokka, nemlig i kommersielt interessante områder. I et mediemangfoldsperspektiv bidrar en slik utvikling i liten grad til at lyttere i nye geografiske områder får et lokalradiotilbud som de ellers ikke ville fått. Aktører som har startet utbygging i Lokalradioblokka i sin region kan i tillegg få konkurranse som aktørene ikke hadde forutsetninger for å kunne ta høyde for i planleggingen av utbyggingen.
- Ved en eventuell tildeling av Riksblokk II for annet bruk, eller i en annen form, må det konkret vurderes om bruken krever internasjonal koordinering. Nkom får uansett en større byrde ved å måtte koordinere bruken mellom storbynettene og over landegrensene.
- Utlysning av Riksblokk II som en ny lokalradioressurs kan gi uforutsigbare rammevilkår for den pågående utbyggingen i Lokalradioblokka. Det er uheldig dersom sendernettene i Lokalradioblokka ikke bygges ut og fylles opp med radiokanaler før en eventuell ny ressurs gjøres tilgjengelig for lokalradiodrift. Forutsigbare rammevilkår for lokalradio er en viktig forutsetning for at lokalradiobransjen skal kunne gjennomføre en vellykket digitalisering, noe som på sikt kan styrke mediemangfoldet på lokalradio.
- Det er per i dag overkapasitet i sendernettene i Lokalradioblokka, noe som tyder på at det ikke er behov for flere frekvenser til lokalradioformål.
- Markedet for lokalradiodrift på DAB fremstår per i dag som umodent. De fleste sendernettene er fortsatt under utbygging, og bransjen sliter med å finne bærekraftige finansieringsmodeller på DAB-lokal. Mesteparten av inntektene som genereres i lokalradiobransjen kommer fra FM-virksomheten. I 2018 ble nesten 97 prosent av alle driftsinntektene i lokalradiobransjen generert av virksomheter med FM-konsesjoner. Lokalradioer med FM-konsesjoner gikk med et lite overskudd i 2018, mens virksomhetene som kun sendte i DAB-nettet hadde betydelige underskudd. Lokalradioblokka fremstår som dårlig rustet til å takle konkurranse fra en regionalisert utbygging av Riksblokk II.

Hovedargumenter for regionalisering av Riksblokk II:

- Frekvensmessig er det teknisk mulig å gjennomføre en regionalisering i adskilte områder. Dersom det ikke er interesse for en nasjonalnett, og det er et reelt behov for et regionalnett, er det etter tilsynenes vurdering bedre å utnytte ressursen enn å la den stå ubrukt. Dette blir særlig relevant dersom situasjonsbildet for Lokalradioblokka forandres og kapasiteten i den blokka blir utnyttet.
- Det er drift i en avgrenset geografisk region i blokka (midlertidig løsning). Aktørene i denne regionen må vurdere andre løsninger ved ny kunngjøring av ressursen. Det er lettere for dem å fortsette nåværende drift ved en regionalisert Riksblokk II enn ved en løsning som innebærer et riksdekkende nett.

10.4.5 Vurdering og delkonklusjon

Hovedargumentet for å vurdere en alternativ inndeling av Riksblokk II er at det er drift i Riksblokk II i en avgrenset geografisk region. Denne driften hadde sitt utgangspunkt i prøveperioden⁴¹ for Lokalradioblokka, før ordinær tildeling av anleggskonsesjon og frekvenstillatelser med varighet fra 1. januar 2017, og har siden november 2016 vært basert på en kommersiell avtale med Norkring i Riksblokk II.

Det er Lokalradioblokka som har vært fremforhandlet og tenkt brukt til lokalradioformål. Utbygging og drift i Lokalradioblokka er i en oppstartsfasen, og det er drift i flere regioner i Lokalradioblokka enn i Riksblokk II. Det er per i dag betydelig overkapasitet i sendernetten i Lokalradioblokka, noe som tyder på at det ikke er behov for flere frekvenser til lokalradioformål. Hensynet til utbyggerne av Lokalradioblokka bør veie tungt. Det å tilrettelegge Riksblokk II for lokalradio- og regional drift kan undergrave lokalradioaktørenes driftsgrunnlag og være et hinder for videre utbygging av Lokalradioblokka. Dette kan igjen hindre en vellykket digitalisering, noe som også kan svekke mediemangfoldet på lokalradio.

Fra et frekvensmessig perspektiv er det usikkert om å dele opp Riksblokk II kan øke utnyttelsen av ressursen. I tillegg taler de tekniske utfordringene ved forstyrrelsene som er beskrevet i kapittel 6 mot en slik løsning.

Etter en samlet vurdering mener tilsynene at en regionalisering av Riksblokk II i form av formell inndeling i storbynett eller lokale nett som lyses ut hver for seg, ikke er et reelt alternativ for videre bruk av ressursen. En konsekvens av dette er at den midlertidige løsningen i Riksblokk II må opphøre i tråd med vilkårene i tillatelsene. Disse aktørene må se på alternative løsninger for videre drift, basert på den løsning myndighetene velger.

⁴¹ I konsesjonsvilkårene for prøveperioden fremgår det i pkt. 10 at «Anleggskonsesjonæren bærer selv risikoen for at den ikke tildeles ordinær anleggskonsesjon for digitale lokalradiosendinger etter utløpet av prøveperioden. Konsesjonæren kan ikke søke myndighetene om erstatning for investeringsutgifter i prøveperioden.»

Det har kommet innspill fra bransjeaktører om at tekniske hensyn taler for at det kan være mer hensiktsmessig å bruke Riksblokk III enn Riksblokk II til lokalradioformål. Medietilsynet mener imidlertid at de samme mangfoldsbetrakninger og konkurransehensyn som taler mot regionalisert Riksblokk II gjør seg gjeldende her. Med andre ord kan en kunngjøring av Riksblokk III-ressursen, slik det ser ut nå, være et hinder for videre utvikling i Lokalradioblokka.

11 Tilsynenes konklusjon og anbefaling

Basert på en helhetsvurdering av momentene som er beskrevet i kapittel 10 gir Nkom og Medietilsynet følgende anbefaling:

Ressursen i Riksblokk II lyses ut til bruk for riksdekkende digital kringkasting. Det stilles vilkår til tillatelsene som beskrevet i rapportens pkt. 9.2. Tillatelsene gis i utgangspunktet varighet til 31. desember 2031 og tildeles via en pengeauksjon dersom det er mer enn én interessent.

Dersom ingen interessenter søker om å få ressursen etter en utlysning, kan ett av følgende to alternativer vurderes:

- 1) Ressursen blir tilgjengelig for eventuelle interesserte parter i seks måneder etter fristen i utlysningen basert på «først til mølla»-prinsippet. Dersom interessenter søker etter seks måneder, håndteres dette som en ordinær søknad som kunngjøres slik at andre interessenter også kan melde seg. Dette er i tråd med etablert forvaltningspraksis. De samme vilkårene som ved første kunngjøring gjelder for tillatelsene for å skape forutsigbarhet for alle bransjeaktører.**
- 2) Ressursen holdes tilbake i en bestemt periode, og lyses først ut når radiomarkedet har fått mer tid til å tilpasse seg digitaliseringen. De samme vilkårene som ved første kunngjøring gjelder for tillatelsene for å skape forutsigbarhet for alle bransjeaktører.**

Ettersom anbefalingen inkluderer mer inngripende vilkår i anleggskonsesjon og spektrumstillatelse enn det som var tilfellet sist Stortinget behandlet saken, antar Medietilsynet og Nkom at saken bør forelegges Stortinget på ny. Tilsynene anser imidlertid at departementene er nærmere til å vurdere spørsmålet om handlingsrom.

