

Från analog till digital marksänd radio

– en plan från Digitalradiosamordningen

Betänkande av Digitalradiosamordningen

Stockholm 2014



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2014:77

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner
som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2014.

ISBN 978-91-38-24196-7

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen beslutade den 25 juli 2013 att ge en särskild utredare i uppdrag att som branschsamordnare arbeta för en övergång till digital ljudradio. I uppdraget ingick att tillsammans med Myndigheten för radio och tv och i nära dialog med berörda aktörer utarbeta ett förslag till plan för övergång från analog marksänd ljudradio till digital marksänd ljudradio. Samma dag förordnade chefen för Kulturdepartementet, statsrådet Lena Adelsohn Liljeroth docent Nina Wormbs som särskild utredare. Departementssekreteraren Linus Fredriksson anställdes som sekreterare fr.o.m. den 16 september 2013. Utredningen har antagit namnet Digitalradiosamordningen (Ku 2013:01).

Härmed överlämnas betänkandet *Från analog till digital marksänd radio – En plan från Digitalradiosamordningen*, SOU 2014:77. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i november 2014

Nina Wormbs

/Linus Fredriksson

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Författningsförslag.....	19
1.1 Förslag till lag med tillfälliga bestämmelser om tillstånd att sända analog kommersiell radio.....	19
1.2 Förslag till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)	21
2 Varför digital marksänd ljudradio?	23
2.1 Utveckla radion.....	23
2.2 Fler program och större mångfald	24
2.3 Bättre konkurrens	24
2.4 Ökade möjligheter för public service	24
2.5 Flera plattformar	24
2.6 Robust och separat infrastruktur	25
2.7 Långsiktigt lägre kostnader och energiförbrukning	25
2.8 Enkel, direkt och gratis mottagning	25
2.9 Radion i ett föränderligt samhälle.....	25
2.10 Slutsats.....	27

3	En plan för övergång till digital marksänd ljudradio	29
3.1	Vid ett teknikskifte behövs tydliga förutsättningar	32
3.1.1	Centrala delar av digitaliseringen av marksänd ljudradio bör godkännas av riksdagen.....	33
3.1.2	Nya tillstånd för Sveriges Radio och Utbildningsradion	34
3.1.3	Finansieringen av Sveriges Radios och Utbildningsradions digitalradiosändningar	35
3.1.4	Förutsägbarhet för den kommersiella radion	37
3.2	Samordning mellan public service och de kommersiella programföretagen	38
3.2.1	Olika förutsättningar för public service-radio och kommersiell radio.....	39
3.2.2	En gemensam lansering.....	41
3.3	Utbyggnad av digitala sändningar	42
3.3.1	Tekniska förutsättningar	42
3.3.2	Dagens digitalradiosändningar	46
3.3.3	Nya sändningstillstånd för Sveriges Radio och Utbildningsradion	46
3.3.4	Tillstånd för digital kommersiell radio	51
3.3.5	Post- och telestyrelsens tillståndsgivning och möjligheterna att samordna nätutbyggnaden	54
3.4	Tillståndsfrågor under parallellsändningsperioden	56
3.4.1	Sveriges Radio och Utbildningsradion.....	56
3.4.2	Tillstånden för analog kommersiell radio	58
3.4.3	Förlängning av tillstånden för analog kommersiell radio genom en tillfällig lag.....	59
3.4.4	Gällande rätt	61
3.4.5	En lag med tillfälliga bestämmelser om tillstånd att sända analog kommersiell radio införs	66
3.4.6	Radioföretagens synpunkter.....	77
3.4.7	Ett andrahandsalternativ till förlängning av tillstånden	78

3.5	Avveckling av FM-sändningarna.....	80
3.5.1	Tidpunkt för släckningen.....	81
3.5.2	Släckningsvillkor.....	83
3.5.3	Uppdrag till Myndigheten för radio och tv	90
3.5.4	Släckningsprocessen	91
3.6	Informationsinsatser vid ett teknikskifte	92
3.6.1	Informationsinsatser vid digitalradioövergången i Norge.....	93
3.6.2	Informationsarbetet vid digital-tv-övergången.....	94
4	Närradiosändningar	97
4.1	Bakgrund	97
4.2	Särskilt om s.k. kommersialisering av närradio	99
4.3	Närradion vid en digitalisering av marksänd radio	100
4.3.1	Närradion bör få fortsätta sända på FM-bandet.....	101
4.3.2	Småskalig DAB	103
4.3.3	L-bandet och DAB-radio	104
5	Konsekvenser.....	107
5.1	Miljöaspekter av en övergång	107
5.1.1	Förändrad energianvändning	107
5.1.2	Ökade mängder elektronikavfall.....	109
5.2	Radiopubliken måste köpa nya mottagare	110
5.2.1	Digitalradiomottagare för hemmen.....	111
5.2.2	Hur många mottagare behöver bytas ut?	112
5.2.3	Befintliga digitalradiomottagare	114
5.3	Fordon med FM-mottagare måste digitaliseras	115
5.3.1	Valmöjligheter för digitalradiomottagning i bilar.....	115
5.3.2	Kostnad för mottagare	117
5.3.3	Hur många fordon berörs av övergången	118
5.4	FM-frekvensernas värde för annan användning	119
5.5	Konsekvenser för staten	120

5.6	Konsekvenser för företagen.....	122
5.6.1	Sveriges Radio och Utbildningsradion.....	122
5.6.2	De kommersiella radioföretagen	126
5.7	Övriga konsekvensbeskrivningar	127
5.7.1	Sammanfattande beskrivning av nuvarande ordning och vilken förändring som eftersträvas	127
5.7.2	Alternativa lösningar och effekter av utebliven reglering	129
5.7.3	Vilka berörs av förslagen.....	130
5.7.4	Kostnadsmässiga konsekvenser av den föreslagna regleringen	132
5.7.5	Regleringens påverkan på konkurrensförhållanden.....	133
5.7.6	Särskilda hänsyn avseende tidpunkten för ikraftträdande	134
6	Författningskommentar	135
6.1	Förslaget till lag med tillfälliga bestämmelser om tillstånd att sända analog kommersiell radio.....	135
6.2	Förslaget till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)	139
 Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2013:76.....	141
Bilaga 2	Internationell utblick	143
Bilaga 3	Digitalradions utveckling i Sverige.....	155
Bilaga 4	Beskrivning av radiolyssnandet och radiomarknaden ...	165

Sammanfattning

Uppdraget

Digitalradiosamordningen har haft i uppdrag att utarbeta ett förslag till plan för övergång från FM-sändningar till marksänd digitalradio. En utgångspunkt för arbetet har varit att en övergång bör vara marknadsdriven, samtidigt som det allmänna kan bidra till att skapa goda förutsättningar. Uppdraget har genomförts tillsammans med Myndigheten för radio och tv och i nära dialog med Sveriges Radio AB, de kommersiella radioföretagen, företrädare för närradion och andra berörda aktörer, bland andra Post- och telestyrelsen. De bedömningar som regeringen redovisat i propositionen Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019 (prop. 2012/13:164) har tjänat som grund för arbetet. Det har inneburit att samordningsarbetet utgått från att FM-sändningarna upphör 2022 och att de digitala sändningarna ska nå hela landet och uppfylla högt ställda beredskapskrav.

Varför digital marksänd ljudradio?

Det finns flera fördelar med en digitalisering av den marksända ljudradion. FM-nätet lider av kapacitetsbrist och ett digitalt marknät ger utrymme för fler kanaler än i dag. Ett digitalt marknät kan därför ge ett utökat och mer lyssnaranpassat utbud vilket är viktigt för att utveckla radion i medielandskapet. I vissa storstadsområden finns i dag ett relativt stort utbud av radiokanaler, men i många orter ute i landet finns det bara sex stycken kanaler, varav endast två kommersiella kanaler. Digital marksänd radio tar i anspråk frekvensutrymme som är oanvänt i dag och möjliggör ett mångfaldigt större utbud. Med tekniken DAB+ kan 30 kommersiella kanaler

sändas över hela landet och public service-radion kan också utöka sitt utbud jämfört med vad som i dag får plats på FM-bandet.

Med plats för mer radio ökar konkurrensen mellan radioföretagen. Det öppnar för nya aktörer att komma in på radiomarknaden som präglas av två nätverk vid sidan av Sveriges Radio. Det innebär också mer jämbördiga konkurrensvillkor mellan olika kommersiella programföretag, men också mellan Sveriges Radio och de kommersiella programföretagen.

Det har ibland anförts att det saknas behov av fler radiokanaler och att FM-sändningarna fungerar bra i dag och kan kompletteras med webbradio för ett utökat utbud. Radioföretagen är av en annan uppfattning. De hävdar att det finns en stor efterfrågan på radio, att marksänd radio är grunden för distributionen och att de behöver utveckla sin verksamhet i marksändningar. Den 2 oktober beslutade också Myndigheten för radio och tv tillstånd för digital kommersiell radio. 21 nationella och 4 regionala och lokala sändningstillstånd gavs till 6 företag.

Ett väl utbyggt och robust marknät för radio är också en viktig infrastruktur för ett informationssamhälle. Ett marknät är billigt i jämförelse med de mobila telekomnäten och erbjuder ytterligare en möjlighet till generell informationsspridning som är central inte bara ur ett beredskapsperspektiv. Så länge många vill höra samma sak samtidigt är rundradio det frekvenseffektivaste och enklaste sättet att sprida innehåll på. Marknätet är enkelt för lyssnarna eftersom det enda man behöver är en radiomottagare. Man behöver inget abonnemang, ingen mobiltelefon eller dator, dataströmmen registreras ingenstans och hur många som helst kan lyssna samtidigt utan att det hackar.

Digital marksänd radio har också ekonomiska och miljömässiga fördelar. Digitala sändningar kräver mindre energi jämfört med analoga och de är billigare för radioföretagen. Under en övergångsperiod med parallella analoga och digitala sändningar kommer kostnaderna att öka, men det är en tillfällig ökning.

En plan för övergång till digital marksänd ljudradio

Den plan för övergång till digital marksänd radio som nu presenteras har arbetats fram i nära dialog med radioföretagen. Utgångspunkterna är att marknaden behöver tydliga förutsättningar, att Sveriges Radio spelar en central roll i en digitalisering, samt att det är viktigt att Sveriges Radio och de kommersiella programföretagen samverkar.

De tydliga förutsättningar som efterfrågas bör skapas genom ett riksdagsbeslut om digitalisering av marksänd ljudradio och släckning av public service radions och den kommersiella radions FM-sändningar, nya tillstånd för Sveriges Radio och Utbildningsradion, beslut om finansiering av public service-företagens kostnader för en digitalradioövergång samt beslut om nya regler för den kommersiella radions tillstånd för analoga sändningar som går ut 2018.

Riksdagsbeslutet

En övergång till digital marksänd ljudradio innebär förändrade förutsättningar för public service-företagen att uppfylla sina uppdrag, och även för allmänhetens möjligheter att ta del av företagens sändningar. Det är genomgripande förändringar som bör vara parlamentariskt förankrade. Ett riksdagsbeslut är också till fördel för digitaliseringen eftersom det skapar tydlighet för företagen och lyssnarna och underlättar planering och genomförande av teknikskiftet. Riksdagen bör därför fatta beslut om att public service-företagens och de kommersiella radioföretagens analoga marksändningar ska upphöra och ersättas av marksändningar med digital teknik.

Nya tillstånd för Sveriges Radio och Utbildningsradion

Ett riksdagsbeslut om digitalisering av marksänd ljudradio bör följas av nya tillstånd för Sveriges Radio och Utbildningsradion som möjliggör en utbyggnad av de digitala ljudradiosändningarna. Tillstånden bör innehålla krav på en lägsta utbyggnadstakt. De nya tillstånden bör också ge Sveriges Radio möjlighet att tillhandahålla ett programutbud i de digitala marksändningarna som innebär ett mervärde för lyssnarna i form av ett större utbud jämfört med FM-radion.

Finansieringen av Sveriges Radios och Utbildningsradions digitalradiosändningar

Sveriges Radio har uppskattat den årliga driftskostnaden för digitala sändningar till 100 mnkr. Digitaliseringen medför därutöver ökade kostnader för teknisk omställning samt ett utökat programutbud som uppskattas till 100 mnkr. Sveriges Radio har bedömt att 50 mnkr per år kan prioriteras fram internt för att hantera de ökade utvecklings- och utbudskostnaderna och att det krävs en ökning av tilldelningen från rundradiokontot med samma summa, dvs. 50 mnkr årligen, för att komma upp i den nivå på 100 mnkr som krävs för att ge det mervärde som är nödvändigt för en lyckad digitalisering. Jag anser att den ökning av medelstillsdelningen som Sveriges Radio efterfrågar bör tillgodoses. Jag delar företagets uppfattning att det är avgörande för en framgångsrik digitalisering att den medför ett utökat utbud jämfört med FM-radion och därmed ett mervärde för radiopubliken. Utbildningsradion har förklarat sig villigt att bidra till ett utvecklat utbud, förutsatt att det sker resursförstärkningar.

Sveriges Radios ökade distributionskostnader under övergångsperioden bör finansieras med lån i Riksgälden, enligt den modell med ett särskilt distributionskonto som användes vid digital-tv-övergången. Det bygger på att kostnaderna för de digitala sändningarna är lägre än för de analoga. Vid avvecklingen av de analoga sändningarna skapas ett utrymme som kan användas för att återbetala de lån som tagits för att betala för den parallella analoga och digitala distributionen.

Förutsägbarhet för den kommersiella radion genom förlängning av nuvarande tillstånd för analog kommersiell radio

De nuvarande tillstånden för analog kommersiell radio går ut den 31 juli 2018. Enligt gällande regelverk ska då samtliga tillstånd ledigförklaras av Myndigheten för radio och tv och utlysas i ett slutet anbudsförfarande. Att de analoga tillstånden upphör 2018 innebär en osäkerhet för tillståndshavarna som försvårar beslut om investeringar i digitalradioutbyggnaden och är därför till nackdel för radioföretagens möjlighet att driva en övergång till marksänd digitalradio. De radioföretag som investerar i en övergång till digital radio bör kunna förvissa sig om att få fortsätta sända på FM-bandet

under hela övergångsperioden, dvs. från det att digital marksänd radio lanseras fram till dess att FM-sändningarna upphör. Jag lämnar därför förslag om en tillfällig lag för att erbjuda tillståndshavarna en möjlighet till förlängning av tillstånden för analog kommersiell radio. Möjligheten till förlängning är förenad med villkor om att bedriva digitala marksändningar och att samverka med andra tillståndshavare för att främja arbetet med övergången. Tillstånd som förlängs enligt den tillfälliga lagen kommer inte att vara förenade med sändningsavgifter.

En gemensam lansering av digitalradio

Sveriges Radio, MTG Radio och SBS Radio anser att en framgångsrik lansering av digital marksänd radio kräver gemensam handling. Det är viktigt dels för att förenkla för lyssnarna, dels för möjligheterna att effektivt informera om övergången från analog till digital radio. En gemensam lansering av Sveriges Radios och den kommersiella radions digitala kanaler bör enligt radioföretagen göras när sändningarna når 70 procent av befolkningen.

Tidpunkten för en gemensam lansering är framför allt beroende av den tid det tar att bygga ut sändarnäten till 70 procents befolkningstäckning. Kommersiell radio och public service kommer att sända sina kanaler i olika sändarnät som kan byggas ut oberoende av varandra. I praktiken kommer de höga krav på tillgänglighet och säkerhet för beredskapsändamål som ställs på Sveriges Radios sändningar avgöra tidpunkten för lanseringen eftersom det innebär behov av en omfattande och tidskrävande upphandlingsprocess av utsändningstjänsten. Radioföretagen har utifrån sina olika bedömningsgrunder kommit fram till att en gemensam lansering bör kunna genomföras före utgången av 2016.

Fortsatt utbyggnad

Efter lanseringen följer en fortsatt utbyggnad av täckningen för Sveriges Radios sändningar till 99,8 procents befolkningstäckning. Det innebär en täckning motsvarande dagens FM-sändningar. Utbyggnadstakten för Sveriges Radio föreslås bli del av företagets tillståndsvillkor på det sättet att de digitala sändningarna ska nå

70 procent av den fast bosatta befolkningen 2016, 90 procent 2018, 95 procent 2019 och 99,8 procent 2020. För den kommersiella radion sker fortsatt utbyggnad på marknadens villkor. Tillstånden för digital kommersiell radio är förenade med villkor om en viss lägsta utbyggnadstakt och den högsta befolkningstäckning som ska nås enligt villkoren är 70 procent. En fortsatt utbyggnad av de kommersiella radiosändningarnas täckning utöver 70 procent blir en fråga för radioföretagen.

Tidpunkt för släckning

Den tidpunkt för FM-släckning som nu föreslås, 2022, har varit utgångspunkten för samordningsarbetet och det har inte funnits skäl att frånga den. Förslaget är att riksdagsbeslutet fastslår att public service-företagens och de kommersiella programföretagens FM-sändningar upphör 2022 eller senast 2024. Tidpunkten för släckningen är beroende av att vissa villkor är uppfyllda. Skulle det visa sig att villkoren inte är uppfyllda bör tidpunkten för släckningen skjutas framåt med två år och därmed ge utrymme för ytterligare två år av parallellsändningar. Beslut om att slutligt fastställa tidpunkt för släckningen bör ytterst tas av regeringen efter det att underlag om villkorens uppfyllelse lämnats av Myndigheten för radio och tv.

Det är viktigt att det från början finns en planerad tidpunkt för släckning av FM-sändningarna, bland annat för att kunna bedöma kostnaderna för Sveriges Radios parallellsändningar. Det ger också radiopubliken, elektronikindustrin, programföretagen och andra berörda goda möjligheter att planera för framtiden.

Villkor styr tidpunkten för FM-sändningarnas släckning

Fyra villkor ska styra tidpunkten för FM-sändningarnas släckning. Är villkoren uppfyllda 2020 avvecklas FM-sändningarna 2022, annars senast 2024. Villkoren är:

- Sveriges Radios digitala sändningar ska ha samma täckning som de analoga FM-sändningarna och uppfylla högt ställda beredskapskrav.

- 50 procent av radiolyssnarna ska dagligen lyssna på radio via en digital plattform.
- Programutbudet i de digitala marksändningarna ska ge lyssnarna ett mervärde i form av ett större utbud jämfört med FM-sändningarna.
- Det ska finnas ekonomiskt och praktiskt rimliga möjligheter att konvertera analoga bilradiomottagare för DAB+-mottagning.

Utvecklingen ska följas av Myndigheten för radio och tv

Ett uppdrag bör ges till Myndigheten för radio och tv att följa utbyggnaden av digital marksänd radio och halvårsvis rapportera till regeringen om utvecklingen mot bakgrund av släckningsvillkoren. Myndighetens rapportering ska utgöra underlag för regeringens prövning om villkoren är uppfyllda 2020 och följande beslut om att fastställa tidpunkt för FM-släckning. Uppdraget bör också innefatta en översyn av släckningsvillkorens utformning 2018. Översynen är viktig eftersom villkorens uppfyllnad ska prövas fem år efter att de fastställts, vilket är en relativt lång tid mot bakgrund av den snabba utvecklingen på mediemarknaden och potentiella förändringar i allmänhetens mediekonsumtion. Det finns därför behov av att på ett strukturerat sätt följa upp och utvärdera om förutsättningarna för släckningsvillkoren har förändrats.

Släckningsprocessen

Sveriges Radios och Utbildningsradions utbud i de analoga sändningarna bör finnas tillgängligt i sin helhet fram till släckningen. Det bör finnas utrymme för att genomföra släckningen regionvis under ett års tid, bland annat eftersom det möjliggör ett mer koncentrerat informationsarbete. Sveriges Radio bör därför tillsammans med den kommersiella radion lämna ett gemensamt förslag om hur släckningen ska genomföras senast två år innan släckningen.

Informationsinsatser

Det huvudsakliga ansvaret för att informera lyssnarna om teknikskiftet bör ligga på de programföretag som sänder digital marksänd radio. Företagen bör i samarbete planera och genomföra lämpliga informationsinsatser i syfte att underlätta ett effektivt teknikskifte där lyssnarnas behov är i centrum.

En särskild statligt finansierad informationsinsats bör genomföras inför avvecklingen av public service-företagens FM-sändningar. Den statliga informationsinsatsen bör särskilt uppmärksamma människor med särskilda behov. Även frågan om återvinning av uttjänta FM-mottagare kan vara en del av informationsarbetet.

Närradion

Lokal icke-kommersiell närradio är betydelsefull för att olika intressen och åsikter ska kunna göra sig hörda och främjar på så sätt yttrandefrihet och mångfald i samhället. Närradion är en ideell verksamhet, till största delen finansierad med medlemsavgifter, och har därför i allmänhet begränsade resurser att utveckla verksamheten. Kostnaderna för distribution är ofta en stor del av en närradiosändande förenings utgifter. Närradion bör därför ges möjlighet att fortsätta sända på FM-bandet, även efter det att public service-radions och den kommersiella radions FM-sändningar upphört. Lyssnarnas möjligheter att kunna ta del av FM-sändningar även efter teknikskiftet är goda, eftersom de flesta DAB+-mottagare som säljs i dag också har en inbyggd FM-mottagare. Närradion bör få möjlighet att fortsätta sända på FM-bandet tills en alternativ användning av närradions sändningsutrymme på FM-bandet motiverar en förändring.

Konsekvenser

En övergång till digital marksänd ljudradio får konsekvenser för miljön i form av minskad energianvändning och en marginell ökning av mängden elektronikavfall. Energieffektiviseringen är tydligast för sändarnäten, men även på mottagarsidan kommer en övergång till marksänd digitalradio att leda till lägre energiförbruk-

ning. Uppskattningsvis kommer upp till 10 miljoner FM-mottagare att skrotas i förtid som konsekvens av tekniskskiftet. Om samtliga FM-mottagare som ersätts av DAB+-mottagare lämnas till återvinning under ett och samma år innebär det en ökning av den totala årliga el-avfallsmängden med drygt 3 procent.

För allmänheten innebär digitalradioövergången behov av att investera i ny teknisk utrustning. I dag finns god tillgång till mottagare till rimliga priser eftersom marknaden för digitalradiomottagare är internationell och ett svenskt tekniskskifte harmoniserar med utvecklingen i vår omvärld. En stor del av det totala radiolyssnandet sker i bilar och en överväldigande majoritet av landets bilar, lastbilar och bussar har i dag inte möjlighet att ta emot DAB+-radio. En släckning av FM-radion innebär därför också konsekvenser för fordonsparken. Uppskattningsvis kommer cirka 3,5 miljoner fordon att vara i behov av konverteringslösningar. Det finns i dag flera lösningar som möjliggör digital mottagning i bilar.

En fullständig övergång från analog marksänd ljudradio till digital marksänd ljudradio innebär att det frekvensutrymme som i dag används för FM-sändningar kan frigöras för annan användning. Någon efterfrågan eller behov av dessa frekvenser föreligger inte i dag, men det kan ändras i framtiden.

En övergång till digital marksänd radio och avveckling av den kommersiella radions FM-sändningar innebär att staten inte längre kan tillgodogöra sig sändningsavgifter från radioföretagen. Enligt planen som nu föreslås kommer FM-sändningarna att upphöra 2022 eller senast 2024. Med beaktande av förslaget om förlängning av nuvarande tillstånd för analog kommersiell radio från augusti 2018 till och med FM-släckningen på avgiftsfria villkor, kan statens intäkter från sändningsavgifterna förväntas minska från år 2018. Inkomstbortfallet som då uppstår är en konsekvens av tekniskskiftet.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag med tillfälliga bestämmelser om tillstånd att sända analog kommersiell radio

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller tillfälliga bestämmelser om tillstånd att sända analog kommersiell radio.

2 § Bestämmelserna i lagen ska tillämpas för förlängning av tillstånd att sända analog kommersiell radio som upphör den 31 juli 2018. För tillstånd att sända analog kommersiell radio gäller i övrigt bestämmelser i radio- och tv-lagen (2010:696).

Tillståndsperiod

3 § Myndigheten för radio och tv beslutar i frågor om tillstånd att sända analog kommersiell radio.

Tillståndsperioden är från den 1 augusti 2018 till och med den 31 december 2022.

Myndigheten för radio och tv får besluta om ytterligare en tillståndsperiod om högst två år.

Förlängning av tillstånd

4 § En tillståndshavare som vill få sitt tillstånd förlängt ska ansöka om det hos Myndigheten för radio och tv senast fyra månader före tillstandsperiodens utgång.

5 § Ansöker en tillståndshavare inom den tid som anges i 4 § om förlängning av sitt tillstånd ska detta förlängas med ytterligare en tillstandsperiod, om det inte finns grund för att återkalla tillståndet enligt 18 kap. radio- och tv-lagen (2010:696), och tillståndshavaren

1. sänder digital radio enligt Myndigheten för radio- och tv:s tillstånd i det sändningsområde som tillståndet för analog kommersiell radio avser, och

2. har ingått avtal med övriga tillståndshavare som avser skyldighet att i sändningar samverka med övriga tillståndshavare för att informera om digitalradioövergången och det utbud som tillståndshavarna tillhandahåller i digitala marksändningar.

Tillstånd får inte förlängas om förändringar i användningen av radiofrekvenser på grund av internationella överenskommelser som Sverige anslutit sig till medför att ett nytt sändningstillstånd inte kan meddelas för det aktuella sändningsområdet.

6 § Som tillståndshavare enligt 5 § ska också anses den vars sändningsområde efter Myndigheten för radio och tv:s beslut om sändningsområdenas omfattning enligt 13 kap. 2 § radio- och tv-lagen (2010:696) har genomgått endast sådana förändringar att sändningsområdet framstår som väsentligen detsamma som före beslutet.

7 § Om Myndigheten för radio och tv inte avser att medge förlängning av ett sändningstillstånd ska myndigheten senast två månader före tillstandsperiodens utgång meddela tillståndshavaren att tillståndet inte kommer att förlängas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018 och gäller till och med den 1 juli 2021.

1.2 Förslag till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 9 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

9 §

Ett tillstånd att sända analog kommersiell radio får förenas med villkor som avser skyldighet att

1. sända program i en viss del av sändningsområdet eller som når en viss del av befolkningen i området,

2. sända under viss minsta tid,

3. använda en viss sändningsteknik och att samarbeta med andra tillståndshavare i tekniska frågor, *och*

4. använda en viss teknik för sådan inspelning som avses i 16 kap. 11 §.

3. använda en viss sändningsteknik och att samarbeta med andra tillståndshavare i tekniska frågor,

4. använda en viss teknik för sådan inspelning som avses i 16 kap. 11 §, *och*

5. *ingå avtal med övriga tillståndshavare om samverkan i sändningar för att informera om digitalradioövergången och det utbud som tillståndshavarna sänder i digitala marksändningar.*

Innan beslut om tillstånd fattas ska den sökande ges tillfälle att ta del av och yttra sig över de villkor som Myndigheten för radio och tv avser att förena med tillståndet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

2 Varför digital marksänd ljudradio?

Mitt uppdrag har bestått i att utarbeta en plan för övergång från marksänd analog ljudradio till marksänd digital ljudradio (dir. 2013:76). Uppdraget formulerades först i propositionen Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänheten tjänst 2014–2019 (prop. 2012/13:164), vilken i sin tur föregicks av betänkande från den senaste public service-utredningen. Frågan om en digitalisering av marknätet för ljudradio är gammal och en historik över fattade beslut och övergripande skeenden återfinns i bilaga 3.

Regeringens ansåg i den senaste propositionen att tre villkor måste vara uppfyllda för att en digitalisering ska kunna genomföras: att det finns en samlad bransch, att denna bransch är enig om teknisk standard samt att det finns en finansieringslösning för parallellsändningen för SR. Dessa tre villkor är nu uppfyllda och de kommer att utvecklas i detta betänkande. Det har emellertid under arbetets gång blivit klart att många trots allt inte vet varför vi behöver digitalisera marknätet för radio. Det här avsnittet ska ge några svar på den frågan.

2.1 Utveckla radion

Det korta svaret på frågan varför ska vi digitalisera marknätet är att FM-nätet är i princip fullt. Det har varit fullt ganska länge och vi har heller inte sett någon större utveckling av radiobranschen som ekonomisk bransch. I stället har SR lika många kanaler i marknätet som man hade på 1980-talet och på den kommersiella sidan är det två aktörer som dominerar. Med mer plats och bättre reglering kan förutsättningarna för radion som medieform förbättras avsevärt.

2.2 Fler program och större mångfald

Genom att gå över till digitala marksändningar på frekvenser som är avsedda för just digital radio får vi plats med fler program och därmed en större mångfald och mervärde för lyssnarna. I det digitala marknätet för radio finns det fyra frekvenslager, vart och ett med plats för cirka 15 radiokanaler. I vissa storstadsområden har vi i dag ett relativt stort utbud av radiokanaler, men i många orter ute i landet finns det bara sex stycken kanaler, varav endast två är kommersiella kanaler.

2.3 Bättre konkurrens

Vi kan också åstadkomma en bättre konkurrens för kommersiell radio. Trots upprepade försök att omreglera den kommersiella radion i Sverige har vi en duopolsituation med två dominerande aktörer. Genom digitaliseringen öppnas möjligheten att få in fler aktörer på radiomarknaden och för en utveckling av radiomediet. Det innebär mer jämbördiga konkurrensvillkor mellan olika kommersiella programföretag, men också mellan SR och de kommersiella programföretagen.

2.4 Ökade möjligheter för public service

Public service är en tongivande aktör i det svenska radiolandskapet med höga lyssnarsiffror och mycket högt förtroende hos allmänheten. Samtidigt innebär dagens situation en svårighet att möta lyssnarnas behov där kanalkrockarna är många och profilering svår. Med fler kanaler ökar möjligheterna för public service att fullgöra sitt uppdrag från staten.

2.5 Flera plattformar

Radion kommer att fortsätta att utvecklas även på andra plattformar som till exempel internet. Det står inte i strid med att digitalisera marknätet, snarare tvärt om. På sikt borde radio som medieform kunna finnas även via satellit eller kabel, precis som tv.

2.6 Robust och separat infrastruktur

Ett väl utbyggt och robust marknät för radio är en viktig infrastruktur för ett informationssamhälle. Ett marknät är billigt i jämförelse med de mobila telekomnäten och erbjuder ytterligare en möjlighet till generell informationsspridning som är central inte bara ur ett beredskapsperspektiv. Från ett samhällsligt perspektiv är det utomordentligt värdefullt att ha flera och delvis funktionellt överlappande infrastrukturella kommunikationssystem. Så länge många vill höra samma sak samtidigt är rundradio även det frekvens-effektivaste och enklaste sättet att sprida innehåll på.

2.7 Långsiktigt lägre kostnader och energiförbrukning

Att distribuera radiokanaler digitalt drar mindre energi och innebär därför lägre distributionskostnader på sikt. Under en övergångsperiod blir emellertid kostnaderna högre eftersom man måste ha parallellsändning. Därför är det viktigt att denna parallellsändningsperiod kan vara så begränsad som möjligt.

2.8 Enkel, direkt och gratis mottagning

Marknätet är enkelt att använda för lyssnarna eftersom det enda man behöver är en radiomottagare. Man behöver inget abonnemang, ingen mobiltelefon eller dator, dataströmmen registreras ingenstans och hur många som helst kan lyssna samtidigt utan att det hackar.

2.9 Radion i ett föränderligt samhälle

Det är möjligt att låta radion i Sverige ligga kvar analogt på FM-bandet där den varit sedan 1950-talet. Det är också möjligt att låta nätet vara den digitala plats som radio kan utvecklas på. Men riskerna med att inte göra något är betydande. Riskerna är tekniska, ekonomiska och sociala. På sikt kanske även demokratiska.

Vi befinner oss i en tid av mycket snabb kommunikationsteknisk förändring som samverkar med nya ekonomiska villkor för medie- och teknikföretag med ibland oönskade resultat för den som vill uppnå öppenhet och tillgänglighet för alla samt mångfald och regional spridning när det gäller nyhetsförmedling och granskande journalistik. Denna dynamik påverkar våra medievanor och det finns tydliga tecken som tyder på att olika generationer förhåller sig olika till den nya tekniken. Skillnaderna i kunskap är betydande och den digitala klyfta som vi allt mer sällan talar om finns faktiskt kvar.

Just nu är det många som argumenterar för att de mobila bredbandsnäten kompletterade med fiber och kabel ska vara informationssamhällets basala infrastruktur. Den är en viktig del av näringspolitiken, både nationellt och internationellt, och utgör också en förutsättning för distansarbete och globalisering.

Det är viktigt att radion också finns på nätet, men som mobil tjänst bör den i framtiden inte enbart vara hänvisad till de mobila telekomnäten. Även om kapaciteten i våra mobilnät är stor så har de problem med robusthet och täckning och vid hög belastning klarar de inte att nå alla. Att lämna kvar radion analogt på FM-bandet kan innebära att vissa lyssnargrupper helt går över till att lyssna på radio via internet och strömmat i sina mobiler. På sikt skulle det kunna få konsekvenser för radions roll i informations-samhället.

Genom att gå över till digitala marksändningar ges radion en möjlighet att spela en fortsatt viktig roll. Man kan som nämnts åstadkomma bättre konkurrens och på sikt få in helt nya aktörer i de två regionalt nedbrytbara frekvenslager som är avsatta för kommersiell radio. Det ger en möjlighet för kommersiell radio att sända nationellt och nå fler lyssnare och högre annonsintäkter än i dag. Det kommer innebära en ökad mångfald och större utbud för lyssnarna. På samma sätt är det möjligt för public service att få mer utrymme för att möta sitt uppdrag från riksdag och regeringen genom att ta det frekvenslager i anspråk som kan brytas ner i 20 regioner.

Därtill är det möjligt att på sikt även använda det frekvenslager som är nationellt, vanligen kallat 12B. Detta sändningsutrymme skulle kunna vara basen för en helt ny typ av radio, drivet av nya aktörer. Man kan tänka sig denna resurs som del i en pluralistisk mediepolitik för framtiden där till exempel studieförbund, kyrkor,

politiska partier och idrottsföreningar sänder icke-kommersiell radio som en del av sitt samhällsåtagande. När närradion introducerades på 1970-talet var den lokala förankringen central. I framtiden kanske vi också har behov av en sorts närradio som är nationell och där det som förenar de lyssnande inte i första hand är geografin utan andra saker.

2.10 Slutsats

Vi bör alltså genomföra detta teknikskifte eftersom det ger bättre förutsättningar för radion i Sverige. Radion omsätter inte lika mycket pengar som tv, men det innebär inte att den är mindre viktig ur ett samhälleligt perspektiv. Tvärtom är det på tiden att vi satsar på denna medieform som är en ryggrad i ett modernt informationssamhälle och som bör ha ett effektivt distributionsnät.

Att ändra infrastrukturen för radio samtidigt som också andra kommunikationstekniska förändringar pågår kan upplevas som ett risktagande i sig. Vi vet ju inte vad som händer i morgon. Men med det argumentet skulle vi aldrig kunna förändra något. Genom ett ansvarsfullt teknikskifte kan vi navigera radion genom dessa snabba förändringar och säkra en sedan länge central informationsinfrastruktur.

3 En plan för övergång till digital marksänd ljudradio

I detta kapitel beskrivs en plan för lansering och utbyggnad av digital marksänd ljudradio samt en avveckling av public service-radions och den kommersiella radions analoga sändningar på FM-bandet.

Planen i sammandrag

Beslut om en övergång till digital marksänd radio och släckning av FM-radion tas av riksdagen. En gemensam lansering av SR:s och den kommersiella radions digitala kanaler sker i slutet av 2016, då sändningarna når 70 procent av befolkningen. Därpå följer en fortsatt utbyggnad av täckningen för SR:s sändningar till 99,8 procents befolkningstäckning. För den kommersiella radion sker fortsatt utbyggnad på marknadens villkor. Under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda senast 2020 avvecklas public service-företagens och de kommersiella radioföretagens FM-sändningar 2022. Om villkoren inte är uppfyllda avvecklas FM-sändningarna senast 2024. Villkoren är:

1. SR:s digitala sändningar ska ha samma täckning som företagets analoga FM-sändningar och uppfylla de beredskaps- och säkerhetskrav som ställs av riksdag och regering.
2. 50 procent av radiolyssnarna ska dagligen lyssna på radio via en digital plattform.
3. Programutbudet i digitala marksändningar ska ge lyssnarna ett mervärde i form av ett större utbud jämfört med FM-sändningarna.

4. Det ska finnas ekonomiskt och praktiskt rimliga sätt att anpassa analoga bilradiomottagare för digital mottagning.

Efter riksdagsbeslutet om en digitalradioövergång får SR och UR nya sändningstillstånd som gäller från den 1 januari 2016. Utbyggnaden av public service-företagens digitala sändningar finansieras genom lån i Riksgälden som återbetalas med det överskott som uppkommer när FM-sändningarna avvecklats och företagets mark-sändningar endast utgörs av de billigare digitala sändningarna.

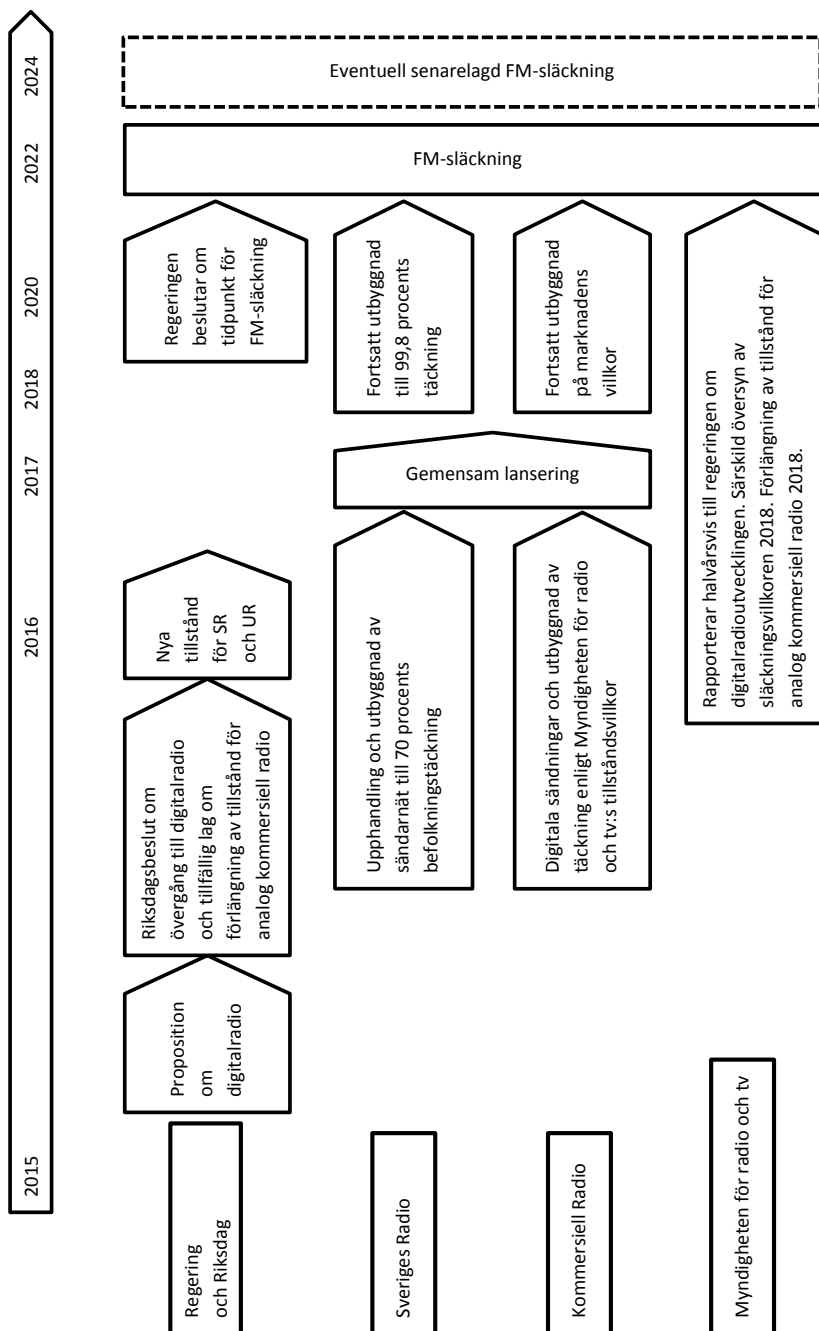
Genom införande av en tillfällig lag möjliggörs en förlängning av de nuvarande tillstånden för analog kommersiell radio, som går ut den 31 juli 2018, fram till och med den av riksdagen beslutade tidpunkten för FM-släckning. Förlängningsmöjligheten är villkorad med att tillståndshavaren bedriver digitala sändningar och samverkar med övriga tillståndshavare om att informera om tekniskiftet. Genom tillståndsförlängningen skapas ökad trygghet för de kommersiella radioföretagen att besluta om investeringar i en utbyggnad av de digitala sändningarna och möjlighet att verka för en övergång till digital marksänd radio. Samtidigt kan de privata radioföretagen som driver digitaliseringen förvissa sig om att de kan bedriva parallella analoga och digitala sändningar så länge som det är ekonomiskt försvarbart, dock längst till FM-släckningen.

Myndigheten för radio och tv får i uppdrag att följa utbyggnaden av digital marksänd radio och halvårsvis rapportera till regeringen om utvecklingen. Myndighetens rapportering ska utgöra underlag för regeringens prövning om villkoren är uppfyllda 2020 och följande beslut om att fastställa tidpunkt för FM-släckning. Uppdraget bör också innefatta en översyn av villkorens utformning 2018.

De programföretag som sänder digital marksänd radio ansvarar för att informera lyssnarna om den förestående digitalradioövergången. En särskild statligt finansierad informationsinsats genomförs inför avvecklingen av public service-företagens FM-sändningar.

Närradion föreslås få fortsätta sända på FM-bandet även efter att SR:s och den kommersiella radions analoga sändningar har upphört.

Figur 3.1 Tidsplan för digitalradioövergången



3.1 Vid ett teknikskifte behövs tydliga förutsättningar

Regeringen bedömde i propositionen Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019 att utvecklingen av marksänd digitalradio även i fortsättningen bör vara marknadsdriven samtidigt som marknaden behöver tydliga förutsättningar.¹ Detta överensstämmer med regeringens ställningstagande i den föregående public service-propositionen Utveckling för oberoende och kvalitet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2010–2013.² I den propositionen beskrivs en marknadsdriven utveckling där de kommersiella aktörerna på radiomarknaden deltar och parterna samverkar, dels beträffande val av teknisk standard, dels när det gäller att bära kostnaderna för utveckling och utbyggnad. Regeringen ansåg vidare att SR inte ensamt bör driva utvecklingen av digitala sändningar.

Flera viktiga steg för att möjliggöra en digitalisering av den marksända radion har tagits de senaste åren. Bland annat innehåller den nya radio- och tv-lagen från 2010 ett regelverk för tillståndsgivning för digital kommersiell radio. Regeringen har också fattat beslut om att delar av det internationellt koordinerade frekvensutrymmet kan användas för denna tillståndsgivning. Den 2 oktober 2014 beslutade därtill Myndigheten för radio och tv att ge 21 nationella och 4 lokala och regionala tillstånd att sända digital kommersiell radio. Vikten av tydliga förutsättningar för branschen och SR:s centrala roll i en digitalisering har dock betonats ytterligare, t.ex. i samband med att Myndigheten för radio och tv under 2011 fastställde sin strategi för tillståndsgivning för digital kommersiell radio. Radiobranschen lyfte då fram behovet av en plan som innehåller förutsättningarna och tidpunkten för en övergång från FM-sändningar till digital marksänd radio. Vidare framhölls att det krävs en samordning mellan utbyggnaden för kommersiella programföretag och utbyggnaden för SR. Mot denna bakgrund har regeringen bedömt att marknaden behöver tydliga förutsättningar och även att SR har en central roll i en digitalisering, samt att det är viktigt att SR och de kommersiella programföretagen samverkar.

¹ Prop. 2012/13:164 s. 66.

² Prop. 2008/09:195 s. 67.

Jag bedömer att de tydliga förutsättningar som efterfrågas bör skapas genom följande åtgärder:

1. Ett riksdagsbeslut om digitalisering av marksänd ljudradio. Beslutet bör innehålla en planerad tidpunkt för släckning av FM-sändningarna vilken slutligt fastställs senare efter prövning av ett antal preciserade villkor. Beslutet om FM-släckning bör vara definitivt, men ge utrymme för att skjuta tidpunkten för släckning två år framåt om villkoren inte är uppfyllda.
2. Nya tillstånd för SR och UR som tydliggör företagens ansvar i digitaliseringsprocessen och ger förutsättningar för att en övergång till digital radio innebär ett mervärde för lyssnarna i form av ett större utbud jämfört med FM-radion.
3. Beslut om hur public service-företagens kostnader för en digital-radioövergång ska finansieras.
4. Beslut om nya regler som ger den kommersiella radion förutsägbarhet när det gäller möjligheterna till och villkoren för analoga sändningar under tiden de digitala sändningarna byggs ut och fram till avvecklingen av FM-sändningarna.

3.1.1 Centrala delar av digitaliseringen av marksänd ljudradio bör godkännas av riksdagen

De analoga ljudradiosändningarna på FM-bandet har under mer än ett halvsekel varit en central del av medielandskapet och en betydelsefull bärare av information och kultur. Radiolyssnandet tar alltjämt en stor plats i allmänhetens medievardag och FM-radion spelar en avgörande roll för att upprätthålla en god tillgänglighet till radioföretagens sändningar. SR:s uppdrag att sända programtjänster till hela landet med analog ljudradio är också viktig ur beredskapssynpunkt. Att sända till hela landet innebär att minst 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen ska kunna ta emot sändningarna.

En övergång till digital marksänd ljudradio innebär förändrade förutsättningar för public service-företagen att uppfylla sina uppdrag, och även för allmänhetens möjligheter att ta del av företagens sändningar. Det är genomgripande förändringar som bör vara parlamentariskt förankrade. Ett riksdagsbeslut skapar en önskvärd

tydlighet för företagen och lyssnarna och underlättar planering och genomförande av en digitalisering av ljudradion. Det bör understrykas att den kommersiella radion i sig inte är beroende av ett riksdagsbeslut för att genomföra en utbyggnad av digital marksänd ljudradio men likväl gagnas av ett tydligt ställningstagande från lagstiftarens sida, inte minst eftersom en samverkan mellan SR och den kommersiella radion främjar en effektiv digitalisering.

Vid digitaliseringen av marksänd tv tog riksdagen ställning till ett antal förslag i propositionen Digitala TV-sändningar, bland annat att den marksända televisionen skulle övergå till digital teknik, utbyggnaden av de digitala sändarnäten och tidpunkten för övergången.³ Även när det gäller digitaliseringen av marksänd radio bör riksdagen ta ställning till dessa frågor. Mina förslag beskrivs närmare i avsnitt 3.3 Utbyggnad av digitala sändningar och i avsnitt 3.5 Avveckling av FM-sändningarna. Genom att övergången till digital marksänd radio förankras genom beslut av riksdagen i de delar som beskrivs ovan skapas förutsättningar för en samordning mellan SR och de kommersiella radioföretagen. Samordningen är avgörande för en effektiv lansering av digitalradio och det fortsatta arbetet inför en avveckling av FM-sändningarna. Detta beskrivs närmare i avsnitt 3.2 Samordning mellan public service och de kommersiella programföretagen och i avsnitt 3.6 Informationsinsatser vid ett teknikskifte.

3.1.2 Nya tillstånd för Sveriges Radio och Utbildningsradion

För närvarande har SR och UR rätt att bedriva digitala ljudradio-sändningar enligt kompletterande sändningstillstånd, som gäller från den 1 januari 2014 och längst till och med den 31 december 2019.⁴ Tillstånden gör det möjligt för bolagen att fortsätta den begränsade sändningsverksamhet i storstadsområdena samt i Norrbotten som bedrivits sedan 2002 då riksdagen fattade beslut om att begränsa kostnaderna för digitalradiosändningarna.

Ett riksdagsbeslut om digitalisering av marksänd ljudradio bör följas av nya tillstånd för SR och UR som möjliggör en utbyggnad

³ Prop. 2002/03:72.

⁴ Ku2013/2527/MFI och Ku2013/2528/MFI.

av de digitala ljudradiosändningarna. Tillstånden bör också innehålla krav på en lägsta utbyggnadstakt.

Vidare bör de nya tillstånden ge SR möjlighet att tillhandahålla ett programutbud i de digitala marksändningarna som innebär ett mervärde för lyssnarna i form av ett större utbud jämfört med FM-radion. Därmed tydliggörs SR:s centrala roll i digitaliseringen. De nuvarande kompletterande tillstånden bör återkallas i samband med att nya tillstånd meddelas. Förslag om public service-företagens nya sändningstillstånd ges i avsnitt 3.3.3 i samband med en utförligare beskrivning av utbyggnaden av digitala sändningar.

3.1.3 Finansieringen av Sveriges Radios och Utbildningsradions digitalradiosändningar

Regeringen har betonat vikten av att medel avsedda för radio och tv i allmänhetens tjänst används på ett resurseffektivt sätt. Ett sätt att hushålla med resurser är att sänka distributionskostnaderna långsiktigt, vilket en digitalisering gör. Regeringen har vidare uttalat att teknikinvesteringarna i så liten utsträckning som möjligt bör bekostas av radio- och tv-avgiftsbetalarna och att en modell där public service-företagens kostnader för utbyggnad och parallellsändningar finansieras genom ett särskilt distributionskonto och lån i Riksgälden är att föredra. Finansieringsmodellen innebär att lånen börjar återbetalas när FM-sändningarna upphört och marksändningar endast sker med de billigare digitala sändningarna. Modellen tillämpades vid övergången till digital-tv i marknätet.⁵

Regeringen avser återkomma i finansieringsfrågan om det kan konstateras att det finns stöd hos SR och de kommersiella programföretagen för den plan för digitalisering som nu presenteras. Även frågan om finansiering av radioprogram från SR och UR i utbyggda digitalradiosändningar bör enligt regeringen prövas när det är klarlagt hur en övergång till marksänd digitalradio bör genomföras.⁶

SR har, bland annat i budgetunderlaget för 2015 till regeringen, uppskattat den årliga kostnaden för ett digitaliserat marknät till 200 mnkr. Bedömningen av kostnaderna försvåras av att utsändningstjänsterna ska upphandlas enligt lagen om offentlig upphand-

⁵ Prop. 2000/01:94 s. 69 f.

⁶ Prop. 2012/13:164 s. 70 f.

ling och även av att priset kan komma att regleras i efterhand av Post- och telestyrelsen. Av de 200 miljoner kronorna motsvarar driftskostnaderna för det digitala nätet 100 mnkr och resterande 100 mnkr utgörs av kostnader för teknisk omställning samt ett utökat programutbud. SR gör bedömningen att 50 mnkr per år kan prioriteras fram internt för att hantera de ökade utvecklings- och utbudskostnaderna. Det krävs enligt företaget en ökning av tilldelningen från rundradiokontot med samma summa, dvs. 50 mnkr årligen, för att komma upp i den nivå på 100 mnkr som krävs för att ge det mervärde som är nödvändigt för en lyckad digitalisering. Jag anser att den ökning av medelstillsdelningen som SR efterfrågar bör tillgodoses. Jag delar företagets uppfattning att det är avgörande för en framgångsrik digitalisering att den medför ett utökat utbud jämfört med FM-radion och därmed ett mervärde för radiopubliken. Med ökade resurser för innehållsproduktion kan public service-företagen spela en viktig roll för att utveckla den marksända radion. Det skulle möjliggöra för SR att skapa en tydligare programstruktur som bättre motsvarar den mångfald som finns bland lyssnarna. UR har förklarat sig villigt att bidra till ett utvecklat utbud, förutsatt att det sker resursförstärkningar, vilket bör beaktas vid fortsatta överväganden om höjd medelstillsdelning med anledning av digitalradioövergången.

Möjligheten att finansiera SR:s och UR:s ökade distributionskostnader under övergångsperioden med lån i Riksgälden, enligt den modell med ett särskilt distributionskonto som användes vid digital-tv-övergången, bygger på att kostnaderna för de digitala sändningarna är lägre än för de analoga. Vid avvecklingen av de analoga sändningarna skapas ett utrymme som kan utnyttjas för att återbetala de lån som tagits för att betala för den parallella analoga och digitala distributionen. Vid övergången till digital tv fungerade distributionskontot på följande sätt: Till distributionskontot fördes medel från rundradiokontot som på sikt skulle motsvara kostnaderna för SVT:s och UR:s analoga distribution. Från distributionskontot fördes medel till programföretagen som motsvarade kostnaderna för företagens tv-distribution via både analoga och digitala marksändningar. Det successivt ökade underskottet som uppkom under uppbyggnaden täcktes genom lån i Riksgäldskontoret (numera Riksgälden). När de analoga tv-sändningarna upphörde fortsatte

betalningarna från rundradiokontot till distributionskontot till dess att underskottet var återbetalt.

Avgörande för att lånemodellen ska fungera är att återbetalning av lånet kan inledas i god tid innan räntekostnaderna för lånet överstiger det överskott som uppstår vid avvecklingen av de analoga sändningarna. Det innebär att en övergång till digital radio måste ha ett fastslaget datum för avveckling av de analoga sändningarna och att parallellsändningsperioden inte kan vara för lång. Det bör också framhållas att beräkningarna av kostnaderna för ett digitalt marknät för radio i nuläget baseras på estimat från Teracom. Kostnaderna kommer att kunna preciseras först när SR genomfört sin upphandling av sändarnäten. Liksom vid tv-övergången bör regeringen i budgetpropositionen årligen besluta om de aktuella beloppen för distributionskontot och därmed ha möjlighet att säkerställa att det råder balans på kontot och att det kan avvecklas enligt en på förhand beslutad plan.

3.1.4 Förutsägbarhet för den kommersiella radion

De kommersiella radioföretagen har liksom public service företagen behov av förutsägbarhet för att kunna göra nödvändiga investeringar i utbyggnaden av de digitala sändningarna. Ett riksdagsbeslut om att genomföra en digitalisering av radion med tydliga ställningstaganden när det gäller utbyggnaden av public service-bolagens digitala sändningar liksom en fastslagen tidpunkt för avveckling av FM-sändningarna under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda, innebär en stabil grund för de investeringsbeslut som den kommersiella radion behöver fatta.

Utöver ett övergripande riksdagsbeslut om digitaliseringen kan den kommersiella radions möjlighet att göra investeringar förbättras genom att frågan om de analoga sändningstillstånden behandlas på ett tidigt stadium. De nuvarande tillstånden för analog kommersiell radio går ut den 31 juli 2018. Enligt gällande regelverk ska då samtliga tillstånd ledigförklaras av Myndigheten för radio och tv och utlysas i ett slutet anbudsförfarande. En ny tillståndsperiod är åttaårig och tillståndshavaren betalar en summa motsvarande det vinnande anbudet för hela tillståndsperioden.

Att de analoga tillstånden upphör 2018 innebär en osäkerhet för tillståndshavarna som försvårar beslut om investering i utbyggnaden av digitalradionäten och är därför till nackdel för radioföretagens möjlighet att driva en övergång till marksänd digitalradio. De som investerar i en övergång till digital radio bör kunna förvissa sig om att få fortsätta sända på FM-bandet under hela övergångsperioden, dvs. från det att digital marksänd radio lanseras fram till dess att FM-sändningarna upphör. Jag lämnar därför förslag om en tillfällig lag för att erbjuda tillståndshavarna en möjlighet till förlängning av tillstånden för analog kommersiell radio. (Avsnitt 3.4.5) Möjligheten till förlängning är förenad med villkor om att bedriva digitala marksändningar och att samverka med andra tillståndshavare för att främja arbetet med övergången. Tillstånd som förlängs enligt den tillfälliga lagen kommer inte att vara förenade med sändningsavgift.

3.2 Samordning mellan public service och de kommersiella programföretagen

Mitt uppdrag har varit att fungera som branschsamordnare och arbeta för en övergång till digital radio.⁷ Under arbetets gång blev det tydligt att det förkom olika uppfattningar om vad samordningsarbetet innebar. Det finns därför anledning att inledningsvis beskriva hur jag uppfattade detta samordningsbehov.

Det bör först poängteras att det sedan en tid tillbaka funnits en samsyn i branschen om värdet av en digitalisering. De två dominerande aktörerna i den privata radion och SR har då frågan aktualiserats påtalat behovet av en fortsatt utveckling av digital radio och att marksändningar är grunden för radiodistribution. De fördelar som digitalisering av radion ger i form av fler sändningsmöjligheter är skälet för företagets ställningstagande. Radion behöver utvecklas för att även fortsättningsvis kunna erbjuda ett attraktivt innehåll för lyssnarna och en utbyggnad av digital marksänd ljudradio skapar förutsättningar för denna utveckling. Även om SR och den kommersiella radion konkurrerar om lyssnarna finns ett ömsesidigt intresse för att förbättra radiomediets samlade attraktionskraft. Till

⁷ Dir. 2013:76.

detta kan läggas ytterligare fördelar med en digitalisering i form av lägre distributionskostnader och förbättrade konkurrensmöjligheter för den kommersiella radion jämfört med dagens FM-sändningar.

Även i frågan om vilken teknik som ska användas vid en digitalisering är den kommersiella radion och SR överens. Det gemensamma ställningstagandet i denna fråga, att tekniken DAB+ ska användas vid en svensk radiodigitalisering, offentliggjordes 2008 i samband med att Radio- och TV-verket presenterade sin slutrapport Framtidens radio. Sedan dess har utvecklingen i omvärlden ytterligare förstärkt argumenten för att DAB+ är den lämpligaste tekniken för digital marksänd radio.

Bland branschens aktörer finns således både en vilja att digitalisera radion och en gemensam ståndpunkt i teknikfrågan. Trots detta finns ett behov av samordning. Detta bör ses mot bakgrund av skillnaderna mellan den kommersiella radions och public service-radions möjligheter att aktivt verka för och delta i en utveckling av digital marksänd radio. En central del av samordningsarbetet har handlat om att skapa förutsättningar för SR och de kommersiella radioföretagen att kunna genomföra en gemensam lansering av ett digitalradioutbud bestående av både public service-kanaler och kommersiella radiokanaler. Den gemensamma lanseringen är viktig för att kunna marknadsföra och informera om digital marksänd radio på ett effektivt sätt.

3.2.1 Olika förutsättningar för public service-radio och kommersiell radio

Behovet av samordning grundar sig alltså i förhållandet att olika regelverk och beslutsprocesser omgärdar den kommersiella radions respektive public service-radions verksamhet. Programverksamheten inom radio och tv i allmänhetens tjänst regleras genom tillstånden för att sända i marknätet och av regler i radio- och tv-lagen. Det är regeringen som meddelar sändningstillstånden för public service-företagen. De nuvarande sändningstillstånden för SR, SVT och UR gäller från och med den 1 januari 2014 till och med den 31 december 2019, dvs. en period om sex år. De tillstånd som SR och UR har att bedriva marksänd digitalradio har regeringen gett som kompletteringar av sändningstillstånden för respektive

företag. Dessa kompletterande tillstånd gäller också från och med den 1 januari 2014 och längst till och med den 31 december 2019. Public service-verksamheten är i allmänhet föremål för utredning inför en ny tillståndspanad. Politiska överväganden om verksamheten kommer till uttryck i en proposition och följande riksdagsbehandling innan tillstånd för en ny period meddelas. Det är bland annat i sändningstillstånden som uppdraget till programföretagen kommer till uttryck.

Public service-företagens verksamhet finansieras genom radio- och tv-avgiften. Medelstilldelningen beslutas årligen av regeringen genom anslagsvillkor, utifrån riksdagens beslut om medelstilldelningen under tillståndspanaden. I anslagsvillkoren finns villkor relaterade till programföretagens ekonomi, verksamhet och organisation, men även skrivningar som utgör en del av utformningen av uppdraget till programföretagen.

Den kommersiella radioverksamheten regleras även den genom bestämmelser i radio- och tv-lagen och genom sändningstillstånd, men tillstånden utfärdas av Myndigheten för radio och tv. Själva tillståndsgivningen skiljer sig åt för analog kommersiell radio och digital kommersiell radio. Myndighetens möjligheter att förena sändningstillstånd med villkor är också olika för analog respektive digital kommersiell radio, vilket följer av de olika tillståndsgivningssystem som gäller för dessa radiotyper. Tillstånd att sända kommersiell radio gäller i åtta år, både för analog och för digital radio. De nuvarande tillstånden att sända analog kommersiell radio gäller till och med den 31 juli 2018. Tillstånden att sända digital kommersiell radio, som utfärdades den 2 oktober 2014, gäller till och med 30 september 2022.

De skilda regelverk som styr public service-företagens verksamhet och de kommersiella radioföretagens verksamhet illustrerar skillnaden mellan dessa verksamheter. SR:s och UR:s möjligheter att bedriva marksänd digitalradio är beroende av en politisk vilja som kommer till uttryck i sändningstillstånd meddelade av regeringen, liksom politiska ställningstaganden om hur denna sändningsverksamhet ska finansieras. För den kommersiella radions del utgör reglerna för tillståndsgivning och tillgängligt frekvensutrymme ramarna för radioföretagens möjligheter.

En annan skillnad är att public service-företagen måste förhålla sig till de krav som ställs i lagen (2007:1091) om offentlig upphand-

ling (LOU). LOU reglerar köp som görs av myndigheter och vissa andra organisationer som är finansierade av allmänna medel. Denna skillnad får betydelse när det gäller beslut om investeringar i sändarnäten. Eftersom SR och UR måste beakta LOU blir tidsåtgången för att få tillgång till utsändningstjänsterna längre än för de kommersiella radioföretagen. SR och UR har också andra behov för sändarnäten än den kommersiella radion eftersom regering och riksdag, bland annat men inte bara av beredskapsskäl, ställer särskilda krav på företaget när det gäller sändningarnas tekniska robusthet och tillförlitlighet. Det innebär att även oaktat LOU är tidsåtgången för public service-företagen att upphandla den utsändningstjänst som de behöver längre än för de kommersiella radioföretagen.

3.2.2 En gemensam lansering

Bedömning: En gemensam lansering av Sveriges Radios och den kommersiella radions kanaler i digitala marksändningar görs när sändningarna når 70 procent av befolkningen.

Den gemensamma lanseringen bör kunna genomföras före utgången av 2016.

Radions huvudaktörer, SR, MTG Radio och SBS Radio anser att en framgångsrik lansering av digital marksänd radio kräver gemensam handling. En gemensam lansering är viktig dels för att förenkla för lyssnarna, dels för möjligheterna att effektivt informera om övergången från analog till digital radio.

En viktig aspekt av den gemensamma lanseringen är sändningarnas täckning. Det är viktigt att lanseringen görs först när utbyggnaden av sändarnäten kommit så långt att ett stort antal lyssnare kan ta del av digitalradioutbudet. Därigenom underlättas en slagkraftig och kostnadseffektiv lansering av digital radio. För lyssnarnas är det en fördel om digitalradio blir tillgängligt i relativt stor omfattning redan från starten. Frågan handlar inte enbart om vilken täckning som bör ses som rimlig för lansering utan också om att sändningarna vid lanseringen kan genomföras med god hörbarhet och utan onödiga avbrott. Brister i utlovad täckning eller tekniska problem med mottagningen av digitala sändningar vid lanseringen skulle kunna få negativa konsekvenser för omställningen.

SR, MTG Radio och SBS Radio menar att en gemensam lansering av digital marksänd radio bör göras när sändningarnas täckning når 70 procent av befolkningen.

Tidpunkt för lanseringen

Både kommersiell radio och public service anser att digital marksänd radio bör lanseras så snart det är möjligt. Det är fördelaktigt av kommunikativa och pedagogiska skäl eftersom det innebär att det inte dröjer onödigt länge från det att de formella besluten fattats om en övergång till digital marksänd radio, tills allmänheten kan ta del av ett digitalt radioutbud. Tidpunkten för en gemensam lansering är framför allt beroende av den tid det tar att bygga ut sändarnäten till 70 procents befolkningstäckning. Kommersiell radio och public service kommer att sända sina kanaler i olika sändarnät som kan byggas ut oberoende av varandra. I praktiken kommer de krav som ställs på SR:s sändningar att avgöra tidpunkten för lanseringen. Upphandlingen av SR:s sändarnät måste föregås av ett omfattande kravställningsarbete eftersom företagets sändningar ska uppfylla högt ställda krav på tillgänglighet och säkerhet för beredskapsändamål.

Radioföretagen har utifrån sina olika bedömningsgrunder kommit fram till att en gemensam lansering bör kunna genomföras före utgången av 2016.

3.3 Utbyggnad av digitala sändningar

3.3.1 Tekniska förutsättningar

Sverige har genom internationella överenskommelser tilldelats frekvensutrymme i bandet 174–240 MHz motsvarande fyra så kallade frekvenslager för marksänd digital radio. Varje frekvenslager definierar en frekvensmängd som ger utrymme för att etablera ett rikstäckande sändarnät. I ett sändarnät kan flera programtjänster – eller kanaler – sändas samtidigt genom multiplexering. Multiplexering är en teknik som innebär att flera digitala signaler som var för sig representerar olika radiokanaler kombineras i en och samma utsändning. Den omvända processen, demultiplexering, sker i radio-mottagaren och ger lyssnaren möjlighet att ta del av de enskilda

kanalerna. En multiplex, eller mux, är en del av den tekniska utrustning som ingår i ett sändarnät för digital marksänd radio. Begreppen sändarnät och multiplex eller mux används ibland synonymt, t.ex. för att beskriva en infrastruktur för digitala marksändningar (sändarnät 1, sändarnät 2, sändarnät 3 och mux 1, mux 2, mux 3 osv.). Med tekniken DAB+ ryms cirka 15 radiokanaler i en mux, beroende på ljudkvaliteten för de enskilda kanalerna.

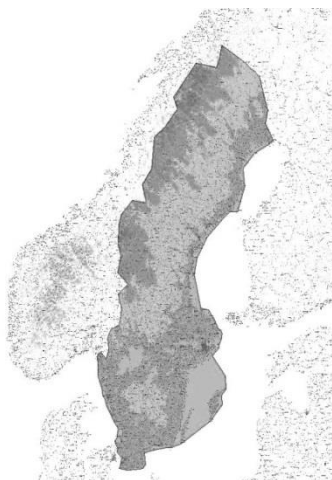
Tre av de fyra frekvenslagren, som alltså kan rymma ett sändarnät eller en mux var, kan dessutom utnyttjas för regionalt nedbrytbara sändningar i olika omfattning. Regionalt nedbrytbara sändarnät kan användas dels för sändningar med olika innehåll i olika regioner, dels för nationella sändningar om samma innehåll sänds i de olika områdena.

Regeringen beslutade den 28 oktober 2010 vilket frekvensutrymme som får användas för digital kommersiell radio.⁸ Två frekvenslager får upplåtas för digitala kommersiella radiosändningar som kräver tillstånd enligt radio- och tv-lagen. Båda frekvenslagren innebär en möjlighet att bygga sändarnät som når hela landet och medger dessutom en regional nedbrytbarhet i 34 områden.

De två frekvenslager som inte omfattas av regeringsbeslutet, och därmed är tillgängliga för andra radiosändningar än kommersiell radio, är dels ett frekvenslager som kan användas för att bygga ett singelfrekvensnät, dels ett frekvenslager som är nedbrytbart i 20 regioner. Ett singelfrekvensnät utnyttjar samma sändningsfrekvens för hela landet och är därför inte regionalt nedbrytbart. Det frekvenslager som är nedbrytbart i 20 områden motsvarar ungefär behoven för SR:s lokala sändningar i P4.

⁸ Ku2010/1721/MFI.

Figur 3.2 Översiktlig redovisning av den regionala nedbrytbarheten i respektive frekvenslager.⁹



Frekvenslager 1



Frekvenslager 2



Frekvenslager 3



Frekvenslager 4

⁹ Den geografiska indelningen av landet i olika sändningsområden som kartorna i bilden visar, representerar s.k. allotments (ytor utan specificerade antennplatser). De är inte helt överensstämmande med de regionala sändningsmöjligheter som kan etableras enligt internationella överenskommelser då vissa angränsande allotments är beroende av samma frekvensutrymme.

Tabell 3.1 Regional nedbrytbarhet för DAB/DAB+-sändningar¹⁰

Region	Lager 1	Lager 2	Lager 3	Lager 4
Kiruna	12B	12D	11C	12A
Luleå			10A	10D
Arjeplog		12C	11D	10A
Skellefteå			10B	10C
Umeå			12A	10D
Östersund		13E	11B	12A
Örnsköldsvik		12D	10B	10C
Sundsvall			11C	12C
Hudiksvall		13F	11A	10A
Gävle			11B	10B
Mora		12C	11D	10D
Borlänge			11C	10C
Uppsala		13C	11D	10D
Västerås		13B	11A	10A
Örebro		12D	11A	10A
Stockholm		12C	12A	12D
Nyköping		13E	13A	10B
Eskilstuna			13A	10B
Karlstad		13F	11B	10B
Trollhättan		12A	11D	8D
Göteborg			6A	6C
Skövde		13E	11C	10D
Linköping		13F	12A	10C
Norrköping		13E	13D	11B
Borås		11A	12D	10A
Halmstad			8C	8B
Jönköping		12C	11D	10B
Finnveden			11B	5B
Växjö			9B	9D
Visby		10A	10D	10C
Västervik		11A	12D	11C
Kalmar			11B	5B
Karlskrona			5C	5D
Helsingborg		12A	9A	9C
Kristianstad			12D	5A
Malmö			7A	7C

¹⁰ Tabell 2.1 visar kanalindelningen för varje nätlager och område så som överenskommet enligt Geneve 06-avtalet. Vid en kommande nätutbyggnad kan denna kanalindelning komma att förändras beroende på bl.a. antalet nätooperatörer, sändarnas geografiska placeringar etc.

3.3.2 Dagens digitalradiosändningar

Digital marksänd radio med tekniken DAB har bedrivits i Sverige sedan 1995. Vid introduktionen täcktes cirka 35 procent av befolkningen. Mellan 1996 och 1999 byggdes sändarnätet ut till en befolkningstäckning på 85 procent. Inför tillståndsperioden 2002–2005 fattade riksdagen beslut om att minska kostnaderna för de digitala radiosändningarna i väntan på utvärdering. Detta innebär att täckningen minskade till 35 procent av befolkningen från den 1 januari 2002. SR och UR har tillstånd från regeringen att bedriva digitala radiosändningar. Tillstånden är utformade som kompletterande tillstånd till företagens huvudsakliga sändningstillstånd. Företagen får samtidigt sända nio program i Stockholmsområdet och Norrbotten samt tio program i Göteborgs- och Malmöområdena. UR:s rätt att sända sker genom att utnyttja SR:s sändningsutrymme. Tillstånden förlängdes den 19 december 2013 och gäller längst till och med den 31 december 2019. I dag sänder SR sju kanaler i Stockholms-, Göteborgs-, Malmö- och Luleåområdena. Sändarnätet ägs och drivs av Teracom.

3.3.3 Nya sändningstillstånd för Sveriges Radio och Utbildningsradion

Förslag: Nya sändningstillstånd för digitalradio utfärdas för SR och UR med giltighetstid 1 januari 2016–31 december 2020.

SR:s sändningar ska ske i ett av de fyra frekvenslager som är koordinerade för digitalradio i frekvensbandet 174–240 MHz. Detta frekvenslager bör vara regionalt nedbrytbart i sådan omfattning att det möjliggör sändningar av företagets lokala utbud. Samma beredskaps- och säkerhetskrav som i dag ställs på SR:s FM-sändningar bör ställas på företagets digitala marksändningar.

SR:s sändningstillstånd förenas med villkor om att de digitala sändningarna ska nå 70 procent av den fast bosatta befolkningen 2016, 90 procent 2018, 95 procent 2019 och 99,8 procent 2020.

Det ska framgå av sändningstillståndet att SR får utnyttja hela kapaciteten i ett frekvenslager för sina sändningar och hur många kanaler företaget får sända.

SR ska upplåta sändningstid för sändningar från UR.

SR och UR ges även rätt att sända tilläggstjänster.

SR:s och UR:s tillstånd att sända analog radio bör fortsätta att gälla som tidigare med samma villkor gällande täckning, antal kanaler och beredskapskrav.

Ett riksdagsbeslut om digitalisering av marksänd ljudradio bör följas av nya sändningstillstånd för SR och UR som bland annat innehåller villkor om utbyggnad av de digitala ljudradiosändningarna. De nuvarande kompletterande tillstånden bör återkallas i samband med att nya tillstånd meddelas.

Sändarnätet

Tillstånden bör tydliggöra att public service-företagens sändningar ska bedrivas i ett regionalt nedbrytbart nät, för att ge utrymme för SR:s P4-verksamhet. Det innebär att frekvenslager 2 används för SR:s och UR:s utsändningar (se figur 3.1). Detta är förenligt med regeringens beslut om sändningsutrymme för digital kommersiell radio från 2010, där utrymme i frekvenslager 3 och 4 tillgängliggjordes för Myndigheten för radio och tv:s tillståndsgivning för kommersiell radio. Mot bakgrund av de särskilda krav som ställs på public service-sändningarna är det lämpligt att SR får tillgång till ett eget frekvenslager som möjliggör utbyggnad av ett sändarnät som kan uppfylla kraven. Det bidrar till att skapa tydliga förutsättningar för alla inblandade parter, inte minst när det gäller finansieringen av sändarnätets utbyggnad.

Det sändarnät som SR ska använda för digitala marksändningar bör uppfylla de krav som i dag ställs på FM-nätet när det gäller robusthet för beredskapsändamål, eftersom det ska ersätta detta nät vid avvecklingen av public service-företagens analoga sändningar. SR ska kunna uppfylla sitt ansvar för beredskaps- och säkerhetsfrågor, som närmare preciseras i de nuvarande tillståndsvillkoren, även efter övergången till digital marksänd radio. Det innebär bland annat att SR ska upprätthålla en hög säkerhet för produktion och distribution, att sändningarna ska ske med så god säkerhet att eventuella sändningsavbrott blir så korta som möjligt och att SR ska ställa höga krav på de leverantörer som anlitas för programinsamling och distribution av egensändningar. Vidare ska SR kostnadsfritt sända meddelande som är av vikt för allmänheten om en myndighet begär det.

Utbyggnadstakten

Villkoren i de nya tillstånden bör vara utformade så att de anger krav på minsta befolkningstäckning vid vissa angivna tidpunkter. Liksom i tillstånden för analog radio bör med befolkningstäckning avses att den fast bosatta befolkningen ska kunna ta emot mark-sändningar. Public service-kommittén föreslog att nya sändningstillstånd för digitalradio skulle utfärdas för SR och UR och gälla 1 januari 2014–31 december 2019 och att SR:s sändningstillstånd skulle förenas med villkor om 95 procents befolkningstäckning vid tillståndensperiodens slut men med en uppbyggnadsfas med lägre täckning de första åren. Liksom public service-kommittén bedömer jag att det är lämpligt att nya digitalradiotillstånd för SR och UR utformas så att de möjliggör en etappvis utbyggnad, men med kravet att nå en täckning som motsvarar dagens analoga FM-sändningar senast 2020. Eftersom SR, MTG radio och SBS radio anser att en gemensam lansering av digital radio bör genomföras när näten är utbyggda till 70 procents befolkningstäckning, är det rimligt att denna täckningsnivå också avspeglas i SR:s tillståndsvillkor. De krav som ställs på SR:s sändningar innebär som tidigare beskrivits att företaget behöver viss tid innan själva nätutbyggnaden kan inledas. En möjlig tidpunkt för SR att ha uppnått 70-procentig befolkningstäckning är någon gång mot slutet av 2016. Den fortsatta utbyggnaden bör ske i etapper där täckningskraven i tillstånden motsvarar 90 procent 2018, 95 procent 2019 och 99,8 procent 2020.

Sveriges Radios utbud

Digitala marksändningar innebär en möjlighet för SR att sända fler radiokanaler jämfört med dagens analoga FM-sändningar. SR sänder i dag i FM-nätet fyra rikstäckande kanaler samt ytterligare några kanaler i storstadsområdena. UR sänder också i SR:s kanaler. SR:s utbud i FM-nätet har sett likadant ut under lång tid och företaget har pekat på tydliga krockar i innehållet i vissa kanaler. Till exempel blandas minoritetsspråk och klassisk musik i P2 och sport med lokalt innehåll i P4. P3 är också en kanal där mycket ska få plats samtidigt för många lyssnargrupper och ålderskategorier. Med fler kanaler skulle SR kunna skapa tydligare programstruktur som bättre motsvarar den mångfald som finns bland lyssnarna. Detta skulle

bidra till att det digitala utbudet ger ett mervärde för lyssnarna jämfört med FM-radion. Det finns därför anledning att i tillstånden för kommande digitala sändningar ge utrymme för en utveckling av SR:s utbud.

SR har bedömt sitt kapacitetsbehov till ett frekvenslager. SR har också uttryckt önskemål att kunna vara flexibel i sitt användande av sändningsutrymmet för att kunna sända olika tillfälliga evenemangskanaler.

För public service-radions del styrs utbudet, när det gäller antalet kanaler, av regeringens sändningstillstånd. Public service-kommittén föreslog att vid en utbyggnad av digitalradiosändningarna så skulle SR tilldelas ett helt frekvenslager men att regeringen trots det borde ange hur många kanaler som SR ska sända i detta utrymme. Kommittén menade att det var viktigt att övriga programbolag gavs möjlighet att starta nya kanaler i en inledningsfas vilket kunde motivera en begränsning av det antal nya kanaler SR fick sända. Jag anser, liksom PS-kommittén, att SR bör få tillgång till ett helt frekvenslager. Enligt radio- och tv-lagen innebär ett tillstånd av regeringen rätt att samtidigt sända det antal programtjänster som tillståndet avser. Tillståndet bör samtidigt ge SR en möjlighet att utnyttja den digitala distributionsteknikens fördelar för att på bästa sätt kunna uppfylla sitt uppdrag. Ett exempel är möjligheten att använda kapaciteten på ett flexibelt sätt genom att tillfälligt kunna ändra antalet kanaler vid stora evenemang eller katastrofsituationer.

Genom att möjliggöra en utveckling av SR:s utbud skapas förutsättningar för att en digitalisering av radion innebär ett mervärde för radiopubliken också när det gäller public service-radions sändningar. Den kommersiella radion kommer vid digitaliseringen kunna tillhandahålla ett markant större utbud jämfört med vad som är möjligt via FM. Det är viktigt att också public service-radion kan bidra till en utveckling av det digitala radioutbudet. Därtill blir det tydligt att SR spelar en central roll i digitaliseringen. I praktiken finns det en yttre ram för SR:s möjligheter att expandera utbudet. Kapaciteten i ett frekvenslager är begränsad, särskilt då SR bör prioritera god hörbarhet och antalet kanaler som delar på sändningsutrymmet påverkar kvaliteten på varje enskild kanals utsändning.

SR:s nuvarande tillstånd för digitala sändningar ger företaget rätt att sända upp till nio kanaler i Stockholm och Norrbotten samt upp till tio kanaler i Göteborg och Malmö. Regeringen menar att

en del av detta utbud, utöver FM-utbudet, skulle kunna ingå i ett framtida utbud i utbyggda digitalradiosändningar i marknätet.¹¹

Sammanfattningsvis menar jag att det finns fördelar med att ge SR möjlighet att använda hela kapaciteten i ett frekvenslager för sina digitala marksändningar. Tillståndet bör medge flexibilitet för SR och förutsättningar för att det digitala utbudet ska kunna representera ett mervärde för lyssnarna jämfört med FM-radion.

Utbildningsradions utbud

De nuvarande tillstånden för UR ger företaget rätt att sända genom att utnyttja SR:s sändningsutrymme. UR har således inget eget sändningsutrymme, utan dess sändningstider fastställs genom överenskommelser med SR. Regeringen har bedömt att nuvarande ordning för samarbetet mellan programföretagen kring sändningstider för UR:s program bör fördjupas. På radiosidan bör det finnas utrymme för ett ökat utbildnings- och folkbildningsutbud, inte minst mot bakgrund av det utökade utbildningsuppdraget och utbyggnaden av digitalradiosändningar i marknätet.¹² Ett ökat radioutbud från UR skulle kräva mer utrymme än vad företaget genom överenskommelse med SR har tillgång till i dag.

UR har förklarat sig villigt att bidra till ett utvecklat utbud, förutsatt att det sker resursförstärkningar för innehållsproduktion. Ett ökat utbud av utbildnings- och folkbildningsprogram kan enligt företaget möta det starka kunskapsbehov som finns i ungdomsskolan, i högskolan, i folkbildningen och i arbetslivet. Ett ökat utbud av program från UR är också ett sätt att öka utbudet för nationella minoriteter och elever i behov av särskilt stöd. Genom sin programverksamhet har UR en viktig roll i att förstärka, bredda och komplettera de insatser som görs av andra aktörer inom utbildningsområdet. UR kan således bidra med ett kunskapsutbud för både vuxna och barn i nya digitala kanaler för ökad mångfald och mervärde för lyssnarna.

¹¹ Prop. 2012/13:164, s. 70.

¹² Prop. 2012/13:164, s. 36 f.

Tilläggstjänster

Det är betydelsefullt att SR och UR får utnyttja de möjligheter att ta fram nya tjänster som en digitalisering möjliggör och bolagen bör därför ges rätt att tillhandahålla tilläggstjänster i rimlig omfattning. Ett exempel på en tilläggstjänst som kan underlätta för lyssnarna och ge digitalradion ett mervärde är en elektronisk programguide. Digitalradiomottagare som är försedda med mindre skärmar kan tillgängliggöra denna typ av tilläggstjänst för lyssnaren. I den elektroniska programguiden presenteras radiokanaler och kommande program på ett liknade sätt som i tv.

Tillstånden för analog radio

SR:s och UR:s tillstånd att sända analog radio bör fortsätta att gälla som tidigare med samma villkor gällande täckning, antal kanaler och beredskapskrav. Det är viktigt att public service-företagens FM-radioutbud finns tillgängligt i FM-sändningar i sin helhet fram till det att teknikskiftet är genomfört. Denna fråga beskrivs utförligare i avsnitt 3.4.1.

3.3.4 Tillstånd för digital kommersiell radio

Den 2 oktober 2014 meddelade Myndigheten för radio och tv tillstånd för digital kommersiell radio. 21 nationella och 4 regionala och lokala sändningstillstånd gavs till 6 företag.¹³ Eftersom utrymmet i de två tillgängliga sändarnäten motsvarar cirka 30 nationella programtjänster har något urvalsförfarande inte behövt göras. Samtliga sökanden som var formellt behöriga att få tillstånd har meddelats tillstånd.

¹³ Myndigheten för radio och tv, Dnr 12/01960 m.fl.

Tabell 3.2 Tillstånd för digital kommersiell radio

Nationella tillstånd

Tillståndshavare	Programtjänst	Programinnehåll enligt ansökan
DB Media AB	Dansbandskanalen	Musik med inriktning mot dansband, country och svenska klassiker samt nyheter och väder
Kilohertz AB	Bandit Rock Digital	Musik med inriktning mot rock, aktualiteter, nyheter, trafik- och väderleksrapporter
	Bilradion	Bred underhållningskanal med inriktning på trafik och resor
	Indie 100	Musikkanal riktad till en yngre målgrupp i genren indiepop
	Lugna Favoriter Digital	Underhållningskanal för en mogen publik med musik, aktualiteter, nyheter, trafik- och väderleksrapporter
	Malung Forever	Underhållningskanal för mogen publik med dansbandsmusik
	Power Hit Radio	Innehåll för en yngre publik med mycket musik
	Retro	Riktad mot en äldre publik med musik från 1990 och tidigare
	RIX FM Digital	Musik, underhållning, aktualiteter, nyheter, trafik- och väderleksrapporter
	Radio 1	Talad radio med olika programledare för en bred publik, nyheter, trafik- och väderleksrapporter
	Svenska Favoriter	Underhållningskanal för en mogen publik med svensk musik
	Viasat Sport	Brett utbud av sport samt musik
RBS Broadcasting AB	NRJ+	Musik, underhållning och nyhetsuppdateringar
	Radio Nostalgi	60-, 70- och 80-talsmusik, nyheter, sport, trafikinformation och väder
SBS Discovery Radio AB	Mix Megapol Digital	Musik, nyheter, sport, trafikinformation och väder
	Party People	Upptempomusik och program på engelska av artister, DJ:s och producenter
	Radio 107,5 Digital	Modern dansmusik
	Rockklassiker Digital	Rockmusik, nyheter, sport, trafikinformation och väder
	The Voice Digital	Musik för ungdomlig publik, lättsam underhållning med bl.a. nöjesnyheter och relationsrådgivning
	Vinyl Digital	60-, 70- och 80-talsmusik, nyheter, sport, trafikinformation och väder
	We love 80's	80-talsmusik och program på engelska av 80-talets artister

Tabell 3.3 Tillstånd för digital kommersiell radio

Regionala tillstånd

Tillståndshavare	Programtjänst	Innehåll enligt ansökan	Region
Skärgårdsradion AB	Skärgårdsradion digitalt	Skärgårdsinformation, sjöväder, musik, underhållning och reportage	Regionerna Stockholm och Visby
SBS Discovery Radio AB	Mix Megapol Göteborg Digitalt	Musik, lokala/regionala nyheter, trafiksinformation och väder	Regionerna Göteborg, Trollhättan, Halmstad/Varberg, Borås och Skövde
DB Media AB	Guldkanalen Skåne	Musik, programinnehåll riktat till lyssnare i Skåne och Öresund	Regionerna Malmö, Helsingborg och Kristianstad
Norrköpings Radio & Co AB	East	Musik och programinnehåll riktat till en målgrupp mellan 18–30 år. Regionalt innehåll	Regionerna Kalmar, Visby, Västervik, Jönköping, Linköping, Norrköping, Nyköping, Eskilstuna, Stockholm, Uppsala, Kiruna och Luleå

Tillståndsvillkoren

Myndigheten har förenat tillstånden med olika villkor enligt radio- och tv-lagen. Sändningarna ska ha inletts senast den 1 oktober 2015. Om sändningarna inte inleds kan tillstånden återkallas. Myndigheten har vidare ställt upp villkor om i vilket av de två sändarnäten som programtjänsten ska sändas. Innebörden är att programtjänster från samtliga sökande motsvarande utrymmet för 15 nationella programtjänster placerats i sändarnät 3. I sändarnät 4 har myndigheten placerat resterande programtjänster från Kilohertz AB och SBS Discovery Radio AB.

Tillstånden är även villkorade med krav om en viss minsta utbyggnadstakt och täckning för sändningarna. Täckningskraven har ställts upp som en stegvis utbyggnad. De nationella sändningarna ska senast den

- 1 juli 2016 kunna tas emot i områden där minst 35 procent av Sveriges befolkning är bosatt
- 1 juli 2017 kunna tas emot i områden där minst 50 procent av Sveriges befolkning är bosatt
- 1 juli 2018 kunna tas emot i områden där minst 70 procent av Sveriges befolkning är bosatt.

3.3.5 Post- och telestyrelsens tillståndsgivning och möjligheterna att samordna nätutbyggnaden

För att använda det internationellt koordinerade frekvensutrymmet för digital marksänd radio krävs dels tillstånd från regeringen eller Myndigheten för radio och tv, dels tillstånd från Post- och telestyrelsen. PTS arbete med de s.k. frekvenstillstånden för digitalradio skiljer sig inte från processen för handläggning av en ansökan om tillstånd för FM-radio och myndigheten har meddelat att tillstånd normalt ska kunna meddelas inom 45 dagar.

Den mest krävande delen i PTS handläggningsprocess är en teknisk analys bestående av radioberäkningar som beroende på komplexiteten i ansökan kan ta mycket olika tid i anspråk. I fall där ansökan om en ny sändare för DAB+ avser användning som är i enlighet med gällande rundradioavtal, nämligen GE06, bedömer PTS att internationell koordinering inte tar mer tid än i normalfallet samt att ett positivt svar på koordineringsförfrågan kan förväntas från grannländerna. Om ansökan om ny sändare avser en användning som överskrider svenska frekvensrättigheter eller om det på något annat sätt förpliktar myndigheten att ingå koordineringsförhandlingar med grannländer kan handläggningen ta mer tid. För att underlätta för tillståndshavarna och minska den tiden skulle PTS i vissa fall kunna utfärda tillstånd innan koordineringen med berörda grannländer är avslutad, men då med ett koordineringsförbehåll som tillståndsvillkor. Detta innebär att den sökande har möjlighet att få ett tillstånd inom normal handläggningstid under förutsättning att den sökande accepterar villkoren att PTS vid en senare tidpunkt kan ändra tillståndet och införa begränsningar som resultat av avslutad koordinering med berörda grannländer.

Enligt PTS kan tillståndsgivningsarbetet, både vad gäller tid och resurser, påverkas avsevärt av hur implementeringen och nätutbyggnaden av de olika nätlagren kommer att ske, om det blir flera olika nätoperatörer, var sändarna är geografiskt placerade etc. Ett exempel är att en s.k. grannkanalsstörning kan uppstå i vissa fall om sändare för två olika nätlager är placerade på geografiskt åtskilda platser inom samma allotmentområde. Bakgrunden till detta är att kanalindelningen för varje nätlager enligt Geneve 06-avtalet är planerad utifrån att en och samma sändarplats används för alla nätlager i ett allotmentområde. Om samlokalisering inte är möjlig kan det innebära

behov för myndigheten att genomföra detaljerade störningsanalyser och internationell koordinering för att minska risken för störningar. Skulle det finnas förutsättningar att handlägga tillståndsansökningar för flera frekvenslager inom ett geografiskt område samtidigt, kan det till viss del underlätta arbetet för PTS.

En samordnad utbyggnad av sändarnäten kan därför underlätta tillståndsgivningsarbetet. Ansvaret för sändarnätens utbyggnad ligger på de företag som har tillstånd att sända digital marksänd radio. För den kommersiella radion är Myndigheten för radio och tv:s tillståndsvillkor delvis styrande för utbyggnaden. Hur utbyggnaden genomförs är i övrigt upp till de inblandade radioföretagen. De tillståndshavare som ska sända sina kanaler i samma mux kommer att behöva samverka i stor utsträckning. Delvis är denna samverkan reglerad genom övergripande tillståndsvillkor, men också genom att berörda radioföretag åtagit sig att bilda ett gemensamt bolag för att driva sändarnäten. En möjlig lösning är att det gemensamma bolaget upphandlar nätutbyggnaden från en utomstående aktör.

För public service-radions del är som tidigare berörts nätutbyggnaden förenad med ett omfattande förberedande kravställningsarbete och följande upphandling. Det sändarnät som byggs för SR:s räkning måste kunna uppfylla högt ställda krav på säkerhet för beredskapsändamål och kommer därför att skilja sig från de kommersiella radiobolagens sändarnät. Även när det gäller utbyggnadstakten och de slutliga kraven på täckning är förutsättningarna olika för public service-radion och den kommersiella radion. Slutligen kommer olika frekvenslager med skilda täckningsområden för regionala sändningar tas i anspråk för nätutbyggnaden. En samordning av nätutbyggnaden i lager 3 och 4 för kommersiell radio samt i lager 2 för SR kan därför vara svår att genomföra i praktiken även om en och samma aktör skulle bygga näten. De som är ansvariga för nätutbyggnaden bör dock sträva efter att möjliggöra en samlad hantering av tillståndsärenden hos PTS i den mån det är praktiskt genomförbart. Det skulle underlätta handläggningen och i längden effektivisera nätutbyggnaden.

3.4 Tillståndsfrågor under parallellsändningsperioden

Som beskrivits ovan i avsnitt 3.2.2 bör en gemensam lansering av digitalradiosändningar kunna ske strax före årsskiftet 2016/17, då täckningen för både de kommersiella programföretagens och public service-företagens sändningar uppgår till minst 70 procent av befolkningen. Det är viktigt att teknikskiftet genomförs på ett sådant sätt att allmänheten ges rimlig tid för att skaffa digitalradiomottagare. Under en övergångsperiod ska därför sändningar ske med både FM- och DAB+-teknik. Denna period av parallellsändningar bör dock inte bli längre än nödvändigt eftersom det är kostsamt för radioföretagen att tillhandahålla sitt utbud med både analoga och digitala marksändningar.

I propositionen Bildning och tillgänglighet – Radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019 föreslås att utgångspunkten bör vara att FM-sändningarna släcks 2022. Detta har också varit min utgångspunkt i samordningsarbetet och jag har inte funnit skäl att frånga det. Såsom beskrivs närmare i nästa avsnitt innebär mitt förslag att public service-företagens och den kommersiella radions FM-sändningar avvecklas 2022 eller senast 2024. Beslut om fastställande av tidpunkt för släckning sker efter prövning av vissa villkor före utgången av 2020. Sammantaget ger detta en parallellsändningstid som sträcker sig från 2017 till 2022 eller senast 2024, dvs. mellan 5 och 8 år.

3.4.1 Sveriges Radio och Utbildningsradion

Förslag: SR:s och UR:s utbud i analoga sändningar bör finnas tillgängligt i sin helhet fram till släckningen. Det bör finnas utrymme för att genomföra släckningen regionvis under ett års tid. SR bör tillsammans med den kommersiella radion lämna ett gemensamt förslag om hur släckningen ska genomföras minst två år innan släckningen. Därefter kan regeringen ta ställning till en justering av public service-företagens tillstånd för analoga sändningar för att beakta överenskommelser om en regionvis släckning.

Avvecklingen av public service-radions FM-sändningar kan genomföras på olika sätt. Ett alternativ är en etappvis nedsläckning, antingen genom att släcka kanal för kanal eller genom att släcka sändningarna regionvis. Ett annat alternativ är att SR:s samtliga rikstäckande kanaler sänds fram till ett släckningsdatum och då avvecklas samtidigt i hela landet. Public service-kommittén beskrev en etappvis nedsläckning av de rikstäckande FM-kanalerna där en kanal avvecklades per år under en fyraårsperiod. Det ledde enligt de indikativa kostnadsberäkningarna till att distributionskostnaderna minskade med 40 mnkr per år under perioden. Att genomföra släckningen kanalvis medför en svår avvägning av i vilken ordning som kanalerna ska släckas. Ett annat problem med en kanalvis nedsläckning är att det skapar osäkerhet för lyssnare och andra. Det kan innebära att släckningsprocessen uppfattas som onödigt lång och riskerar att bidra till ett gradvis minskat intresse för radiomediet. Jag bedömer att nackdelarna överväger den ekonomiska fördelen och anser att en kanalvis nedsläckning därför inte bör genomföras.

Utgångspunkten för släckningen bör vara att samtliga SR:s kanaler finns tillgängliga i sin helhet fram till släckningen. Frågan är då om släckningen ska genomföras samtidigt i hela landet eller om den ska genomföras regionvis. En regionvis nedsläckning genomfördes vid digital-tv-övergången och har även föreslagits för digitalradioövergången i Norge.¹⁴ Förslaget, som är inlämnat av digitaliseringens huvudaktörer NRK, P4 Gruppen och SBS Radio, till det norska kulturdepartementet, innebär att FM-sändningarna upphör region för region från 11 januari till 17 december 2017. En viktig anledning till att de norska radioföretagen önskar en regionvis nedsläckning är att en samtidig släckning i hela landet riskerar att medföra brist på DAB+-mottagare, särskilt bilradioadapttrar och kapacitet för installation av dessa. Samtidigt möjliggör en regionvis släckning att teknikskiftet kan få större uppmärksamhet i lokala medier och det ger radioföretagen möjlighet att finnas på plats i varje område vid tiden för släckningen. En regionvis släckning ger också möjlighet att analysera hur lyssnarna agerar när det gäller inköp av digitalradiomottagare och vid behov öka informationsinsatserna i kom-

¹⁴ Digitalradio Norge AS, Felles bransjeinspill for å stimulere og sikre en god digitalovergang for radio. 25 augusti 2014.

mande släckningsområden. De norska radioföretagen är också överens om att NRK ska släcka sina FM-kanaler innan de kommersiella aktörerna i fyra av sex släckningsområden. Anledningen är att radioföretagen ser en risk att lyssnare väntar med att skaffa digitalradiomottagare till dess att de analoga sändningarna börjat avvecklas och att NRK, med stabilare finansiering, är mindre känsligt för en tillfällig minskning av lyssnare i samband med FM-släckningen. I det första och sista släckningsområdet anser radioföretagen att det är klokt att ha en samtidig släckning av kommersiell radio och public service-radio.

De skäl som de norska radioföretagen anfört för en regionvis nedsläckning har bäring också på en svensk digitalradioövergång. Det är uppenbart att en regionvis nedsläckning möjliggör ett mer koncentrerat informationsarbete i samband med släckningen. Att erfarenheter från de första släckningsområdena kan tas till vara i det fortsatta arbetet talar också för att inte släcka FM-sändningarna samtidigt i hela landet. Släckningsprocessen bör dock inte vara alltför utsträckt i tiden. Det är rimligt att släckningen genomförs under ett år.

En regionvis släckning bör koordineras i nära samarbete med den kommersiella radion. Hur en regionvis släckning ska genomföras i praktiken, frågor om uppdelningen i regioner och i vilken ordning och vid vilken tidpunkt som regionerna ska släckas, bör avgöras efter det att ett digitalt utbud funnits tillgängligt för lyssnarna några år men också i god tid innan själva släckningen. Då finns det också möjlighet att inhämta erfarenheter från den norska övergången. SR bör tillsammans med den kommersiella radion lämna ett gemensamt förslag till regeringen om hur släckningen ska genomföras senast två år innan släckningen, alltså före 2020. Det ger utrymme för regeringen att justera SR:s och UR:s tillståndsvillkor för FM-sändningarna avseende hur länge de ska gälla.

3.4.2 Tillstånden för analog kommersiell radio

De nuvarande tillstånden för analog kommersiell radio löper ut den 31 juli 2018. Enligt radio- och tv-lagen finns ingen rätt till förlängning av tillstånden. Lediga tillstånd ska utlysas av Myndigheten för radio och tv och fördelas i ett slutet anbudsförfarande för en ny

åttaårig period. Tidpunkten för tillståndens upphörande infaller mellan den gemensamma lanseringen av digital marksänd radio och FM-sändningarnas avveckling. Denna omständighet försvårar för de kommersiella radioföretagen att planera för och delta i digital-radioövergången. Beslut om investeringar i utbyggnaden av de digitala näten skulle underlättas om förutsättningarna för att bedriva analog kommersiell radio fram till och med FM-släckningen var kända för radioföretagen. Ökad vetskap om vad som händer med tillstånden för analog radio när den nuvarande tillståndssperioden går ut den 31 juli 2018 kan därför gagna teknikskiftet.

Jag lämnar därför förslag för att möjliggöra för de kommersiella radioföretagen att förlänga sina tillstånd för analog radio fram till FM-släckningen. Förlängningsmöjligheten syftar till att underlätta för den privata radiobranschen att investera i en utbyggnad av digitala sändningar, att delta i en gemensam lansering och att driva övergången från analog till digital marksänd radio.

3.4.3 Förlängning av tillstånden för analog kommersiell radio genom en tillfällig lag

En förlängning av FM-tillstånden ger den privata radiobranschen en möjlighet att behålla närvaron på den analoga plattformen så länge som det från företagets sida är ekonomiskt motiverat och längst till och med den av riksdagen beslutade FM-släckningen. Det skapar förutsättningar för radioföretagen att minimera risken för att publikunderlaget försämras i samband med omställningen och möjlighet att upprätthålla annonsintäkterna under hela övergångsperioden. Till detta kommer att en digitalradioövergång kräver stora informationsinsatser och att en viktig informationskanal är den analoga radion. Genom att informera lyssnarna om den förestående omställningen och göra reklam för DAB+-utbudet kan den sändningsverksamhet som bedrivs i FM-bandet spela en betydande roll för att underlätta teknikskiftet. Det är därför en fördel om de som bär ansvaret för att investera i utbyggnaden av digitala sändningar i ett tidigt skede kan planera för fortsatta FM-sändningar fram till släckningen.

Frågan om en förlängning av tillstånden för analog kommersiell radio är aktuell även i andra länder som för närvarande är inbegripna i en övergång till digital marksänd radio. I Norge har de

två rikstäckande FM-tillstånd förlängts för perioden 2014–2017, dvs. fram till den beslutade tidpunkten för FM-släckningen. Ytterligare två års förlängning är möjlig om släckningskriterierna inte är uppfyllda. Tillståndsförlängningen i Norge har också förenats med krav på att tillståndshavarna medverkar i utbyggnaden av de digitala sändarnäten. I Danmark ska frågan om en eventuell förlängning av den kommersiella radions FM-tillstånd till och med FM-släckningen bli föremål för utredning.¹⁵ Även i Storbritannien har frågan om förlängning av tillstånd för analoga sändningar aktualiserats eftersom de går ut innan en övergång till digitalradio kan genomföras. Den brittiska regeringen har anfört att den kommersiella radion har fördelar av att ha en period av stabilitet utan att konkurrera om nya sändningstillstånd som kanske endast kommer att gälla några få år innan teknikskiftet genomförs. Tillstånden för analog radio som löper ut 2017 kan därför komma att förlängas.¹⁶

En förlängning av tillstånden för analog kommersiell radio bör möjliggöras genom införandet av en tillfällig lag som ska gälla inför och under förlängningsperioden. För att öka förutsägbarheten för den kommersiella radion bör riksdagen fatta beslut om att införa den tillfälliga lagen samtidigt som beslut tas om en övergång till digital marksänd radio, dvs. under hösten 2015. Möjligheten till förlängning bör utformas enligt generella principer och riktas till alla tillståndshavare för analog kommersiell radio.

Den tillfälliga lagen ska gälla vid sidan av radio- och tv-lagen. Det betyder att den inte kommer att ersätta det befintliga regelverket för analog kommersiell radio. Den tillfälliga lagen ska erbjuda en möjlighet för tillståndshavarna att ansöka om förlängning av sina tillstånd. Tillstånd som inte blir föremål för förlängning kommer att ledigförklaras och fördelas enligt bestämmelserna i radio- och tv-lagen. Möjligheten till förlängning bör vara förenad med villkor om att bedriva digitala marksändningar och att samverka med andra tillståndshavare för att främja arbetet med övergången. Tillstånd som förlängs kommer inte att vara förenade med krav på att tillståndshavaren ska betala sändningsavgift.

¹⁵ Se mer om förhållandena i vår omvärld i Bilaga 2 – Internationell utblick.

¹⁶ www.gov.uk/government/speeches/ed-vaizeys-speech-at-the-radio-festival-2014

3.4.4 Gällande rätt

Tillstånd

Reglerna om tillstånd att sända analog kommersiell radio finns i 13 kapitlet radio- och tv-lagen (2010:696). Det är Myndigheten för radio och tv som är tillståndsgivande myndighet. Tillstånd får endast ges till en fysisk eller juridisk person som har finansiella och tekniska förutsättningar att sända under hela tillståndsperioden. Myndigheten bestämmer sändningsområdenas omfattning och ska ta hänsyn till dels vad som är tekniskt möjligt, dvs. de frekvensmässiga förutsättningarna, dels vad som är naturliga lokala intresseområden. Sändningsområdena ska vidare utformas så att ett stort antal tillstånd kan ges och flera tillstånd kan ges för samma sändningsområde.

Ingen får ha mer än ett tillstånd att sända inom ett sändningsområde, om det inte finns särskilda skäl till det. En omständighet som kan utgöra särskilda skäl är att det i ett sändningsområde finns många tillstånd att fördela. Ett annat förhållande som skulle kunna utgöra särskilda skäl är att det endast finns en behörig sökande och att denne redan har ett tillstånd i sändningsområdet.¹⁷

Ett tillstånd får överlåtas om Myndigheten för radio och tv medger det. Om förvärvaren redan har ett tillstånd i samma sändningsområde som det tillstånd vilket överlåtelsen avser, direkt eller indirekt genom företag förvärvaren har del i som motsvarar minst 20 procent av samtliga aktier eller andelar eller genom avtal har ett bestämmande inflytande i, får överlåtelse medges endast om det finns särskilda skäl.

Tillståndsperiod

Ett tillstånd att sända kommersiell radio gäller i åtta år. Om det finns särskilda skäl får Myndigheten för radio och tv besluta att ett tillstånd ska gälla för kortare tid. De nuvarande tillstånden gäller till och med den 31 juli 2018 efter att ha förlängts i samband med införandet av den nya radio- och tv-lagen som trädde i kraft den 1 augusti 2010. Förlängningen grundade sig i en övergångsregel till lagen som gav tillståndshavare som fått tillstånd förlängt med stöd

¹⁷ Prop. 2009/10:115, s. 304.

av lagen (2008:418) med tillfälliga bestämmelser om tillstånd att sända lokalradio rätt att utan särskild ansökan få fortsätta att bedriva sändningar i det område som tillståndet avser till den 1 augusti 2018. Samtliga då gällande tillstånd, totalt 89 stycken, förlängdes på detta sätt.

Utöver de tillstånd som förlängdes med stöd av övergångsbestämmelsen har myndigheten meddelat ytterligare 14 tillstånd i december 2010 och dessa har getts en tillståndsperiod som löper ut den 31 juli 2018.¹⁸ Tillståndsperioderna är därmed synkroniserade med ett gemensamt slutdatum vilket möjliggör en samlad hantering från myndighetens sida inför nästa tillståndsperiod.

Urvalssystem

Sändningstillstånden fördelas genom ett slutet anbudsförfarande. Den som bedöms ha tekniska och finansiella förutsättningar att bedriva sändningsverksamhet under hela tillståndsperioden och som i sin ansökan om det lediga tillståndet har angett den högsta sändningsavgiften av samtliga sökande ska beviljas tillståndet. Sändningsavgiften ska anges som ett engångsbelopp för hela tillståndsperioden.

Urvalssystemet, som infördes i nya radio- och tv-lagen, innebar en förändring från tidigare reglering. Ursprungligen tillämpades ett öppet auktionsförfarande och senare ett urval enligt särskilda innehållskriterier som innebar att den sökande som åtog sig att sända mest eget och lokalt material fick tillståndet.

Det nya urvalssystemet med slutet anbudsförfarande har hittills tillämpats vid ett tillfälle, i december 2010. Då meddelades 14 nya sändningstillstånd.

Sändningsavgift

Att sända analog kommersiell radio är förenat med avgifter till staten. I dag förekommer tre olika avgiftssystem. De tillstånd som ursprungligen meddelades enligt lokalradiolagen innebär att tillståndshavaren som sändningsavgift årligen ska erlägga det belopp som denne beta-

¹⁸ Myndigheten för radio och tv:s beslut om tillstånd att sända analog kommersiell radio, Dnr 10/01472 m.fl.

lade vid auktionen då tillståndet ropades in. Det finns 77 tillstånd som meddelats enligt detta system och avgifterna varierar från drygt 61 000 kronor per år till cirka 3 700 000 kronor per år. Den genomsnittliga årsavgiften var år 2013 cirka 1 580 000 kronor.

Det finns åtta tillstånd som meddelats enligt den tidigare radio- och TV-lagen. Tillstånden fördelades då med krav på att sända viss mängd eget material för att öka den kommersiella radions lokala förankring. Dessa s.k. 40 000-kronorstillstånd är förenade med en avgift som i dag, efter årlig indexuppräknings, uppgår till 47 000 kronor per år.

De 14 tillstånd som fördelades av Myndigheten för radio och tv enligt den nya radio- och tv-lagen i slutet av 2010 innebar att tillståndshavarna betalade en sändningsavgift, motsvarande det högsta budet i det slutna anbudsförfarandet, som ett engångsbelopp för hela tillståndsperioden. Sammanlagt betalade tillståndshavarna 62,8 mnkr för de 14 tillstånden.

De sändningsavgifter som betalas av den kommersiella radio-branschen uppgick 2013 till sammanlagt 128,2 mnkr. Det sker en årlig uppräknings av avgiftsnivåerna enligt konsumentprisindex.

En sänkning av avgifterna för att sända kommersiell radio föreslogs av 2007 års utredning om kommersiell radio. Sänkningen var en del av särskilda övergångsregler som föreslogs gälla inför införandet av ett nytt regelverk för analog kommersiell radio. Förslaget innebar att samtliga tillstånd skulle vara förenade med en avgift på 45 000 kronor per år vilket då motsvarade avgiften för de ursprungliga s.k. 40 000 kronors-tillstånden som meddelats med särskilda innehållskrav. Utredningens uppdrag var att bedöma om det fanns anledning att anpassa avgifternas nivå för att bättre spegla den kommersiella radions marknadssituation. Enligt regeringens direktiv innebar avgiften en stor ekonomisk börda för många tillståndshavare som kraftigt reducerade deras möjlighet att utveckla verksamheten. Den kommersiella radion ansågs behöva förutsättningar som kunde bidra till att branschen utvecklades av egen kraft och vara ett attraktivt publik- och annonsmedium. Utredningen konstaterade att om den kommersiella radiobranschen på sikt skulle kunna överleva och vara en vital bransch krävdes att koncessionsavgifterna sänktes.¹⁹

¹⁹ SOU 2008:96, s. 166 och 209. Dir 2007:77 Översyn av villkor för kommersiell radio.

I propositionen till den nya radio- och tv-lagen konstaterades att sändningsavgifterna för vissa tillståndshavare kunde innebära en ekonomisk börda som reducerade deras möjligheter att utveckla verksamheten. Regeringen uttryckte sin ambition att skapa förutsättningar för en livskraftig kommersiell radio vilket ansågs vara av betydelse för mångfalden och konkurrensen på hela radioområdet.²⁰ I 2011 års budgetproposition lämnades ett förslag att sänka avgifterna med 12 mnkr, vilket motsvarade att avgiften för varje enskilt tillstånd reducerades med cirka 9 procent. Avgiftssänkningen inträdde från och med år 2012 och berörde de befintliga tillståndshavare som hade fått sina tillstånd genom auktionsförfarande och som genom den nya radio- och tv-lagen fått fortsatt rätt att sända under perioden 2011–2018.²¹

Tillståndshavarnas avgiftsskyldighet regleras genom övergångsbestämmelser till radio- och tv-lagen. Enligt punkt 7 i övergångsbestämmelserna ska den som sänder kommersiell radio och fått förlängning av tillstånden fram till den 1 augusti 2018 betala avgift enligt 15–17 §§ den upphävda lokalradiolagen (1993:120), om tillståndet ursprungligen meddelades före den 1 juli 2001, eller enligt 4 b § lagen (1992:72) om koncessionsavgift på televisionens och radions område, om tillståndet ursprungligen meddelades efter den 1 juli 2001.

Villkor för sändningarna

Av 3 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen följer att rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd får regleras genom lag, som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Bestämmelser som berör själva sändningsinnehållet samt tillståndets innebörd och bestånd ska framgå direkt av lagen, eftersom det är fråga om en begränsning av yttrandefriheten. När det gäller andra krav bör däremot villkoren kunna anges i det enskilda tillståndet.

Möjligheten att ställa upp krav i ett enskilt sändningstillstånd regleras i radio- och tv-lagen. I den så kallade villkorskatalogen i

²⁰ Prop. 2009/10:115 s. 225.

²¹ Prop. 2010/11:1 UO17, s. 35 f.

13 kap. 9 § uppställs att ett tillstånd att sända analog kommersiell radio får förenas med villkor som avser skyldighet att

1. sända program i en viss del av sändningsområdet eller som når en viss del av befolkningen inom området,
2. sända under en viss minsta tid,
3. använda en viss sändningsteknik och att samarbeta med andra tillståndshavare i tekniska frågor, och
4. använda en viss teknik för sådan inspelning av program enligt 16 kap. 11 §.

Innan beslut om tillstånd fattas ska den sökande ges tillfälle att ta del av och yttra sig över de villkor som Myndigheten för radio och tv avser att förena med tillståndet.

Sanktioner och tillsyn

Att sända kommersiell radio utan tillstånd där sådant krävs enligt radio- och tv-lagen är straffsanktionerat med böter eller fängelse i högst sex månader.²²

Tillstånd att sända kommersiell radio kan återkallas om tillståndshavaren inte inlett sändningsverksamheten inom sex månader från tillståndets början eller inte utnyttjat rätten att sända eller sänt endast i obetydlig omfattning under en sammanhängande tid av minst fyra veckor. Andra grunder för återkallelse av tillstånd är om tillståndshavaren väsentligt brutit mot vissa närmare angivna bestämmelser om otillbörligt kommersiellt gynnande eller regler om annonser och sponsring. Vidare kan tillstånd återkallas om domstol funnit att ett program innefattat yttrandefrihetsbrott som innebär ett allvarligt missbruk av yttrandefriheten.²³

Det finns även återkallelsebestämmelser som tar sikte på situationen att en fysisk eller juridisk person, utan tillåtelse från Myndigheten för radio och tv, förfogar över mer än ett tillstånd i ett sändningsområde. Bestämmelsen kan aktualiseras även vid ett indirekt förfogande genom företag där förvärvaren har en andel som mot-

²² Radio- och tv-lagen, 17 kap. 1 §.

²³ Radio- och tv-lagen, 18 kap. 5 § 1 st.

svarar minst tjugo procent av samtliga aktier eller andelar eller genom avtal har ett bestämmande inflytande. Reglerna gäller endast tillstånd för analog kommersiell radio.²⁴

3.4.5 En lag med tillfälliga bestämmelser om tillstånd att sända analog kommersiell radio införs

Förslag: En lag med tillfälliga bestämmelser om tillstånd att sända analog kommersiell radio införs. Lagen ska reglera tillståndets periodens längd, möjligheten till förlängning av befintliga tillstånd med ytterligare en tillstandsperiod, samt de villkor som åtföljer förlängda tillstånd. Radio- och tv-lagen (2010:696) ska gälla i fråga om tillstånd att sända analog kommersiell radio i andra avseenden än som regleras i den tillfälliga lagen.

En tillfällig lag bör införas som ger de som har tillstånd att sända analog kommersiell radio möjlighet att få sina tillstånd förlängda fram till släckningen av FM-nätet. En möjlighet till förlängning av tillstånden är viktigt för att skapa tydliga förutsättningar för marknaden. Public service-utredningen, liksom regeringen, har betonat behovet av tydliga förutsättningar för marknaden, samtidigt som utvecklingen av digital marksänd radio även i fortsättningen ska vara marknadsdriven. Den tillfälliga lag som nu föreslås undanröjer den osäkerhet som består i att tillstånden för analog kommersiell radio upphör under övergångsperioden. Det skapar förutsägbarhet för den kommersiella radion och bidrar till att genomföra en övergång från analoga sändningar till digitala.

En lag med tillfälliga bestämmelser om tillstånd att sända radio har tidigare använts för att möjliggöra en kortare förlängning för tillståndshavarna. Det är således en lösning som provats förut och det finns därför erfarenhet hos Myndigheten för radio och tv, liksom hos tillståndshavarna, att hantera ett regelverk med detta syfte. Det tidigare fallet gällde Lagen (2008:418) med tillfälliga bestämmelser om tillstånd att sända lokalradio som trädde i kraft den 1 juli 2008 och gällde till och med den 31 december 2009. Bakgrunden till lagen var att samtliga tillstånd löpte ut den 31 december 2008 och

²⁴ Radio- och tv-lagen, 18 kap. 5 § 2 st.

regeringens målsättning var att ett nytt regelverk för den kommersiella radion skulle träda i kraft den 1 januari 2010. Om de befintliga tillstånden skulle ha förlängts i enlighet med då gällande regler skulle det ha inneburit en förlängning med fyra eller åtta år, dvs. till utgången av 2012 eller 2016. För att inte nya fyraåriga eller åttaåriga tillståndsperioder skulle ha börjat löpa innan det nya regelverket för kommersiell radio var på plats föreslogs de tillfälliga bestämmelserna om förlängning.²⁵ Därmed kunde tillstånden förlängas under en kortare period än vad som annars varit fallet och det nya regelverket som innehöll betydande förbättringar för tillståndshavarna, bland annat med slopade innehållskrav, fick genomslag fortare.

Mitt förslag till lag syftar till att möjliggöra en förlängning av tillstånden och skapa tydliga förutsättningar för radiobranschen, samtidigt som den ska främja digitalradioövergången. Lagen är en tillfällig lösning som är avsedd att tillämpas när nuvarande tillstånd går ut i juli 2018. I det följande beskrivs lagförslaget.

Tillståndsperiod

Förslag: Tillståndsperioden löper fram till tidpunkten för avveckling av FM-sändningarna. Myndigheten för radio- och tv får besluta om en förlängning av tillståndsperioden med högst två år.

Enligt radio- och tv-lagen är varje tillståndsperiod åtta år. Om det finns särskilda skäl, får Myndigheten för radio och tv besluta att tillstånd ska gälla för kortare tid. I den tillfälliga lag som nu föreslås anges att tillståndsperioden ska upphöra vid tidpunkten för avveckling av FM-sändningarna. Denna tidpunkt infaller enligt utredningens förslag 2022 vilket innebär att ett förlängt tillstånd löper från den 1 augusti 2018 till och med den 31 december 2022, dvs. fyra år och fem månader.

Eftersom tidpunkten för FM-släckningen kan komma att skjutas två år framåt beroende på vissa villkor, närmare beskrivna i avsnitt 3.5.2, bör det finnas en möjlighet för Myndigheten för radio och tv att förlänga tillståndsperioden med två år. Därmed skapas

²⁵ Prop. 2007/08:106, s. 14.

säkerhet för tillståndshavarna att kunna fortsätta bedriva analoga kommersiella sändningar fram till den slutligt beslutade tidpunkten för FM-släckning.

Tillståndsperiodens längd är vidare beroende av själva släckningsprocessens utformning. I avsnitt 3.4.1 föreslås att det bör finnas utrymme för att genomföra släckningen regionvis under ett års tid. En regionvis släckning har flera fördelar, bland annat kan informationsinsatserna genomföras mer koncentrerat och erfarenheterna från de första släckningsområdena kan tas tillvara i den fortsatta processen. Enligt förslaget om regionvis nedsläckning ska radioföretagen gemensamt ta fram en plan för släckningsprocessens utformning innehållande en överenskommelse om den regionvisa uppdelningen och turordningen för FM-släckning i de olika regionerna. Planen bör lämnas till regeringen senast två år innan släckningen för att ge utrymme för regeringen att justera SR:s och UR:s tillståndsvillkor. Förslaget kan innebära att den kommersiella radion tillsammans med public service-radion i vissa regioner överenskommit att avveckla sina sändningar före den 31 december 2022. Ett regionvis släckningsförfarande under 2022 kan således innebära att sändningar enligt tillstånden för analog kommersiell radio upphör före de förlängda tillstånden går ut den 31 december 2022. Enligt 18 kap. 5 § radio- och tv-lagen ska tillstånd att sända kommersiell radio återkallas om tillståndshavaren inte utnyttjat rätten att sända.

Förlängning av tillstånd

Förslag: Om en tillståndshavare ansöker om förlängning av sitt tillstånd ska detta förlängas med ytterligare en tillståndsperiod, om det inte finns grund för att återkalla tillståndet och under förutsättning att tillståndshavaren bedriver digitala sändningar enligt Myndigheten för radio- och tv:s tillståndsvillkor i sändningsområdet samt har ingått avtal om samverkan med övriga tillståndshavare.

En ansökan om förlängning ska ges in senast fyra månader före tillståndsperiodens utgång. Om Myndigheten för radio och tv inte avser att medge förlängning ska myndigheten senast två

månader före tillståndsperiodens utgång meddela tillståndshavaren att tillståndet inte kommer att förlängas.

För att Myndigheten för radio och tv ska kunna förena tillstånd för analog kommersiell radio med villkor om att också ingå avtal om samverkan bör 13 kap. 9 § radio- och tv-lagen kompletteras med en ny bestämmelse.

Enligt gällande regler för analog kommersiell radio är tillståndsperioden åtta år och det finns inte någon bestämmelse som möjliggör förlängning när tillståndsperioden gått ut. Tillstånden ska därför inför tillståndsperiodens utgång ledigförklaras och utlysas av Myndigheten för radio och tv. Tillstånden ska sedan fördelas i ett slutet anbudsförfarande. Den lag med tillfälliga bestämmelser om förlängning av tillstånden som nu föreslås innebär därför en väsentlig förändring av förutsättningarna för att bedriva analog kommersiell radio. Förändringen påverkar de befintliga aktörerna i radiobranschen, möjligheten för nya radioföretag att etablera sig på marknaden och potentiellt även lyssnarnas möjligheter att ta del av ett kommersiellt radioutbud.

Det finns emellertid skäl för att göra avsteg från de principer för tillståndsgivningen som gäller enligt radio- och tv-lagen. En övergång till digital marksänd radio är en stor omställning för allmänheten och för radiobranschens aktörer, och det är viktigt att denna omställning kan göras under stabila förhållanden. Den tillfälliga lagen med möjlighet till förlängning av sändningstillstånden innebär att tillståndshavarna ges förutsättningar att verka för ett effektivt och skyndsamt teknikskifte där lyssnarnas behov av information kan tillgodoses på bästa sätt. Förlängningsmöjligheten som etableras med förslaget kan således främja övergången till digitalradio och därigenom kan fördelarna med ett teknikskifte på radioområdet uppnås: förbättrad konkurrens genom nationella sändningar även för kommersiella programföretag, fler kanaler med ett bredare utbud för fler lyssnargrupper, möjlighet till nya tjänster bland annat för personer med funktionsnedsättning och långsiktigt lägre distributionskostnader. Även om förlängningen på kort sikt skulle kunna begränsa möjligheten för nya aktörer att etablera sig på radiomarknaden, så syftar den till att underlätta teknikskiftet, vilket skapar nya sändningsmöjligheter och förutsättningar för en utveckling av radiomarknaden och ökad konkurrens på området.

Sammantaget finns det därför skäl att möjliggöra en förlängning av nuvarande tillstånd för analog kommersiell radio.

Innan den nya radio- och tv-lagen kom till 2010 hade tillståndshavarna en långtgående rätt till förlängning av sina tillstånd. Sedan den privata radion etablerades i Sverige på 1990-talet har förlängning av befintliga tillstånd varit det normala förfarandet vid tillståndsperiodens utgång. Den tillfälliga lagen som nu föreslås följer därmed tidigare praxis för den privata radion.

Förlängningsmöjligheten bör vara förenad med villkor för tillståndshavarna. Villkoren handlar om att tillståndshavarna verkar för att främja övergången till digital radio. Förlängning av tillstånden ska endast vara möjlig om tillståndshavaren bedriver digitala sändningar enligt Myndigheten för radio och tv:s villkor i det sändningsområde som det förlängda tillståndet omfattar. Därutöver ska det finnas ett krav om att ingå ett samverkansavtal som innebär att tillståndshavaren förbinder sig att i FM-sändningarna medverka till en allsidig information om det förestående teknikskiftet och hela det utbud som är tillgängligt via DAB+-sändningar.

För att myndigheten ska kunna planera för hanteringen av tillståndsärenden föreskrivs att en tillståndshavare som vill få sitt tillstånd förlängt ska ansöka om det hos myndigheten senast fyra månader före tillståndsperiodens utgång. Vidare föreskrivs att om myndigheten inte avser att medge förlängning av ett sändningstillstånd, ska myndigheten senast två månader före tillståndsperiodens utgång meddela tillståndshavaren att tillståndet inte kommer att förlängas.

Krav om digitala marksändningar

Genom att villkora förlängningsmöjligheten med att tillståndshavaren också bedriver digitala marksändningar tydliggörs att den tillfälliga lagen är ett verktyg för att genomföra teknikskiftet. Endast de tillståndshavare som engagerat sig i införandet av marksänd digitalradio genom att tillhandahålla ett DAB+-utbud kan komma ifråga för förlängda FM-tillstånd. Det innebär att förlängningsmöjligheten inte kan utnyttjas av andra aktörer än de som investerar i en digitalisering av marksänd ljudradio och verkar för en slutlig

avveckling av sina analoga radiosändningar vid den av riksdagen beslutade släckningstidpunkten.

Vid bedömningen om kravet är uppfyllt bör det vara avgörande om tillståndshavaren sänder digitalradio enligt Myndigheten för radio- och tv:s tillstånd inom det aktuella analoga tillståndets sändningsområde. Bedömningen reser ytterligare frågor, för det första vilken omfattning av digitala sändningar som krävs för att uppfylla villkoret och för det andra, om tillståndshavaren, dvs. den fysiska eller juridiska person som formellt innehar tillståndet för analog radio, också är den som ansvarar för de digitala sändningarna.

Min bedömning är att kravet när det gäller de digitala sändningarnas omfattning inte behöver preciseras närmare i den tillfälliga lagen. De kommersiella radioföretagens utbyggnad av DAB+-sändningar styrs delvis av de krav på minsta täckning som ställs i tillståndsvillkor som utfärdas av Myndigheten för radio och tv. Dessa villkor innebär att täckningen ska uppnå vissa nivåer vid vissa tidpunkter. Såsom villkoren är utformade ska DAB+-täckningen motsvara minst 70 procent av den fast bosatta befolkningen senast den 1 juli 2018. Den 70-procentiga täckningen bör dock ha uppnåtts tidigare eftersom den enligt radioföretagen utgör en rimlig nivå för den gemensamma lanseringen av DAB+-radio som diskuteras i avsnitt 3.2.2. och kan genomföras vid årsskiftet 2016/17. När förlängning av tillstånden blir aktuell, ett och ett halvt år efter det att den 70 procentiga täckningen bör ha uppnåtts, kan det inte uteslutas att en fortsatt utbyggnad gjorts och att DAB+-täckningen är jämförbar med den kommersiella radions FM-täckning. Därmed kommer bedömningen av frågan om de tillståndshavare som önskar förlängning av sina analoga tillstånd också bedriver digitala sändningar troligen endast behöva göras i enstaka fall. Om en bedömning blir aktuell bör det räcka att digitala sändningar kan tas emot i området för att villkoret ska vara uppfyllt.

Sändningsområdena för analog radio är i allmänhet inte geografiskt överensstämmande med de regionalt nedbrytbara sändningsområden som kan etableras för DAB+-radio enligt frekvensplaneringen. Detta bör dock inte försvåra tillämpningen av den tillfälliga lagen eller för de radioföretag som berörs av regelverket.

Den andra frågan som aktualiseras vid bedömningen om villkoret är uppfyllt handlar om tillståndshavaren, dvs. den fysiska eller juridiska person som formellt innehar tillståndet för analog

radio, också är den som ansvarar för de digitala sändningarna. Vid en jämförelse av de tillståndshavare som i dag innehar tillstånd för analog kommersiell radio med de som har tillstånd för digital kommersiell radio framkommer att det finns ett stort antal analoga tillståndshavare och att dessa i allmänhet inte till namnet motsvaras av tillståndshavarna för de digitala sändningarna. Frågan är därför om radiotillståndens ägarförhållanden, såsom de ser ut i dag, innebär att bedömningen av villkorets uppfyllelse försvåras.

Det bör först framhållas att även om det finns många innehavare av analoga radiotillstånd, så kan de med ett fåtal undantag delas upp i nätverken SBS Radio och MTG Radio. SBS Radio och MTG Radio (genom bolaget Kilohertz AB), är också de dominerande tillståndshavarna på digitalradioområdet. Av den anledningen kan det finnas förutsättningar att basera en bedömning om villkoret är uppfyllt på de ägar- och samarbetsförhållanden som råder på den analoga radio marknaden. Utgångspunkten skulle då vara att respektive tillståndshavare för analog kommersiell radio ansvarade för att visa att de direkt eller genom ägande eller samarbete kunde kopplas till en tillståndshavare för digital kommersiell radio.

Myndigheten för radio och tv, och den tidigare myndigheten Radio- och TV-verket, har vid återkommande tillfällen haft anledning att granska ägar- och samarbetsförhållandena på marknaden för analog kommersiell radio och skaffat sig omfattande kunskaper om situationen. Senast bedömde myndigheten i ett tillsynsärende i juni 2013 ägar- och avtalsförhållanden hos de aktörer som har tillstånd att sända analog kommersiell radio i syfte att utröna om någon fysisk eller juridisk person utan myndighetens tillåtelse förfogade över mer än ett tillstånd i ett sändningsområde.²⁶ I ärendet genomfördes en kartläggning av ägarförhållandena hos de aktörer som har tillstånd att bedriva analog kommersiell radio baserat på aktörernas redovisningar av ägar- och avtalsförhållanden.

Det skulle trots myndighetens kännedom om ägar- och avtalsförhållanden vara onödigt tidskrävande, både för myndigheten och för tillståndshavarna, om den tillfälliga lagens tillämpning innebar behov av fortsatta utredningar av dessa omständigheter. Därför bör inte frågan om förlängning avgöras av att innehavaren av det analoga tillståndet kan visa att denne genom ägande eller avtal om sam-

²⁶ Myndigheten för radio och tv, Beslut 2013-06-28, Dnr: 12/01919 och 13/00505.

arbete på annat sätt är knuten till en aktör som bedriver digitala ljudradiosändningar. I stället bör förlängningskravet i denna del knytas till förhållandet att samma format under viss beteckning sänds ut digitalt och analogt i det aktuella sändningsområdet. Därmed undviks komplicerade bedömningar av ägarförhållanden och en förhållandevis enkel hantering av förlängningsärendena möjliggörs för myndigheten. Det blir lättare både för den ansvariga myndigheten och för tillståndshavarna som ansöker om förlängning.

Från lyssnarnas perspektiv innebär detta alternativ att samma radiokanaler kommer att finnas tillgängliga i FM och DAB+ i sändningsområden med förlängda tillstånd. Detta är positivt för digitaliseringen då risken för att lyssnarna ska uppleva att de går miste om radiokanaler vid en övergång till DAB+-radio minskar. Även ur detta perspektiv finns det alltså anledning att knyta förlängningskravet till innehåll i sändningarna, snarare än den fysiska eller juridiska person som innehar tillstånd för analog respektive digital kommersiell radio i ett visst område.

Krav om samverkansavtal

Förutom krav på att bedriva digitala marksändningar för att få de analoga tillstånden förlängda bör det också ställas krav på att tillståndshavarna samverkar för att genomföra digitaliseringen. Den samverkan som avses bör syfta till att möjliggöra en allsidig information om digitalradioövergången. Den analoga radion är en viktig informationskanal vid övergången och det är viktigt att den används på ett effektivt sätt för att ge lyssnarna information om tekniksiftet. Den information som lyssnarna får ska inte vara beroende av var i Sverige man bor eller vilken kanal man lyssnar på. Därför ska möjligheten till förlängning också innebära en skyldighet att informera bland annat om det ökade utbud som en övergång till digital radio innebär. Genom villkoret om informationssamverkan tydliggörs att företag som får sina tillstånd förlängda fram till FM-släckningen har ett ansvar att informera lyssnarna på ett för övriga radioföretag konkurrensneutralt sätt och driva överflyttningen av lyssnandet från FM till DAB+.

Samverkansavtalet bör reglera hur denna informationsskyldighet ska uppfyllas. Avtalet bör utformas av berörda tillståndshavare.

Kravet innebär att tillståndshavarna ska visa att de ingått avtalet, samt att avtalet tydliggör respektive tillståndshavares skyldigheter avseende informationen till lyssnarna om digitalradioövergången och det digitala radioutbudet, för att Myndigheten för radio- och tv ska kunna meddela förlängning av tillstånden enligt den tillfälliga lagen.

För att Myndigheten för radio och tv ska kunna förena tillstånd för analog kommersiell radio med krav om att ingå avtal om samverkan bör 13 kap. 9 § radio- och tv-lagen kompletteras. I dag finns möjlighet att förena ett tillstånd med villkor som avser ett antal uppräknade skyldigheter. Se mer om dessa villkorstyper i avsnittet om gällande rätt. Det saknas förutsättningar att ställa krav om att ingå avtal om samverkan som handlar om att i sändningarna informera på det sätt som nu avses. En ny villkorstyp bör därför införas i 9 §. Den bör ge Myndigheten för radio och tv möjlighet att i tillståndsvillkoren ställa krav på tillståndshavaren att ingå avtal med övriga tillståndshavare om samverkan i sändningar för att informera om digitalradioövergången och det utbud som tillståndshavarna sänder i digitala marksändningar.

Villkoret om samverkan handlar ytterst om det innehåll som sänds ut i FM-näten och i praktiken innebär det att tillståndshavarnas möjlighet att förfoga över och utnyttja sina förlängda tillstånd begränsas. Denna begränsning är dock ett frivilligt åtagande från tillståndshavarnas sida i syfte att komma i åtnjutande av den förlängningsmöjlighet som den tillfälliga lagen erbjuder. Det kan tilläggas att Myndigheten för radio och tv enligt sin instruktion ska samråda med Konkurrensverket samt Post- och telestyrelsen i konkurrensfrågor inför beslut om tillstånd att sända kommersiell radio.²⁷

Sändningsavgifter

Förslag: Ett tillstånd som förlängts kommer inte att vara förenat med krav på tillståndshavaren att betala sändningsavgift.

Frågan om sändningsavgifterna för kommersiell radio har berörts i olika sammanhang under lång tid. Det har framförts att avgiftsnivåerna är betungande för tillståndshavarna och försämrar förut-

²⁷ Förordning (2010:1062) med instruktion för Myndigheten för radio och tv.

sättningarna att utveckla radion som medium. En sänkning av avgifterna beslutades av riksdagen i samband med 2012 års budgetproposition. Beslutet innebar att avgifterna från och med 2012 sänktes med 12 mnkr per år. Det motsvarade en sänkning på cirka 9 procent. Sänkningen motiverades med att den kommersiella radion haft stora lönsamhetsproblem sedan starten och för de tillståndshavare som fick sina tillstånd enligt det ursprungliga auktionsförfarandet kunde avgiften minska deras möjlighet att utveckla verksamheten. Andra motiv som framfördes var att de ekonomiska förutsättningarna mellan de olika medieslagen borde bli mer likvärdiga och att det var angeläget att främja mångfalden på mediemarknaden. Regeringen bedömde att avgiftssänkningen, vid sidan av de förbättringar som gjorts genom den nya radio- och tv-lagen utgjorde ytterligare ett led i att skapa goda förutsättningar för den kommersiella radion och förslaget bedömdes skapa bättre möjligheter för radion att utveckla sin verksamhet.

Public service-kommittén bedömde 2012 att en ytterligare sänkning av dagens sändningsavgifter skulle kunna övervägas för att stimulera en utbyggnad av digitalradio från de kommersiella programbolag som sänder i FM i dag. I sitt remissvar till public service-kommitténs betänkande angav radiobranschen att den är positiv till digitalradio och ser den som avgörande för att utveckla radions plats i medielandskapet, men att branschen för närvarande saknar resurser för att medverka i en digitalradiosatsning.

Regeringen noterade i propositionen Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst, att en övergång från FM-sändningar till marksänd digitalradio även för de kommersiella programföretagen innebär en investering för långsiktigt lägre distributionskostnader. Därtill kom enligt regeringen att en digitalisering för de kommersiella programföretagen ger möjlighet till nationella sändningar och högre annonsintäkter. Dessutom är de digitala kommersiella tillstånden till skillnad från nu gällande analoga tillstånd inte villkorade av någon sändningsavgift. Sammanfattningsvis torde det enligt regeringen alltså finnas flera incitament för en digitalisering.

Samtliga nuvarande tillstånd för analog kommersiell radio är förenade med krav på att betala sändningsavgift. För närvarande existerar tre olika system för sändningsavgifter. Detta beror på att olika regelverk, med skilda avgiftssystem, gällt vid tiden för till-

ståndens utfärdande. Tillstånd som grundar sig i två tidigare regelverk har, vid sidan av tillstånd som meddelats enligt nu gällande radio- och tv-lag, genom förlängning, fått fortsatt giltighet fram till och med den 31 juli 2018. Eftersom förlängningsmöjligheten som nu föreslås riktar sig till samtliga tillståndshavare är den också aktuell för tillstånd som i dag är knutna till de olika avgiftssystemen. De två tidigare avgiftssystemen innebär att tillståndshavarna årligen betalar sändningsavgift enligt övergångsregler till radio- och tv-lagen. De tillstånd som förlängs enligt nu föreslagna lag kommer inte att omfattas av övergångsreglerna och därmed saknas möjligheter att ta ut sändningsavgifter av berörda tillståndshavare. För tillstånd som meddelas enligt den nuvarande radio- och tv-lagen har sändningsavgiften betalats som ett engångsbelopp för hela tillståndsperioden i samband med att sändningar med stöd av tillstånden påbörjades. Om dessa tillstånd förlängs kommer de inte att omfattas av avgiftsreglerna i radio och tv-lagen. Således saknas också i detta fall möjligheter att ta ut sändningsavgifter av tillståndshavarna.

Det förhållande att tillståndshavare som får sina tillstånd förlängda inte kan avkrävas sändningsavgift, är en rimlig konsekvens av teknikskiftet på radioområdet. En digitalisering av marknätet för ljudradio bör syfta till en övergång från FM-sändningar till digitalradio. Släckning av FM-sändningarna medför att den nuvarande kommersiella analoga radioverksamheten flyttas till en digital plattform som omfattas av en rättslig reglering där tillståndshavarna, liksom på digital-tv-området, inte betalar sändningsavgifter.

Avsaknaden av möjligheter att ta ut sändningsavgifter för förlängda tillstånd är bra för tillståndshavarna. Eftersom det är en följd av övergången till digitalradio är det viktigt att de tillståndshavare som gynnas aktivt medverkar i och driver digitalradioutbyggnaden. Avgiftsfriheten kan därför, såsom lagförslaget är utformat, bara komma de tillståndshavare till del som uppfyller villkoren att få förlängda tillstånd, dvs. de som dels bedriver digitala sändningar enligt Myndigheten för radio och tv:s villkor, dels har förbundit sig att samverka med övriga tillståndshavare om informationsarbetet. En konsekvens av avgiftsfriheten är att de ekonomiska villkoren för de kommersiella radioföretag som driver digitalradioutbyggnaden förbättras och därmed underlättas införandet av marksänd digitalradio. Tillstånd som inte blir föremål för förlängning kommer som tidigare beskrivits omfattas av gällande regelverk i radio- och tv-

lagen, vilket betyder att de ledigförklaras av myndigheten och auktioneras ut i ett slutet anbudsförfarande. Sådana tillstånd, som kan komma att gälla från den 1 augusti 2018 till och med den av riksdagen beslutade tidpunkten för FM-släckning, kommer även fortsättningsvis vara förenade med en sändningsavgift.

Ikraftträdande

Förslag: Lagen med tillfälliga bestämmelser om tillstånd att sända analog kommersiell radio ska gälla under tiden den 1 januari 2018–1 juli 2021.

Lagen med tillfälliga bestämmelser om tillstånd att sända analog kommersiell radio bör träda i kraft den 1 januari 2018. Tidpunkten är vald med hänsyn till att samtliga tillstånd löper ut den 31 juli 2018 och att förlängning av tillstånd bör kunna beslutas innan de nuvarande tillstånden upphör. För att myndigheten ska kunna planera för hanteringen av tillståndsärenden föreskrivs att en tillståndshavare som vill få sitt tillstånd förlängt ska ansöka om det hos myndigheten senast fyra månader före tillstandsperiodens utgång.

Lagen bör upphöra att gälla den 1 juli 2021, vilket är sex månader efter den tidpunkt då regeringen senast har beslutat om när avvecklingen av den kommersiella radions och public service-radions analoga sändningar ska genomföras. Vid den tidpunkten finns således möjlighet för myndigheten att ta ställning till frågan om tillstånden ska förlängas med ytterligare två år.

3.4.6 Radioföretagens synpunkter

SBS Radio och MTG Radio har beretts tillfälle att yttra sig över förslaget att genom en tillfällig lag möjliggöra en förlängning av nuvarande tillstånd för analog kommersiell radio. SBS Radio är positivt till förslaget. Företaget delar bedömningen att övergången till digital marksänd radio är en stor omställning som fordrar stabila förhållanden och förutsägbarhet. MTG Radio menar att det ur ett branshperspektiv finns tydliga fördelar med en förlängning av tillstånden fram till dess att FM-nätet släcks. Från principiella utgångs-

punkter kan därför MTG Radio ställa sig bakom förslaget, men framhåller samtidigt att en förutsättning är att konkurrenssituationen på den kommersiella radiomarknaden förändras. MTG Radio har uppgett att deras marknadsandel är för liten i dag och att de bedömer att en grundförutsättning för att kunna genomföra en digitalisering som bygger på en förlängning av FM-tillstånden och där fler än en kommersiell aktör deltar är att MTG Radio kan uppnå en större marknadsandel genom att få tillgång till sändningstillstånd i fler områden.

MTG Radio utesluter inte att konkurrenssituationen kan förbättras och pekar på Konkurrensverkets pågående prövning av samarbetet mellan SBS Radio och NRJ samt Myndigheten för radio och tv:s möjlighet att utlysa fler tillstånd för analoga sändningar. Utöver detta finns också möjligheter till kommersiella samarbeten och överenskommelser som kan leda till en förändrad konkurrenssituation. MTG Radio understryker vikten av en god tillgång till FM-tillstånd fram till släckningen för att kunna driva lyssnare till den nya digitala plattformen. Om MTG Radio inte kan få tillgång till sändningstillstånd i fler områden än i dag förordar företaget att tillstånden utlyses på nytt.

3.4.7 Ett andrahandsalternativ till förlängning av tillstånden

Bedömning: Om det inte finns förutsättningar att genomföra en förlängning av tillstånden för analog kommersiell radio enligt den tillfälliga lag som föreslagits i avsnitt 3.4.5 bör som andrahandsalternativ en tidigare lagd utlysning av tillstånden enligt bestämmelserna i radio- och tv-lagen övervägas. Det finns flera nackdelar med detta alternativ och det innebär att teknikskiftet försenas.

Om en utlysning av tillstånden enligt detta alternativ blir aktuellt bör riksdagen ta ställning till detta.

Mot bakgrund av radioföretagens delvis olika syn på förutsättningarna för en förlängning av tillstånden presenteras här ett andrahandsalternativ. Det innebär att tillstånden utlyses och fördelas på nytt i ett slutet anbudsförfarande enligt regelverket i radio- och tv-lagen men med skillnaden att själva tillståndsfördelningen sker

tidigare än normalt. En tidigareläggning av tillståndsförfarandet syftar till att begränsa den försening av digitaliseringsprocessen som en utlysning av tillstånden innebär. När tillståndsförfarandet är genomfört känner radioföretagen till förutsättningarna för att bedriva analog radio från den 1 augusti 2018 fram till dess att FM-sändningarna avvecklas. Även om en försening av digitaliseringen kan begränsas med en tidigarelagd tillståndsgivning är det inte möjligt att hålla den tidplan för digitaliseringen som nu föreslås. En annan konsekvens av fördelning av tillstånden enligt radio- och tv-lagen är att radioföretagen måste bära kostnaderna som är förenade med det slutna anbudsförfarandet. Det innebär ytterligare ekonomiska belastningar för företagen som ska investera i en utbyggnad av digitala sändningar.

Tidigarelagd tillståndsgivning

Det normala förfarandet vid fördelning av tillstånd för analog kommersiell radio är att Myndigheten för radio och tv utlyser lediga tillstånd, tar emot ansökningar och fördelar tillstånden i samband med att de gällande tillstånden går ut. Det sker i allmänhet några månader innan de nya tillstånden ska börja gälla. I det regelverk som styr myndighetens tillståndsgivning finns det inga bestämmelser om när arbetet med utlysning och tillståndsgivning ska genomföras. En tidigareläggning av tillståndsförfarandet kan därför genomföras utan att strida mot bestämmelserna i radio- och tv-lagen. Det skulle dock vara en okonventionell åtgärd. Tidigareläggningen kan motiveras av att den genomförs under speciella omständigheter, nämligen den process som inletts för ett teknikskifte på ljudradioområdet, men den bör likväl bli föremål för riksdagens ställningstagande om huvudalternativet med en förlängning av tillstånden enligt en tillfällig lag inte kan genomföras.

Ett tidigarelagt tillståndsförfarande för tillstånden för analog kommersiell radio som ska gälla från den 1 augusti 2018 fram till FM-släckningen bör kunna genomföras av myndigheten när riksdagen fattat beslut om en digitalradioövergång. Det innebär någon gång under början av 2016, dvs. cirka två och ett halvt år innan tillstånden löper ut och drygt två år innan tillståndsprocessen annars varit aktuell. Tillstånden skulle då fördelas enligt gällande regelverk

vilket innebär ett slutet anbudsförfarande där den som vinner åtar sig att betala det vinnande budet i sändningsavgift för hela tillståndsperioden.

Krav om samverkan

Om det blir aktuellt med en tidigareläggning av tillståndsförfarandet bör den ske på ett sådant sätt att digitaliseringsprocessen främjas. Därför bör de som får tillstånd att sända analog kommersiell radio fram till FM-släckningen aktivt verka för teknikskiftet. Ett tillstånd som meddelas enligt detta alternativ borde därför förenas med krav på att tillståndshavaren ingår avtal med övriga tillståndshavare om att samverka om information kring övergången. Denna informations-samverkan bör innebära att lyssnarna i sändningarna får allsidig upplysning om det radioutbud som finns tillgängligt via det digitala marknätet. Liksom vid det tidigare redovisade huvudförslaget om förlängning av nuvarande tillstånd, som även det innehåller ett krav på samverkansavtal, blir kravet ett verktyg för att se till att aktörerna bakom den kommersiella radioverksamheten på FM-bandet i så stor utsträckning som möjligt bemödar sig om att verka för en överflyttning av lyssnarna från FM- till DAB+-sändningar.

För att Myndigheten för radio och tv ska kunna förena tillstånd för analog kommersiell radio med krav om samverkan är det nödvändigt att ett tillägg görs i 13 kap. 9 § radio- och tv-lagen på samma sätt som vid huvudalternativet med förlängning av tillstånden genom en tillfällig lag. Se mer i avsnitt 3.4.5.

3.5 Avveckling av FM-sändningarna

Förslag: Riskdagen bör fatta beslut om att public service-företagens och de kommersiella radioföretagens analoga marksändningar ska upphöra och ersättas av marksändningar med digital teknik.

Regeringen har i propositionen Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019 bedömt att en digitalisering av marknätet bör syfta till en övergång från FM-sändningar till

marksänd digitalradio och innebär en investering för långsiktigt lägre distributionskostnader. FM-radion intar i dag en betydelsefull roll för allmänhetens möjligheter att ta del av nyheter, underhållning och information. FM-radion har en fortsatt stark ställning i medielandskapet, trots den snabba utvecklingen av streaming-baserade ljudtjänster. En förklaring är att FM-radio är enkelt, gratis och tillgängligt i hela landet och att radiodistribution via marksändningar är ekonomiskt intressant för kommersiell radio. Till detta kommer att FM-radio fyller en viktig funktion ur ett beredskaps- och säkerhetsperspektiv. En övergång från analog till digital marksänd radio innebär en genomgripande förändring av förutsättningarna för radioföretagen att nå lyssnarna och även för allmänhetens möjligheter att lyssna på radio. Riksdagen bör ta ställning till denna förändring genom att fatta ett övergripande beslut om att den marksända ljudradion ska digitaliseras. Beslutet bör vara definitivt och innebära att public service-radions och den kommersiella radions FM-sändningar avvecklas.

Som tidigare påpekats är de kommersiella radioföretagen inte beroende av ett riksdagsbeslut för att gå över till digitala sändningar och lämna FM-tekniken. Det är emellertid avgörande för en digitalisering att den kan genomföras gemensamt av både public service-radion och den kommersiella radion. Ett riksdagsbeslut är därför gynnsamt för hela radiobranschens möjligheter att planera för och genomföra övergången på ett effektivt och lyssnarvänligt sätt.

Skälen för att genomföra en digitalisering av marksänd ljudradio har tidigare berörts i avsnitt 2.

3.5.1 Tidpunkt för släckningen

Förslag: Public service-företagens och de kommersiella programföretagens FM-sändningar upphör 2022 under förutsättning att de villkor som uppställts för en digitalradioövergång är uppfyllda senast före utgången av 2020. Om villkoren inte är uppfyllda upphör FM-sändningarna senast 2024. Beslut om att fastställa tidpunkt för släckningen bör ytterst tas av regeringen efter det att underlag om villkorens uppfyllelse lämnats av Myndigheten för radio och tv.

Det är enligt regeringen angeläget att det från start finns ett uppskattat släckningsdatum för FM-sändningarna, som slutligt fastställs senare efter närmare prövning. En anledning till att tydliggöra ett släckningsdatum är att kunna bedöma kostnaden för SR:s parallellsändningar. Vid digital-tv-övergången anförde regeringen att ett riksdagsbeslut om tidpunkt då de analoga tv-sändningarna skulle ha upphört gav konsumenter, elektronikindustri, programföretag och andra berörda goda möjligheter att planera inför framtiden. Dessa omständigheter är relevanta även vid en övergång från analog till digital marksänd radio. Vid digital-tv-övergången betonades också att en tidig släckning minimerade kostnaderna för parallellsändningar.

Public service-kommittén redovisade två möjliga scenarion för en övergång från FM-sändningar till marksänd digital radio med olika tidsutsträckning. I det ena scenariot inleds digitaliseringen 2014 och fullbordas 2022. Scenariot innehåller en övergångsperiod på fem år (2018–2022) där först de digitala sändningarna byggs ut till full täckning på 99,8 procent och FM-sändningarna sedan släcks stegvis tills de helt upphört 2022. I det andra scenariot som public service-kommittén redovisat inleds digitaliseringen också 2014 men den avslutande övergångsperioden med full utbyggnad till 99,8 procents täckning och en stegvis släckning av FM-sändningarna är tio-årig med slutlig avveckling av de sista FM-sändningarna 2027. En längre övergångsperiod innebar enligt kommittén högre kostnader för parallellsändningar. Dessa kostnader har tjänats in sex år efter det att FM-sändningarna släckts i scenario ett, dvs. 2027, respektive sju år efter FM-släckningen i scenario två, 2034.²⁸

Regeringen har betonat vikten av en resurseffektiv digitalisering och att en sådan kräver en avveckling av FM-sändningarna för att kunna möjliggöra långsiktigt lägre distributionskostnader. Av direktiven till utredningen följer att jag ska utgå från att FM-sändningarna släcks 2022. Den tidpunkt för FM-släckning som nu föreslås, 2022, har således varit utgångspunkten för arbetet. De diskussioner som förts med SR:s och de kommersiella radioföretagens företrädare har utmynnat i att 2022 är en lämplig tidpunkt för avveckling av företagens analoga marksändningar.

²⁸ SOU 2012:59, s. 393 ff.

Det är nödvändigt att ett riksdagsbeslut om att avveckla FM-sändningarna också innefattar ett besked om tidpunkt för släckningen. Det ökar förutsägbarheten för radioföretag, lyssnare och övriga berörda aktörer. Tidpunkten för släckningen bör dock vara beroende av att vissa villkor är uppfyllda. Skulle det visa sig att villkoren inte är uppfyllda bör tidpunkten för släckningen skjutas framåt med två år och därmed ge utrymme för ytterligare två år av parallellsändningar. Förslaget innebär således att FM-sändningarna avvecklas 2022 eller senast 2024. Sammantaget ger detta en parallellsändningstid som sträcker sig från 2017 till 2022 eller 2024, dvs. mellan 5 och 8 år.

Beslut om fastställande av tidpunkt för släckning bör ske efter prövning av vissa villkor före utgången av 2020. Villkoren beskrivs närmare i nästa avsnitt. Regeringen bör pröva om villkoren är uppfyllda utifrån ett underlag som lämnas av Myndigheten för radio och tv. Efter prövningen kan beslut om fastställande av tidpunkt för släckning tas av regeringen. Myndigheten bör ges i uppdrag att följa utvecklingen av marksänd digital radio och kontinuerligt lämna rapporter till regeringen om villkorens uppfyllnad. Uppdraget bör innefatta en översyn av släckningsvillkorens utformning under 2018. Se vidare avsnitt 3.5.3.

3.5.2 Släckningsvillkor

De digitaliseringsprocesser som för närvarande pågår i omvärlden är ofta förenade med olika villkor. Det kan till exempel handla om att en viss del av radiolyssnandet bör ske via digitala plattformar och att de digitala marknäten bör vara utbyggda i viss grad för att gå vidare med övergången från analog radio vid ett visst datum.

Det är lämpligt att ställa upp villkor för en digitalradioövergång också i Sverige och att dessa villkor blir en del av riksdagens beslutsunderlag. I detta avsnitt redogörs inledningsvis för de släckningsvillkor som ställts upp i Norge, Storbritannien och Danmark och därefter följer förslag om villkor för en svensk digitalradioövergång.

Släckningsvillkor i Norge, Storbritannien och Danmark

Norge

Absoluta släckningsvillkor som måste vara uppfyllda 2015:

1. NRK:s DAB-sändningar måste täcka motsvarande P1-nätets täckning den 1 januari 2015 (99,5 procents befolkningstäckning).
2. De kommersiella sändarnäten måste vara utbyggda till 90 procents befolkningstäckning den 1 januari 2015.
3. De digitala sändningarna måste representera ett mervärde för lyssnarna, innehållsmässigt och tekniskt.

Tilläggs villkor som måste vara uppfyllda 1 januari 2015 för att FM nätet ska släckas 2017, annars inte släckning före 2019:

1. Det bör finnas rimliga och tekniskt tillfredsställande lösningar för radiomottagning i bil.
2. Minst hälften av radiolyssnandet måste ske via en digital plattform.

Storbritannien

Beslut om att fastslå ett datum för en övergång till digitalradio kommer att fattas när följande villkor är uppfyllda:

1. När 50 procent av allt radiolyssnande sker via digitala plattformar.
2. När täckningen för DAB-sändningar av de rikstäckande kanalerna är jämförbar med FM och de lokala DAB-sändningarna når 90 procent av befolkningen och alla viktiga vägar.

Danmark

Sker 50 procent av lyssningen digitalt vid halvårsskiftet 2018, inklusive radiolyssning i bilar, så släcks FM-nätet vid utgången av 2019.

Villkor om lyssning på digital radio

Gemensamt för släckningsvillkoren i de redovisade länderna är att de har villkor om att lyssnandet via digitala plattformar ska ha nått 50 procent, och att detta villkor styr FM-nätens avveckling. Lyssningskraven är dock utformade på olika sätt och har därmed olika betydelse för teknikskiftet i ovan redovisade länder. I Norge har man valt att lyssningskravet inte ska vara ett absolut krav för FM-släckning. En anledning är erfarenheter från digital-tv-övergången där det visade sig att tittarna väntade in i det sista med att gå över till den digitala plattformen. Norge har också modifierat kravet i denna del så att det till skillnad från tidigare, då det var knutet till att minst 50 procent av hushållen skaffat digitalradiomottagare (2007 års kringkastingsmelding), nu också beaktar att alltfler konsumentelektronikprodukter kan användas för att ta del av ett digitalt radioutbud.

Villkor om marksändningarnas täckning

I Norge och Storbritannien finns krav om de digitala marksändningarnas täckning. De innebär att de digitala sändningarna ska motsvara FM-nätens täckning för att en digitalradioövergång ska genomföras. Skillnad görs mellan täckningskraven avseende rikstäckande public service-sändningar och kommersiella eller lokala sändningar. Avsaknaden av täckningskrav i Danmark grundar sig i den redan relativt höga DAB-täckningen. Inomhustäckningen för Danmarks Radios DAB-sändningar är 95 procent och utomhustäckningen 99,5 procent.

Villkor om innehåll

Bara Norge har uppställt ett innehållskrav. Kravet innebär att de digitala sändningarna ska representera ett mervärde för lyssarna, innehållsmässigt och tekniskt, och är ett av de absoluta kraven för att genomföra en FM-släckning. Mervärdet definieras som ett brett och varierat innehåll. Eftersom digitala marksändningar möjliggör fler kanaler jämfört med analoga sändningar på FM-bandet så finns förutsättningarna att uppfylla villkoret. Frågan handlar då om radio-

företagen brukar denna möjlighet att utveckla radioutbudet. Det tekniska mervärdet handlar om att konsumenterna bör kunna förvänta sig en mer robust ljudsignal och bättre mottagare med skärm, elektronisk programguide m.m.

Villkor om bilradio

I Norge och Danmark är även möjligheterna att lyssna på digitalradio i bil del av släckningsvillkoren. Mot bakgrund av den stora andel av radiolyssnandet som sker i bil är det naturligt att frågan är betydelsefull. I Norge har bilradiofrågan lyfts fram i form av ett särskilt s.k. tilläggskrav, dvs. inte ett absolut krav. Kravet innebär att det ska finnas rimliga och tekniskt tillfredsställande lösningar för radiomottagning i bil. Det norska kulturdepartementet har i december 2013 preciserat kravet. Innebörden är nu att bilägare i hela landet ska ha goda möjligheter att montera adapterlösningar till sina FM-radiomottagare i bilar. I praktiken innebär kravet att det i minst hälften av landets kommuner och i alla Fylken ska finnas tillgång till bilverkstäder eller andra inrättningar som erbjuder konvertering av bilradiomottagare för att kunna ta emot digitala sändningar. I Danmark har betydelsen av bilradiolyssning tydliggjorts i utformningen av lyssningskravet. Det danska lyssningskravet innebär att även hälften av radiolyssningen i bil ska vara digital för att teknikskiftet ska genomföras som planerat.

Förslag om släckningsvillkor

Täckningskrav

Förslag: SR:s digitala sändningar i frekvenslager 2 ska ha samma täckning som företagets analoga FM-sändningar och kunna uppfylla de beredskapskrav som riksdag och regering ställer på företaget.

En utgångspunkt för täckningskraven är att alla ska ha tillgång till ett digitalt radioutbud via marksändning om det analoga FM-nätet ska släckas. Täckningskraven kan motiveras utifrån mediepolitiska

överväganden om tillgänglighet och mångfald, särskilt när det gäller public service-utbudet.

SR ska enligt sitt nuvarande sändningstillstånd från regeringen sända ljudradioprogram i viss omfattning till hela landet. Att sända till hela landet innebär att minst 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen ska kunna ta emot sändningarna. UR har rätt att sända med utnyttjande av SR:s sändningsutrymme enligt överenskommelse bolagen emellan. Det finns alltså ett tydligt krav från statsmakterna när det gäller public service-sändningarnas täckning i marksändningar. De nya tillstånd för SR:s digitala sändningar som meddelas efter riksdagens beslut om en digitalradioövergång innehåller därför villkor om en etappvis utbyggnad av täckningen. Förslaget är att de digitala sändningarna ska nå 70 procent av den fast bosatta befolkningen 2016, 90 procent 2018, 95 procent 2019 och 99,8 procent 2020. Se vidare avsnitt 3.3.3.

Täckningskravet bör endast omfatta public service-radions digitala sändningar. När det gäller den kommersiella radion ställs krav på utbyggnaden i tillstånden från Myndigheten för radio och tv. Det är därför inte lämpligt att täckningskraven i släckningsvillkoren också omfattar den kommersiella radions utbyggnad av digitala marksändningar.

Lyssningskrav

Förslag: 50 procent av radiolyssnarna ska dagligen lyssna på radio via en digital plattform.

Ett lyssningskrav bör vara ett centralt villkor för digitalradioövergången. Liksom i Norge blir lyssningskravet styrande för *när* en övergång kan ske, inte *om* den ska genomföras. Denna lösning är en avvägning mellan vikten av att ta hänsyn till lyssnarna och behovet av att skapa förutsägbarhet för radiobranschen att investera i digitala sändningar. Den bör också motivera branschen att arbeta för en ökande andel digitalt lyssnande genom att erbjuda ett attraktivt utbud och på det sättet förkorta parallellsändningstiden.

Lyssningskravets utformning innebär att alla typer av digitalt lyssnande är betydelsefulla, alltså inte enbart lyssnande via DAB-plattformen utan också radiolyssnande som sker med exempelvis

mobiltelefoner. Detta skulle kunna ifrågasättas på den grunden att villkoret inte tillräckligt beaktar att lyssnarna verkligen går över till den digitala marksända radion. Lyssningskravet bör dock ses utifrån målet att släcka FM-näten och då är det relevant att ta hänsyn till hur stor del av radiolyssnarna som är oberoende av FM-sändningar.

Ett alternativ till att använda andelen radiolyssnare som villkor är att använda andelen av befolkningen som dagligen tar del av digitala radiosändningar. Det är dock olämpligt mot bakgrund av att potentiella förändringar i både befolkningsutvecklingen och radiolyssnandet under kommande år skulle innebära att villkoret i sig och möjligheterna att uppnå det förändras under tiden. Av samma anledning bör begreppet lyssnartid inte användas vid utformningen av lyssningsvillkoret. Genom att villkoret fokuserar på radiolyssnarna och hur stor del av lyssnarna som använder en digital plattform ges förutsättningar att under parallellsändningsperioden följa utvecklingen med etablerade mätmetoder och kontinuerligt rapportera om måluppfyllelsen på ett förutsägbart sätt.

SR har anfört att ambitionsnivån i Sverige bör vara högre och förordar att 60 procent av radiolyssnarna dagligen ska lyssna på radio via en digital plattform för att genomföra FM-släckningen enligt planen. SR motiverar det med ökad trygghet för allmänheten och även ökad legitimitet för teknikskiftets genomförande.

Innehållskrav

Förslag: Det programutbud som finns i digitala marksändningar ska ge lyssnarna ett mervärde i form av ett större utbud jämfört med FM-sändningarna.

Digital marksänd ljudradio möjliggör ett större radioutbud än vad FM-nätet kan bära. Det är avgörande för digitaliseringen att denna möjlighet tas till vara och blir en drivkraft för allmänheten att skaffa digitalradiomottagare. Radioföretagen måste därför utveckla sitt utbud och tillhandahålla fler kanaler än i dag. Tillstånden för digital kommersiell radio som meddelades av Myndigheten för radio och tv den 2 oktober tyder på att det finns en ambition hos de privata radioföretagen att ta i anspråk möjligheten att sända fler kanaler. Se

vidare avsnitt 3.3.4. SR har anförts att det är viktigt att det digitala utbudet innebär ett mervärde för lyssnarna jämfört med det analoga. Public service-radion har liksom den privata radion förutsättningar att utveckla sitt utbud vid en digitalisering av marksändningarna eftersom digitala sändningar ger plats för fler kanaler också i det sändningsutrymme som föreslås avsättas för SR.

Ett av släckningsvillkoren bör därför handla om att innehållet i de digitala sändningarna ger lyssnarna ett mervärde i form av ett större utbud. Därmed tydliggörs att de inblandade radioföretagen måste engagera sig i innehållsutvecklingen redan under parallellsändningstiden och därigenom möjliggöra en kostnadseffektiv övergång. Samtidigt ökar incitamenten för lyssnarna att skaffa digitala mottagningsmöjligheter. Innehållskravet kan därför ses som ett komplement till lyssningskravet.

Bilradio

Förslag: Det ska finnas ekonomiskt och praktiskt rimliga möjligheter att konvertera analoga bilradiomottagare för DAB+-mottagning.

Bilradiofrågan är komplicerad och en av utmaningarna inför ett teknikskifte. Eftersom radiolyssnandet i bil utgör drygt 30 procent av det totala radiolyssnandet bör frågan uppmärksammas redan från början. Ett krav som handlar om möjligheterna att ta emot digital radio i bil syftar till att lyfta fram frågan och se till att förutsättningarna för att konvertera analoga bilradiomottagare blir så bra som möjligt för bilägarna. Liksom i Norge föreslås att kravet ska handla om att det ska finnas ekonomiskt och praktiskt rimliga möjligheter att konvertera analoga bilradiomottagare för digitalradiomottagning.

3.5.3 Uppdrag till Myndigheten för radio och tv

Förslag: Ett uppdrag bör ges till Myndigheten för radio och tv att följa utbyggnaden av digital marksänd radio och halvårsvis rapportera till regeringen om utvecklingen mot bakgrund av släckningsvillkoren. Myndighetens rapportering ska utgöra underlag för regeringens prövning om villkoren är uppfyllda 2020 och följande beslut om att fastställa tidpunkt för FM-släckning.

Uppdraget bör också innefatta en översyn av släckningsvillkorens utformning 2018.

Utbyggnaden av digitala radiosändningar bör följas av Myndigheten för radio och tv och regelbundet rapporteras till regeringen. Utgångspunkten bör vara att samla in information om utvecklingen för att kunna bedöma hur den förhåller sig till de krav som uppställts i släckningsvillkoren. Det handlar således om hur utbyggnaden av sändarnäten fortskrider och hur befolkningstäckningen utvecklas, hur radiolyssnandet via digitala plattformar utvecklas, om ett mervärde tillhandahålls i digitala marksändningar jämfört med FM samt möjligheten att konvertera analoga bilradiomottagare för digital mottagning. Även allmänhetens kunskap om tekniksiftet bör mätas regelbundet för att ge underlag till utformningen av den statliga informationsinsatsen som föreslås genomföras inför FM-släckningen (se avsnitt 3.6).

En översyn av släckningsvillkoren

Medielandskapet förändras kontinuerligt och människors mediekonsumtion likaså. En trend är att skillnaderna mellan olika åldersgruppers mediekonsumtion blir allt tydligare. Radiolyssnandet påverkas också av denna utveckling. De släckningsvillkor som ska styra tidpunkten för släckning av FM-sändningarna kommer enligt förslaget att behandlas av riksdagen i samband med beslut om en övergång till digital marksänd radio under hösten 2015. Bedömningen av om villkoren är uppfyllda ska göras av regeringen före utgången av 2020, dvs. fem år senare. Det är en relativt lång tid mot bakgrund av den snabba utvecklingen på mediemarknaden och potentiella förändringar i allmänhetens mediekonsumtion. Det

finns därför behov av att på ett strukturerat sätt följa upp och utvärdera om förutsättningarna för de fastställda släckningsvillkoren har förändrats. Myndigheten för radio och tv bör därför som en del av uppdraget att följa utbyggnaden av digitala sändningar göra en översyn av släckningsvillkoren. Översynen bör göras under 2018 och innefatta en analys av radiolyssnandets utveckling i Sverige och digitalradioutvecklingen i omvärlden och hur den förhåller sig till den svenska utvecklingen. Det bör även vara möjligt för myndigheten att inom ramen för översynen av släckningsvillkoren bedöma om det finns skäl att ändra tidpunkten för FM-släckningen. Utgångspunkten bör då vara att en ändring av tidpunkten för FM-släckning innebär att radioföretagens kostnader för parallellsändningar minskar, men även allmänhetens behov av ett lyssnarvänligt teknikskifte bör beaktas. Om det mot bakgrund av utvecklingen på området finns anledning att justera släckningsvillkorens utformning ska myndigheten lämna förslag till detta. Förslag till ändrade släckningsvillkor bör bli föremål för riksdagens bedömning innan regeringens prövning om villkoren är uppfyllda för att fastslå tidpunkt för FM-släckning.

3.5.4 Släckningsprocessen

I avsnitt 3.4.1 föreslås att SR tillsammans med den kommersiella radion ska lämna förslag om hur FM-släckningen ska genomföras. Det finns fördelar med att genomföra avvecklingen av FM-sändningarna regionvis under en begränsad tidsperiod, bland annat i form av ökade möjligheter till ett mer koncentrerat informationsarbete och möjligheter att dra nytta av erfarenheterna från de inledande släckningsområdena i den fortsatta processen. Hur en regionvis släckning ska genomföras i praktiken, t.ex. den regionvisa indelningen och i vilken ordning de olika regionerna ska släckas bör beslutas först när ett digitalt utbud funnits tillgängligt några år och erfarenheter från digitalradioövergången i Norge kunnat inhämtas. SR och den kommersiella radion bör lämna ett förslag till regeringen senast före utgången av 2020. Regeringens beslut i frågan bör komma till uttryck genom justeringar av giltighetstiden för SR:s och UR:s tillstånd för analog radio.

3.6 Informationsinsatser vid ett teknikskifte

Förslag: Det huvudsakliga ansvaret för att informera lyssnarna om teknikskiftet bör ligga på de programföretag som sänder digital marksänd radio. Företagen bör i samarbete planera och genomföra lämpliga informationsinsatser i syfte att underlätta ett effektivt och skyndsamt teknikskifte där lyssnarnas behov är i centrum.

En särskild statligt finansierad informationsinsats bör genomföras inför avvecklingen av public service-företagens FM-sändningar.

Under övergångsskedet, som karaktäriseras av parallella analoga och digitala sändningar, krävs ett systematiskt och effektivt informationsarbete. Det bör syfta till att ge lyssnarna kännedom om det kommande teknikskiftet och kunskap för att kunna agera för att ordna sitt radiolyssnande efter FM-släckningen. De aktörer som bedriver digitala marksändningar har ett intresse av att informationen blir effektiv eftersom parallellsändningarna är kostsamma och inte bör pågå längre än nödvändigt. Programföretagen har också tillgång till själva radiomediet, vilket är en viktig informationskanal vid övergången. Det är därför lämpligt att de som är involverade i digitalradiolanseringen bär ett ansvar för att informera lyssnarna om teknikskiftet. Detta kommer också till uttryck i de villkor om informationssamverkan som förenas med förlängda tillstånd för analog kommersiell radio.

Radioföretagen bör samarbeta för att möjliggöra en effektiv och ändamålsenlig information till lyssnarna. Formerna för samarbetet bör företagen själva komma överens om. Det är viktigt att också andra aktörer än radioföretagen involveras i informationsarbetet, exempelvis elektronikbranschen och bilhandeln. I Norge och har samarbetet mellan radioföretagen formaliserats för att driva informationsarbetet. Det kan vara till ledning även för de svenska radioföretagen.

Radioföretagen bör dock inte ensammsvara för informationen vid teknikskiftet. Det finns skäl att också genomföra informationsinsatser i statlig regi. Radiomediet fyller en mycket viktig funktion för yttrande- och informationsfriheten. Därtill kommer att radion spelar en avgörande roll som informationskälla i katastrofsitua-

tioner. Det analoga FM-nätet och public service-företagens radiosändningar är centrala i dessa delar. En övergång från FM-sändningar till digitala sändningar innebär därför att också det allmänna har ett ansvar för att informera lyssnarna om omställningen. En statlig informationsinsats bör särskilt uppmärksamma människor med särskilda behov. Även frågan om återvinning av uttjänta FM-mottagare kan vara en del av informationsarbetet. Koordinering av informationen bör genomföras av en myndighet, exempelvis Myndigheten för radio- och tv. Andra myndigheter som kan beröras är Post- och telestyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Ett alternativ är att liksom vid digital-tv-övergången upprätta en tillfällig organisation inom utredningsväsendet, t.ex. en Digitalradiokommission. Även om många omständigheter skiljer ett teknikskifte på radioområdet från digital-tv-övergången kan erfarenheterna från Digital-tv-kommissionens informationsarbete vara värdefulla i detta sammanhang. Se vidare avsnitt 3.6.2.

Tidpunkten för den statliga informationsinsatsen kan övervägas men den är troligtvis mest effektiv strax innan avvecklingen av FM-sändningarna. En utgångspunkt är att informationsinsatsen bör förberedas och genomföras under året närmast före släckningen. Oavsett hur arbetet organiseras bör särskilda medel anslås för verksamheten.

3.6.1 Informationsinsatser vid digitalradioövergången i Norge

I stortingsmeldingen Digitalisering av radiomediet anförde det norska kulturdepartementet att en lyckad övergång till digitalradio kräver att radioföretagen och elektronikhandeln samarbetar om informationen till lyssnarna. Samarbetet bör också inkludera bilhandeln. I november 2009 bildades Digitalradio Norge av de tre stora radioaktörerna i landet, NRK, P4 och SBS Radio. I dag ägs organisationen av P4 och NRK och har ett nära samarbete med SBS Radio. Digitalradio Norge koordinerar informationsarbetet och genomför olika typer av insatser för att främja digitalradioövergången. Bland annat driver organisationen webbplatsen radio.no med information om digitaliseringen, utbudet i det digitala marknätet, täckningen, digitalradiomottagare och lösningar för att kon-

vertera analoga bilradiomottagare. Därtill genomförs aktiva informationsinsatser runt om i landet riktade till elektronikhandeln.

Den norska myndigheten Medietilsynet har också ett ansvar för information. De har ett särskilt uppdrag att utforma och genomföra en informationskampanj för digitalradioövergången. Medietilsynet genomför kvartalsvisa mätningar för uppskatta allmänhetens kunskap om teknikskiftet. Resultatet av undersökningarna ligger tillgrund för informationsarbetet. Särskild fokus läggs på information till grupper av befolkningen som har behov av hjälp i samband med övergången, t.ex. synskadade och äldre.

3.6.2 Informationsarbetet vid digital-tv-övergången

Vid övergången till digital marksänd tv bildades en särskild kommission som bland annat hade till uppgift att samordna informationsverksamheten. Regeringen ansåg att ett skifte från analoga till digitala sändningar krävde effektiv information och att lyhördhet inför konsumenternas synpunkter var viktigt.²⁹ Kommissionens uppgift var att samordna information till allmänheten om att omläggningen skulle äga rum samt tillhandahålla telefonservice och annan hjälp till enskilda om hur den nya utrustningen skulle användas. Digital-tv-kommissionen bestod av två delar: kommissionen med fem ledamöter och sex experter samt ett kansli som hade det operativa ansvaret. I det operativa ansvaret låg att informera, planera, rapportera och hålla i kontakter med andra parter såsom Teracom, SVT, TV4, övriga programbolag och branschorganisationer. Själva informationsarbetet föregicks av omfattande förberedelser och förankringsarbete. Ett samarbete etablerades tidigt med kommunerna. För att underlätta kommunernas informationsspridning distribuerades informationsbroschyrer och affischer till kommunernas bibliotek och konsumentvägledningar. Samarbetet med kommunerna var viktigt för att förbereda omställningen i kommunala fastigheter, inte minst äldreboenden. Kontakter etablerades också med återförsäljare och leverantörer av digital-tv-boxar. Målet var att handlarna skulle känna sig delaktiga i omställningen och kunna informera sina kunder på ett bra sätt.

²⁹ Prop. 2002/03:72, s. 19 f.

Det utåtriktade informationsarbetet bestod av flera delar. Centralt i informationskampanjen var en rosa broschyr om tolv sidor som gick till samtliga hushåll cirka sex månader före själva övergångsdagen. Tidpunkten var vald så att mottagaren skulle få tillräckligt med tid att ta till sig informationen om skiftet men inte glömma bort att agera. Broschyren innehöll grundläggande information om digitaliseringen och syftade inte till att ge svar på alla frågor utan framförallt till att mottagaren efter genomläsning skulle kunna avgöra om man berördes av övergången och hur man i så fall kunde agera för att ordna sitt tv-tittande. Vid sidan av informationsutskicken annonserade kommissionen i dagspressen.

Det var också viktigt med information i tv-sändningarna, alltså det medium som berördes av övergången. 15 sekunder långa informationsfilmer sändes i TV4:s lokala sändningar inför övergången och SVT sände också informationsfilmer. Som komplement till informationsåtgärderna etablerades också en webbplats och en hjälptelefon. Enligt digital-tv-kommissionens slutrapport om arbetet med övergången spelade hjälptelefonen en viktig roll för att markera att staten tog sitt ansvar för informationsarbetet. Den psykologiska effekten hos de som berördes av övergången av att veta att man kunde få hjälp även när man satt framför tv:n var enligt kommissionen betydelsefull. Telefontjänsten tillhandahölls av ett etablerat call-center där agenterna hade fått särskild utbildning om digital-tv och övergångsfrågor. Hjelptelefonen tog emot i snitt cirka 100 samtal per dag vilket var betydligt färre än de ursprungliga uppskattningarna. Under övergångsdagarna motsvarade samtalerna ungefär 1 procent av berörda hushåll i släckningsområdet.

I samband med släckningarna av de analoga tv-sändningarna genomfördes också lokala informationsturnéer. Informationsturnén på Gotland, där den första nedsläckningen genomfördes, tydliggjorde att medias intresse ökade betydligt om kommissionen och övriga aktörer fanns på plats för att möta allmänheten. Upplägget hade fördelen att visa att övergångsarbetet inte drevs av en anonym myndighet i Stockholm utan bestod av ett antal personer som var tillgängliga för att svara på tv-tittarnas frågor direkt. En slutsats från kommissionen var att detta spelade en betydande roll för hela digital-tv-övergången, inte minst i förhållande till media.³⁰

³⁰ SOU 2008:35 Digital-tv-kommissionens slutrapport.

4 Närradiosändningar

I propositionen Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019 meddelade regeringen att den avser återkomma till frågan om närradion när en plan för övergång har redovisats.¹ Public service-kommittén konstaterade i sitt betänkande att tekniken DAB+ lämpar sig mindre bra för sändningar över begränsade geografiska områden, till exempel närradiosändningar. Kommittén framhöll att det måste finnas en tillfredsställande lösning för närradion innan beslut fattas om att släcka SR:s och de kommersiella programföretagens FM-sändningar, och föreslog ett uppdrag till Myndigheten för radio och tv och Post- och telestyrelsen att presentera en lösning senast den 1 juni 2016.²

I mitt uppdrag har ingått att föra en dialog med företrädare för närradion och i detta avsnitt presenterar jag vad som bör gälla för närradion vid övergången från analog till digital marksänd ljudradio.

4.1 Bakgrund

Sedan 1979 har det funnits möjlighet för ideella föreningar att sända närradio. Närradion tillkom som en möjlighet för det lokala föreningslivet att informera om sin verksamhet och ge utrymme för olika åsikter och intressen. Under de senaste decennierna har närradion minskat i omfattning och antalet tillståndshavare som sänder närradio har sjunkit. Antalet var vid utgången av 2012 831 stycken vilket kan jämföras med tio år tidigare, 2002, då det fanns 1 319 närradiotillstånd.

¹ Prop. 2012/13:164 s. 71.

² SOU 2012:59 s. 408

Även antalet områden som det sänds närradio i har minskat. I dag sänds närradio i 150 områden, oftast begränsade till en kommun. I allmänhet finns en sändningsfrekvens reserverad för närradio i varje kommun, även om det inte bedrivs någon närradioverksamhet på orten. I Stockholm, Göteborg och Malmö, där antalet föreningar är relativt stort och det finns ett större intresse för närradio, finns flera närradiofrekvenser.

Under hösten 2012 genomförde SCB en enkätundersökning om närradion på uppdrag av Myndigheten för radio och tv. Cirka 26 procent av föreningarna som svarade på enkäten beskriver sin förening som en religiös förening. Religiösa föreningar utgör den största gruppen av tillståndshavare och så har det varit sedan 1998. Närradioföreningar (sammanslutningar av flera föreningar i ett sändningsområde för gemensamma närradioändamål) är en annan stor grupp och utgör cirka 19 procent av tillståndshavarna. Politiska föreningar och kulturföreningar svarar för cirka 8 procent vardera av närradiotillstånden. 60 procent av föreningarna som svarade i enkätundersökningen uppgav att de också bedriver annan verksamhet än att sända närradio.

En förening som vill sända närradio måste ansöka om tillstånd hos Myndigheten för radio och tv. Tillstånden är treåriga och alla tillståndshavare måste vara beredda på att dela med sig av sin sändningstid om det finns fler föreningar med tillstånd att sända i samma område. Tillstånd att sända närradio kan lämnas till följande grupper:

- Ideella föreningar som har anknytning till sändningsområdet.
- Registrerade trossamfund som har anknytning till sändningsområdet.
- Sammanslutningar av flera tillståndshavare i ett sändningsområde för gemensamma närradioändamål, så kallade närradioföreningar.

Ett tillstånd att sända närradio får inte ges till någon som har ett tillstånd att sända kommersiell radio och ett sändningstillstånd för närradio gäller inte heller om tillståndshavaren får tillstånd att sända kommersiell radio. När Myndigheten för radio och tv bedömer om en ideell förening eller ett trossamfund har anknytning till sändningsområdet tar myndigheten hänsyn till var studio och övriga lokaler för verksamheten finns, var den ansvarige utgivaren och

styrelsemedlemmarna är bosatta samt var föreningsstämman och styrelsemöten hålls.

Vid införandet av den nya radio- och tv-lagen skedde flera förändringar med syfte att underlätta för närradioverksamhet.³ Bland annat avskaffades det s.k. riksförbudet vilket inneburit att tillståndshavare i huvudsak endast fått sända material som producerats särskilt för den egna verksamheten. Därmed skapades förutsättningar för utbyte av program mellan närradiosändande föreningar samt samverkan mellan föreningar för programproduktion. Vidare gjordes det lättare för närradion att få utvidgade sändningsområden för att anpassa regelverket till utvecklingen av föreningslivets organisation, vilken präglas av regionalisering och påverkas av ökat samarbete mellan kommuner.

Närradion betalar ingen avgift för sina tillstånd. Verksamheten finansieras i allmänhet genom medlemsavgifter och kommunala bidrag. Även intäkter från reklam förekommer, men i relativt liten omfattning. Kostnaderna för en närradiosändande förening består bland annat av utgifter för sändare och påverkas av de geografiska förhållandena på orten och de tekniska behoven för att kunna sända över ett område. Andra utgifter utgörs av studiokostnader och upphovsrättsliga avgifter för den musik som spelas. För vissa föreningar är denna sistnämnda avgift den absolut största utgiftsposten.

4.2 Särskilt om s.k. kommersialisering av närradio

Den 8 december 2011 fick Myndigheten för radio och tv regeringens uppdrag att kartlägga om och i så fall i vilken utsträckning tillstånd att sända närradio användes i vinstsyfte, bland annat genom kringgående av de villkor som är förbundna med tillstånd att sända kommersiell radio.⁴ Myndigheten skulle överväga och, om det bedömdes motiverat, föreslå regeländringar i syfte att motverka en sådan användning.

Regeringen hade tidigare, i budgetpropositionen för 2012, påtalat att det uppstått en debatt om att närradiotillstånd utnyttjas för rent kommersiella ändamål. I debatten hade bland annat upp-

³ Prop. 2009/10:115, s. 243 ff.

⁴ Ku2011/1922/MFI.

getts att kommersiella radionätverk använder närradiofrekvenser genom bulvaner för att sända samma innehåll som tillhandahålls på frekvenser avsedda för kommersiell radio. Det skulle riskera dels att tränga ut föreningslivet från närradion, dels snedvrیدا konkurrensen på den kommersiella radiomarknaden.⁵

Myndigheten redovisade sitt uppdrag i oktober 2012. Slutsatsen var att närradion i huvudsak uppfyller sitt syfte att vara det ideella föreningslivets och de registrerade trossamfundens radio, fri från kommersiella intressen.⁶ De få inslag av kommersiella intressen som myndighetens kartläggning ändå visade på ansågs inte ha någon större påverkan på närradion som helhet. Mot den bakgrunden, och med beaktande av den vidsträcka yttrandefriheten som ska råda inom medieområdet, fanns därför inte tillräckliga skäl att föreslå några regeländringar eller andra åtgärder i syfte att minska de få inslagen av kommersiella intressen. Myndigheten menade att de kontrollmekanismer som finns för att säkerställa att endast ideella föreningar och registrerade trossamfund får tillstånd att sända närradio fungerar. Avskaffandet av riksförbudet bedömdes generellt sett ha varit positivt för närradion men det kunde finnas anledning att diskutera ett förbud mot att program som sänds ut i den kommersiella radion vidaresänds i närradion. Skulle vidaresändningen av kommersiell radio i närradion fortsätta och till och med öka i omfattning ansåg myndigheten att frågan om ett förbud bör tas upp på nytt.

4.3 Närradion vid en digitalisering av marksänd radio

Grunden för närradiotillståndshavarnas sändningsverksamhet är analoga FM-sändningar. Några tillhandahåller också sina program via webben. Ett fåtal närradiostationer deltar i Teracoms testsändning av digital radio med DAB+-teknik. Närradion spelar en annan roll i dag jämfört med vid dess tillkomst för drygt 35 år sedan. Det lokala föreningslivets behov av att informera om sin verksamhet kan i dag fyllas med andra medel än marksändningar via FM-radio.

⁵ Prop. 2011/12:1, UO 17, s. 144.

⁶ Närradio 2012 – En kartläggning av det svenska närradiolandskapet.

Lyssnandet på närradio har dock fortsatt att ligga på en stabil nivå i relation till det övriga radiolyssnandet. Cirka två procent av radiolyssnandet kan hänföras till närradion.⁷

4.3.1 Närradion bör få fortsätta sända på FM-bandet

Förslag: Närradion bör få möjlighet att fortsätta sända på FM-bandet tills en alternativ användning av närradions sändningsutrymme motiverar en förändring. Ett uppdrag bör ges till Myndigheten för radio och tv inför avvecklingen av den kommersiella radions FM-sändningar att följa frågan om tillstånd för närradio används i vinstsyfte och snedvrider konkurrensen på radiomarknaden.

Närradions syfte är att vara en ortsbunden föreningsradio med utrymme för olika åsikter och intressen. Detta syfte är alltså relevant, trots närradions fortsatta minskning. Lokal icke-kommersiell radio är betydelsefull för att olika intressen och åsikter ska kunna göra sig hörda och främjar på så sätt yttrandefrihet och mångfald i samhället. Det är viktigt att beakta att närradion är en ideell verksamhet, till största delen finansierad med medlemsavgifter, och därför i allmänhet har begränsade resurser att utveckla verksamheten. Kostnaderna för distribution är ofta en stor del av en närradiosändande förenings utgifter.

Det är därför rimligt, att närradion ges möjlighet att fortsätta sända på FM-bandet, även efter det att public service-radions och den kommersiella radions FM-sändningar upphört. Lyssnarnas möjligheter att kunna ta del av FM-sändningar även efter det att SR och de kommersiella företagen gått över till DAB+ bedöms som goda, inte minst eftersom de flesta digitalradiomottagare som säljs i dag också har en inbyggd FM-mottagare. Därför är det inte nödvändigt för närradion att lämna FM-tekniken.

Närradion bör få utrymme att själva avgöra när och på vilket sätt deras sändningsteknik bör förändras. Närradions tillståndshavare har olika förutsättningar och intresse av att utveckla sin

⁷ Myndigheten för radio och tv, Medieutveckling 2014, s. 38.

distribution och bör så långt möjligt ges frihet att agera på det sätt som de enskilda föreningarna själva tycker är ändamålsenligt.

I Norge, där digitalisering av radion kommit längre, förekommer lokalradioverksamhet som har likheter med den svenska närradion. Där har statsmakterna bedömt att det är viktigt att de minsta lokalradiostationerna får fortsätta bedriva sändningsverksamhet på FM-bandet, också efter 2017, då den kommersiella radion och public service ska lämna den analoga distributionen. Många av dessa mindre lokalradiostationer har investerat i egna FM-sändare och har begränsade resurser att lägga på ny distributionsteknik. Även i Storbritannien har man beslutat att s.k. community radios kommer att få fortsätta på FM-bandet efter släckningsdatumet.

Public service-kommittén bedömde att det inte är troligt att annan användning än analog ljudradio skulle kunna ske i FM-bandet under överskådlig framtid.⁸ En harmonisering av andra tjänster i bandet 87,5–108 MHz var enligt kommittén inte sannolik eftersom analog ljudradio är etablerad i ett stort antal länder och därför förutsågs mycket låg potential för en massmarknad och därmed relativt litet intresse för nya tjänster i detta band. Jag instämmer i den bedömningen. Först när det finns ett intresse att använda FM-frekvenserna för något annat än analog radio och detta medför ett behov av att frigöra frekvenserna från kvarvarande närradio blir frågan om och hur en digitalisering av närradion bör genomföras aktuell.

Fortsatta analoga närradiosändningar på FM-bandet efter det att den kommersiella radion gått över till DAB+-sändningar aktualiserar även frågan om konkurrenssituationen på marknaden för kommersiell radio. Det kan inte uteslutas att närradiotillstånd blir attraktiva för kommersiell radioverksamhet i ett sådant scenario. Som berörts ovan har frågan om s.k. kommersialisering av närradion utretts av Myndigheten för radio och tv, och myndigheten har kommit fram till att närradion i huvudsak uppfyller sitt syfte och är fri från kommersiella intressen. En digitalisering av den kommersiella radion innebär dock en genomgripande förändring av förutsättningarna för kommersiell radio. I det perspektivet är det rimligt att noga följa utvecklingen på närradioområdet och vid behov sätta in åtgärder för att upprätthålla en tydlig gräns mellan

⁸ SOU 2012:59, s. 378.

kommersiell radio och närradio. Närradion har rätt att sända reklam för att finansiera sin verksamhet och i dag utgör det en mindre del av närradioverksamhetens inkomster. Skulle det visa sig att digital-radioövergången innebär att närradions reklamfinansiering ökar på bekostnad av den kommersiella radions finansieringsmöjligheter, bör man överväga ett reklamförbud i närradion eller någon annan åtgärd med liknande verkan. Utvecklingen bör följas inom ramen för ett regeringsuppdrag till Myndigheten för radio och tv.

4.3.2 Småskalig DAB

Bedömning: Om det finns intresse från närradion bör försök med småskaliga DAB-radiosändningar kunna genomföras i Sverige.

Som tidigare nämnts menade public service-kommittén i sitt betänkande att system som DAB+, som förordas av SR och de kommersiella programbolagen vid en digitalisering av marksänd ljudradio, lämpar sig bäst för bolag som vill sända över större områden. För aktörer som sänder över begränsade geografiska områden som t.ex. närradion i Sverige skulle DAB+ fungera mindre väl enligt kommittén.

Frekvensplaneringen i VHF-bandet möjliggör regionalt och lokalt nedbrytbara DAB+-sändningar i en struktur som passar SR:s länsvisa uppdelning av P4-verksamheten i 20 områden och förutsättningarna för att sälja regionalt anpassad reklam i 34 områden. Se mer om den lokala och regionala nedbrytbarheten i avsnitt 3.3.1. När det gäller möjligheten att sända DAB+-radio i det s.k. L-bandet (1452–1479,5 MHz), se nästa avsnitt.

Närradions sändningsområden, som normalt omfattar en kommun, kräver betydligt större geografisk nedbrytbarhet än vad som är möjligt enligt frekvensplaneringen för DAB+-radio som slogs fast i Genève 2006. Förutsättningarna för att bedriva DAB+-sändningar över mindre områden vid sidan av den kommersiella radion och public service-radion avgörs av tillgången på ledigt frekvensutrymme. Det kan inte uteslutas att det i varje fall på vissa orter i Sverige finns möjligheter att etablera DAB+-sändarnät för att täcka mindre områden.

I Storbritannien har försök med småskaliga DAB-sändningar genomförts och resultaten har presenterats av myndigheten Ofcom i rapporten *Small Scale DAB – The potential for lower-cost transmitting stations in support of DAB rollout*, den 5 augusti 2013. Rapporten redogör för ett fältförsök i Brighton med i huvudsak standardiserad elektronikutrustning och med många av komponenterna i sändningssystemet implementerade genom öppen mjukvara. I december 2013 meddelade det brittiska Kulturdepartementet ytterligare finansiering till Ofcom för fortsatta försök med småskaliga DAB-sändningar för att ta fram lösningar som tillmötesgår de särskilda behov som mindre radiostationer har när det gäller digitaliseringen.⁹ Arbetet ska bygga vidare på försöken i Brighton och pågå under två år.

Om det finns intresse från närradions sida att genomföra liknande försök i Sverige så är det möjligt ansöka om tillstånd för försöksverksamhet hos Post- och telestyrelsen.

4.3.3 L-bandet och DAB-radio

Tillsammans med flera andra länder anslöt sig Sverige år 1995 till ett regionalt rundradioavtal i Wiesbaden. Det så kallade Wi95-avtalet definierade frekvensrättigheter i bandet 1452–1479,5 MHz för digital marksänd ljudradio och kom att utvecklas och revideras i flera omgångar. Frekvensplanen i avtalet består bland annat av s.k. allotments (geografiska områden utan specificerad antennplats) som är relativt små i storlek i förhållande till allotments i bandet 174–240 MHz. Frekvensplanen anses vara lämplig för att uppnå mindre måltäkningsområde för digital marksänd ljudradio, som t.ex. för närradio.

Dessa frekvensrättigheter har aldrig kommit till användning i Sverige och ej heller i Europa, förutom någon enstaka testsändning. I och med den nya radio- och tv-lagen 2010, begränsades det frekvensområde som kräver tillstånd för sändningar av ljudradio- eller tv-program. Förändringen gjordes för att undvika att tv- och radiosändningar som sker via mobiltelenät omfattas av tillståndsplikt, men innebär också att frekvensområdet 1452–1492, som är planerat

⁹ www.gov.uk/government/speeches/go-digital-conference-16-december-2013-check-against-delivery

för rundradio, ej längre är tillståndspliktigt för sändningar av radio- och tv. Det utesluter dock inte att området används för rundradio-tjänster under förutsättning att tillstånd från Post- och telestyrelsen finns.¹⁰ Tillstånd enligt radio- och tv-lagen är däremot inte nödvändigt.

I slutet av 2010 beslutade CEPT/ECC¹¹ att göra en översyn av användningen av 1452–1492 MHz med målet att förändra den nuvarande situationen och möjliggöra användning av frekvensutrymmet för nya tillämpningar. Slutsatsen i ECC-rapport 188 blev att det lämpligaste regelverket för framtida användning av 1452–1492 MHz i Europa skulle vara en harmonisering av frekvensbandet för mobilt bredband eller kompletterande nedlänk för mobilt bredband, samtidigt som enskilda länder ges utrymme till anpassning till särskilda nationella förhållanden i en del av bandet. Det återspeglas nu i ECC-beslut (13)03 och CEPT-rapport 54.

På nästkommande världsradiokonferens (WRC-15) kommer frågan om den framtida användningen av frekvensbandet 1452–1492 att diskuteras. Ett förslag som hittills fått brett stöd bland CEPT-länderna är att fortsätta steg tas för att möjliggöra att bandet används för mobila bredbandstjänster. Således är frekvensbandet sannolikt inte relevant för digital marksänd ljudradio.

¹⁰ Prop. 2009/10:115, s. 207.

¹¹ The European Conference of Postal and Communications Administrations/Electronic Communications Committee. Ett samarbetsorgan för statliga organisationer med ansvar för telekom- och postfrågor. ECC är en underavdelning av CEPT med ansvar bland annat för frågor om radioanvändning och radiokommunikation.

5 Konsekvenser

5.1 Miljöaspekter av en övergång

En övergång till marksänd digitalradio medför konsekvenser för miljön. Det handlar om förändrad energianvändning både vid utsändning och mottagning av digital radio och även om att tekniksiftet medför ökade mängder elektronikavfall.

5.1.1 Förändrad energianvändning

I public service-propositionen beskrev regeringen att energiförbrukningen för att sända digitalradio i marknät är betydligt lägre än för FM-radio.¹ Teracom, som driver de nationella FM-näten för SR:s räkning, har vid beräkningar av energianvändningen kommit fram till att det rikstäckande FM-nätet förbrukar cirka 18 600 000 kWh/år (600 sändare för P1, P2, P3 och P4 som når 99,8 procent av befolkningen). Ett DAB+-nät med motsvarande antal sändare och täckning förbrukar cirka 4 300 000 kWh/år. Ett fullt utbyggt DAB+-nät förbrukar därmed cirka 23 procent av energin som går åt för att driva dagens analoga P1–P4-nät. Energibesparingen vid en övergång från analog till digital marksänd radio för SR blir cirka 77 procent eller 14 300 000 kWh/år. Övergångsperioden kommer medföra en tillfällig ökning av energianvändningen eftersom den innebär parallella analoga och digitala sändningar.

Ytterligare en faktor som kan tas med i en beräkning av energianvändningen är att det nationella FM-nätet rymmer 4 kanaler och att ett DAB+-nät kan rymma cirka 15 kanaler. Per kanal räknat är FM-sändningar drygt 16 gånger mer energikrävande än DAB+-

¹ Prop. 2012/13:164, s. 63.

sändningar.² Det sker en kontinuerlig utveckling av sändarutrustningen, både för analoga och digitala tekniker, och det kan därför antas att energianvändningen kommer att minska i ett längre perspektiv. Teracoms beräkningar bygger på användning av nyare FM-sändare, med bättre verkningsgrad, på tillämpbara positioner. Uppgifter om antalet FM-sändare och deras respektive sändareffekter är tagna från företagets databas över existerande FM-nät som används av SR. Antalet DAB+-sändare och deras respektive sändareffekter är en uppskattning tagen från Teracoms nätplanering om företaget skulle få uppdraget att bygga DAB+-nät för SR med målet att få likvärdig eller bättre täckning än dagens FM-utsändning av SR:s P4.

Även i mottagarledet innebär en övergång till digital marksänd radio konsekvenser för energianvändningen. På uppdrag av Digitalradiosamordningen har konsultföretaget WSP genomfört beräkningar för att uppskatta den förändrade energiåtgången.³ Beräkningarna baseras på uppgifter från Storbritannien att en DAB-mottagare i snitt använder 3,75 W och att en FM-mottagare i snitt använder 4,69 W.⁴ WSP antar i sin beräkning att det främst är utbyte av stationära s.k. köksradioapparater som ger en förändrad energianvändning. Enligt statistik från Nordicom-Sveriges Mediebarometer 2012 lyssnar 5,9 miljoner svenskar på radio 125 minuter en vanlig dag. 40 procent av radiolyssnandet sker i hemmen. Om varje hushåll har en köksradio som används aktivt, och som byts ut till en digitalradiomottagare vid en övergång från FM till DAB+, innebär det att 1 344 000 kWh per år skulle sparas i de svenska hemmen när teknikskiftet är genomfört.⁵ Under parallellsändningsperioden antar WSP att användandet av DAB+-mottagare ökar linjärt och användandet av FM-mottagare minskar på samma sätt. Energiåtgången i mottagarledet kommer därför att minska successivt under övergångsperioden och totalt kommer cirka 4 700 000 kWh mindre att användas jämfört med om allt radiolyssnande i hemmen skulle ske på FM-mottagare. Även på mottagarsidan sker en utveck-

² $(18,6 \text{ GWh}/4)/(4,3 \text{ GWh}/15) = 16,2$.

³ Rapport – Miljöeffekter av en övergång från marksänd analog radio till marksänd digital radio. 2014-01-31. WSP Analys & Strategi.

⁴ Department for Culture, media and sport, 2013. Future energy consumption of digital radio receivers. Digital radio action plan report, june 2013.

⁵ $\text{Insparade kWh i hemmen per år vid en övergång till digitalradio} = 4,7 \text{ miljoner radioapparater} * 125 \text{ minuters lyssnande/dag} * (1/60) * 365 \text{ dagar} * 40 \% \text{ lyssnande i hemmen} * (4,69-3,75) \text{ W} * (1/1000) = 1\,343\,808 \text{ kWh}$.

ling som medför energieffektivare apparater. Förteget Frontier Silicon, som tillverkar chip för DAB/DAB+ och FM-mottagning har i september 2014 meddelat att de utvecklat en ny generation mottagarmoduler som halverar energiåtgången för DAB-mottagning.⁶

5.1.2 Ökade mängder elektronikavfall

WSP:s analys av miljökonsekvenserna av en digitalradioövergång omfattade även frågan om elektronikavfall. Beräkningarna utgick från att hushållens köksradioapparater (4,7 miljoner stycken) byts ut och en del av dem slängs i förtid. De FM-mottagare som finns inbyggda i andra ljudsystem byts när dess huvudfunktion får konkurrens av modernare teknik. En antagen livslängd för produkten hemutrustning (TV, audio och videoutrustning) kan enligt en kartläggning utförd på uppdrag av Naturvårdsverket uppskattas till fem år.⁷ För köksradio antas en betydligt längre livslängd eftersom det för den produktkategorin inte sker samma teknikutveckling som för till exempel en smart-TV.

WSP:s uppskattning av antalet FM-mottagare som berörs är låg. Jag bedömer att cirka 10 miljoner FM-mottagare är i behov av utbyte mot DAB+-mottagare eller komplettering med DAB+-adapter vid ett beslut om övergång till digital marksänd radio (se vidare avsnitt 5.2.2). Det är rimligt att vid en uppskattning av de ökade avfallsmängderna utgå från denna bedömning, dvs. att upp till 10 miljoner mottagare kan komma att skrotas i förtid som konsekvens av teknikskiftet.

Om en FM-mottagare i snitt väger 0,5 kg innebär det ökade avfallsmängder motsvarande 5 000 ton, eller cirka 0,5 kg per person. Denna ökade avfallsmängd kommer att fördelas över flera år men sannolikt kommer största delen att behöva tas omhand under åren närmast före och efter FM-släckningen. Denna avfallsmängd kan jämföras med den totala mängden insamlat elavfall. Under 2013 uppgick den till 149 973 ton, motsvarande 15,6 kg per person.⁸ Tv,

⁶ www.electronicweekly.com/news/design/communications/ifa-frontier-halves-dab-power-consumption-2014-09/

⁷ SMED Rapport Nr 105 2012. Kartläggning av flöden och upplagrade mängder av elektriska och elektroniska produkter i Sverige 2010.

⁸ www.sopor.nu – Sveriges avfallsportal. Ett samarbetsprojekt mellan bland andra Elektronikåtervinning i Sverige och El-kretsen.

audio- och videoutrustning utgör cirka 25 procent av den totala mängden återvunnet el-avfall.⁹ Om samtliga FM-mottagare som ersätts av DAB+-mottagare, enligt uppskattningarna ovan, lämnas till återvinning under ett och samma år innebär det en ökning av den totala årliga el-avfallsmängden med drygt 3 procent.

Återvinningen av el-avfall fungerar i allmänhet väl. Genom förordningen (2005:209) om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter ska de som tillverkar eller importerar el-produkter till Sverige se till att det finns insamling i alla kommuner för de el-produkter som vanligtvis används i hushållen. Utöver det individuella producentansvaret för de produkter som sätts på marknaden i dag så finns även ett kollektivt ansvar för de produkter som sattes på marknaden före 2005. Det finns ett relativt stort engagemang för elektronikåtervinning och i Sverige återvinns nästan fyra gånger mer uttjänt elektronik per person än de mål som finns i EU-regelverken. För att säkerställa en fortsatt positiv utveckling bör ett teknikskifte också innebära att frågan om skrotning av FM-mottagare och de återvinningsmöjligheter som finns lyfts fram. Därför föreslås att den statliga informationsinsatsen i samband med FM-avvecklingen också omfattar denna fråga. Se vidare avsnitt 3.6.

5.2 Radiopubliken måste köpa nya mottagare

En övergång från analog till digital marksänd radio innebär att publiken måste skaffa nya radiomottagare. Att befintliga FM-mottagare måste bytas ut eller kompletteras med mottagare som kan ta emot digitala sändningar är förstås en nackdel med teknikskiftet. Regeringen bedömer i propositionen Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019, att denna nackdel är av övergående karaktär och att fördelarna med en digitalisering överväger i ett längre perspektiv.¹⁰

De flesta teknikskiften innebär att man måste investera i ny teknisk utrustning. Det gäller även en digitalradioövergång. Eftersom det finns ett relativt stort antal FM-mottagare i landet får det konsekvenser för allmänheten.

⁹ El-Kretsen, Årsrapport 2012.

¹⁰ Prop. 2012/13:164, s. 65.

5.2.1 Digitalradiomottagare för hemmen

De senaste åren har inneburit stora förbättringar när det gäller mottagare för marksänd digitalradio. För att underlätta för konsumenterna har WorldDMB Forum, en intresseorganisation med syfte att främja utvecklingen av digitalradio som bygger på DAB-teknik, fastställt minimikrav för radiomottagare av standardmodell. Dessa krav innebär bland annat att mottagarna ska kunna ta emot både DAB- och DAB+-sändningar och att FM-mottagningsmöjligheter rekommenderas för alla produkter. Minimikraven utvecklades av WorldDMB i samarbete med EBU och EICTA, numera DIGITALEUROPE, en europeisk industriorganisation på informations- och kommunikationsteknik och konsumentelektronikområdet.

Digitalradioutbyggnaden i flera europeiska länder bygger på DAB-tekniken och det har bidragit till att skapa en internationell marknad för DAB-mottagare. Det är därför naturligt att de senaste åren medfört ett ökat intresse från elektronikbranschen att utveckla konsumentprodukter för denna marknad och det finns nu ett brett utbud av mottagare. I Sverige finns det redan i dag, innan något beslut tagits om en digitalradioövergång, ett utbud av mottagare. Det beror förmodligen på att elektronikbranschen är globaliserad och att lagerhållning och inköpslogistik medfört att även marknader utan formella beslut om digitalisering av radion kan dra nytta av den internationella utvecklingen. Olika typer av mottagare saluförs, från enkla bärbara mottagare till klock- och bordsradio-modeller och enheter för s.k. HiFi-system. Även adaptrar att användas med befintliga FM-mottagare finns att köpa. Från exempelvis Elgiganten fanns den 29 oktober ett 30-tal olika mottagare till salu. Den enklaste modellen kostar 499 kronor. Ju fler länder som använder samma teknik desto större blir skalfördelarna vid produktion av mottagare och desto lägre blir priserna. Priserna på mottagare kan därför förmodas sjunka ytterligare.

Med politiska beslut om en övergång till digital marksänd radio och en därpå följande lansering av ett digitalt utbud från både public service och den kommersiella radion kan tillgången till mottagare för DAB+-radio ytterligare öka. Exempelvis kan det, liksom vid digital-tv-övergången, bli möjligt att köpa enkla mottagare på bensinstationer eller i mataffären.

5.2.2 Hur många mottagare behöver bytas ut?

Dagens bestånd av FM-mottagare i hemmen uppskattas av Branschkansliet till runt 20 miljoner. Public service-kommittén påpekade att alla mottagare inte används och att det vid en digitalradioövergång inte finns behov av att byta ut alla dessa mot nya apparater.¹¹ År 2012 fanns det drygt 4,7 miljoner hushåll i Sverige enligt Statistiska centralbyrån. Om varje hushåll i genomsnitt regelbundet använder två FM-mottagare skulle detta innebära att drygt nio miljoner radiomottagare behöver bytas ut. (För radiomottagare i bilar, se nästa avsnitt.) Antagandet att varje hushåll regelbundet använder två FM-mottagare baserades på Ofcoms rapport *The Communications Market: Digital Radio Report* från 2011 där man uppskattat att det genomsnittliga antalet radiomottagare som används ”de flesta veckor” till 1,9 stycken.

I den norska Stortingsmeldingen *Digitalisering av radiomediet* beskrivs svårigheten i att uppskatta hur många radiomottagare som berörs av FM-släckningen.¹² Det antal radioapparater som behöver bytas ut är enligt det norska Kulturdepartementet beroende av ett flertal faktorer. Dessa faktorer är betydelsefulla även i ett svenskt perspektiv. För det första hur många radiomottagare som är i bruk. En undersökning genomförd av TNS Gallup/NRK Analyse visade att det finns omkring 7,3 miljoner FM-mottagare i de norska hemmen, exklusive bilradio. Antalet mottagare som användes dagligen uppgick till 3,9 miljoner, motsvarande 1,7 apparater per hushåll. Det norska Kulturdepartementet bedömde dock att det antal mottagare som skulle beröras troligen blir högre än 3,9 miljoner, mot bakgrund av förekomsten av radioapparater i fritidshus, bärbara radiomottagare osv., som inte används dagligen men ändå skulle beröras av FM-släckningen. Det relevanta antalet radioapparater uppskattades därför ligga mellan 3,9 miljoner och 7,3 miljoner, dvs. 5,6 miljoner.

För det andra påverkas bedömningen av i vilken utsträckning ett beslut om FM-släckning medför att allmänheten slutar köpa FM-mottagare, samt antal år av parallellsändningar. Det pågår hela tiden en förnyelse av äldre mottagare, och tydliga ställningstaganden från

¹¹ SOU 2012:59, s. 390.

¹² Meld. St. 8. *Digitalisering av radiomediet*, s. 35 f.

statsmakternas sida kan påverka radiolyssnarnas inköpsmönster. Ju längre perioden mellan beslutet och den faktiska släckningen desto fler FM-radioapparater kan bli utbytta på detta sätt.

En tredje faktor av betydelse för hur många FM-mottagare som kommer att bytas ut är i vilken omfattning lyssnarna väljer att förse sina FM-mottagare med DAB+-adaptrar i stället för att köpa helt nya DAB+-mottagare. Adapterlösningar är troligast i musikanläggningar med fristående radiomottagare som är anslutna till separat förstärkare. Digitalradioadaptrar kan också, som påpekas i Stortingsmeldingen, komma till användning i för radiosammanhang mer okonventionell konsumentelektronik, t ex. mobiltelefoner. Mobiltelefoner spelar i dag en betydelsefull roll för allmänhetens möjligheter att ta del av radioutbudet och det är sannolikt att denna betydelse skulle öka vid en övergång till marksänd digitalradio. Även utan adapterlösningar för att ta emot marksänd digitalradio möjliggör s.k. dockningsstationer att telefonen kan användas som musikspelare. Inte minst i miljöer med fast bredbandsanslutning kan det vara ett alternativ till att ersätta en fristående FM-mottagare med en DAB+-mottagare.

Frågan om mobiltelefoner i framtiden kommer att ha inbyggda DAB+-mottagare är viktig. I dag säljs många mobiltelefoner med inbyggd FM-mottagare, men mobiltelefoner med inbyggd DAB+-mottagare förekommer inte. Det finns emellertid också telefoner med inbyggd FM-mottagare, men där denna inte är aktiverad, vilket illustrerar att frågan om mottagningsform är strategisk för telefonindustrin. EBU har utvecklat ett koncept kallat Euro-chip, som består av minimikrav om att de huvudsakliga radiodistributions-teknologierna, FM, DAB/DAB+/DMB ska kunna tas emot i smartphones och surfplattor. Euro-chip är inte ett existerande chip utan en strategi och informationskampanj som syftar till att göra gratis broadcastradio tillgänglig på fler sätt. De tekniska lösningarna för att möjliggöra ett Euro-chip finns och kampanjens mål är att göra lösningarna till industristandard. Fördelarna med att kunna ta emot marksänd radio i smartphones och surfplattor är uppenbara för konsumenten eftersom lyssnandet är gratis och man inte behöver betala för datatrafiken.

Det är alltså svårt att bedöma hur många FM-mottagare som måste bytas ut vid en digitalradioövergång. En rimlig utgångspunkt är att det åtminstone rör sig om två radioapparater per hushåll, bil-

radio borträknat. Det torde även finnas radioapparater i hushåll och fritidsboenden som inte används dagligen men som likväl behöver ersättas vid en FM-släckning. Det är sannolikt så att två till tre FM-mottagare per hushåll kommer att behöva bytas ut. Det innebär totalt cirka 12 miljoner mottagare.

Som tidigare påpekats sker ständigt ett naturligt utbyte av radio-mottagare när mottagare som nått sin livslängd ersätts med en ny. Enligt uppgifter från Branschkansliet såldes år 2013 drygt 300 000 produkter där FM-mottagare ingick i form av portabla radiomottagare, klockradio, kassettradio med CD, förstärkare och tuners m.m. Ett beslut om släckning av FM-nätet innebär sannolikt att denna försäljning kommer att utgöras av produkter förberedda för DAB+-mottagning. En period från beslut om släckning till själva släckningen på fem till åtta år innebär således att cirka 2 miljoner av de befintliga FM-mottagarna kommer att ha ersatts på naturlig väg, dvs. de skulle ha ersatts även utan ett beslut om FM-släckning. Det antal FM-mottagare i behov av utbyte mot DAB+-mottagare eller komplettering med DAB+-adapter vid ett beslut om övergång till digital marksänd radio uppgår därmed till cirka 10 miljoner.

5.2.3 Befintliga digitalradiomottagare

En övergång till digitalradio kommer att ske med tekniken DAB+. Det innebär att mottagare som endast klarar den äldre DAB-tekniken inte kommer att kunna användas för digitalradiomottagning. DAB+-mottagare introducerades i slutet av 2011 i försäljningsledet. Enligt tillgänglig statistik har det sålts cirka 71 000 digitalradiomottagare i Sverige sedan testsändningarna inleddes 1995.¹³ Av dessa används cirka 41 000 aktivt i dag och en mindre del, cirka 6 000 mottagare, kan endast användas för mottagning av DAB-sändningar. Dessa mottagare kommer således att behöva ersättas med modernare DAB+-förberedda mottagare. Eftersom de i allmänhet också har en inbyggd FM-tuner påverkas de på samma sätt som befintliga FM-mottagare.

¹³ Statistik från Teracom, Branschkansliet och WorldDMB omfattande tiden till och med juni 2014.

5.3 Fordon med FM-mottagare måste digitaliseras

En stor del av det totala radiolyssnandet sker i bilar.¹⁴ Eftersom den överväldigande majoriteten av landets bilar, lastbilar och bussar i dag inte har möjlighet att ta emot DAB+-radio innebär en släckning av FM-radion konsekvenser också för fordonsparken. Myndigheten Trafikanalys anger att det i Sverige år 2012 fanns cirka 4,4 miljoner personbilar, 560 000 lastbilar och 14 000 bussar i trafik. I regeringens proposition Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019, anges att det tar minst 15 år för hela bilparken att bytas ut genom den naturliga uppgradering som sker när nya bilar köps och gamla skrotas. Det skulle alltså ta lång tid innan alla fordon har en förmonterad digitalradio-mottagare, från den tidpunkt då mottagare för digitalradio är standard i alla nya bilar som säljs. En övergång till digitala sändningar och en släckning av FM-sändningar skulle därför innebära att många fordon måste uppgraderas med en mottagare för digitala radiosändningar.

5.3.1 Valmöjligheter för digitalradiomottagning i bilar

På marknader som har påbörjat digitala radiosändningar inför fler och fler biltillverkare digitalradiomottagare som standard eller tillval. Medietilsynet redovisar i sin senaste rapport om släckningsvillkoren för digitalradioövergång i Norge att 29 procent av nya bilar som finns att köpa i landet har DAB+ som standard och 44,8 procent kan erbjuda det som extrautrustning.¹⁵ Den genomsnittliga kostnaden att få DAB+ som extrautrustning vid ett nybilsköp ligger enligt Medietilsynet på 3 000 till 4 000 norska kronor. Också i Sverige erbjuder i dag de flesta stora bilmärken mottagare för DAB+ som standard eller extra utrustning vid nyköp.

För fordon som inte från början är utrustade med digitalradio-mottagare finns tre huvudsakliga lösningar:

¹⁴ Enligt Nordicom-Sveriges Mediebarometer 2013 sker 31 procent av radiolyssnandet i bil.

¹⁵ Medietilsynet Statusrapport nr. 5/2014 Slukkevillkår for digitalradioovergang, s. 14.

1. *Köpa en extern adapter* som kontrolleras via en egen display och kopplas till den existerande bilradion. I många nyare bilar är radion integrerad i bilen och har flera funktioner utöver vanlig radio. Att byta en sådan radio kan vara mer komplicerat och kosta mer. I sådana fall kan en extern adapter vara en bra lösning. Det är adaptern som behandlar digitalradiosignalen, och sedan används den gamla bilradions förstärkare och högtalare för att spela upp ljudet. En enkel adapter kan bilägaren installera själv. Den kan kopplas till bilens cigarettändare för strömtillförsel och ansluts till den gamla bilradion för ljuduppspelning. I huvudsak används två metoder för att överföra ljudsignalen till bilstereon. Antingen finns en FM-sändare som kan överföra ljudet till bilens radio. För att detta ska fungera måste bilens FM-radio ställas in på den frekvens som DAB-radioadaptern sänder på. Eller också används en kabelanslutning mellan adaptern och bilradions externa ljudingång ("aux"). Denna metod är inte lika störningskänslig som FM-överföring. En extern adapter kräver ofta en DAB-antenn på insidan av bilens vindruta, vilket kan ge sämre mottagning än lösningar med en antenn som monteras på bilens utsida.
2. *Installera en integrerad adapter* som kontrolleras via fjärrkontroll eller via knappar på ratten. Dessa lösningar kräver installation av en fackman och är dyrare än en vanlig adapter. För den här sortens lösningar monterar man ofta en antenn på utsidan av vindrutan, vilket ger bättre mottagning än en antenn inuti bilen.
3. *Installera en ny bilradio*. En lösning är att helt enkelt installera en helt ny bilradio. Vad detta kostar beror på bilmärke och vilken bilradiomodell man väljer.

Om man har en mobil digitalradiomottagare för marknätet och en bilstereo med extern ljudingång eller möjlighet till trådlös anslutning, så kan man även koppla ihop den mobila digitalradiomottagaren med bilens ljudsystem och behöver i så fall ingen särskild mottagare till bilstereon. Denna lösning kan dock vara känsligare för dåliga mottagningsförhållanden än lösningar med en extern antenn.

Utöver mottagaren krävs också en antenn anpassad för DAB. Radioantennen kan monteras inuti eller utanpå bilen. Generellt kan

man säga att antenner som monteras utanpå bilen ger bättre mottagning. Radiosignalen dämpas av bilen, därför får en antenn som monteras på bilens insida något sämre mottagning. Det kan dock vara mer praktiskt att montera antennen inne i bilen.

Ytterligare en lösning för bilens DAB-antenn kan vara att använda den gamla FM-antennen även för mottagning av digitalradio. Detta fungerar inte i alla bilar, eftersom DAB- och FM-sändningar använder olika frekvenser och kräver olika antenner. En FM/DAB-splitter kan kompensera för detta, men det fungerar inte med alla antenner. Om den existerande FM-antennen är monterad med filter, förstärkare eller annan elektronik kan det göra att denna lösning inte fungerar.

5.3.2 Kostnad för mottagare

Eftersom efterfrågan på digitalradiomottagare i Sverige hittills är låg så är utbudet begränsat. Det är därför svårt att ange generella prisnivåer för produkter på den svenska marknaden. Priset för digitalradiomottagare som tillval vid nyköp varierar beroende på bilmodell och hur avancerad ljudanläggning man väljer. Många tillverkare erbjuder olika paket för teknik- och ljudtillbehör, där mottagare för digitalradio ingår som en av funktionerna. I dessa fall kan det vara svårt att ange kostnaden, eftersom priset inte är specificerat för varje funktion.

Den norska mediemyndigheten Medietilsynet anger i Statusrapport nr. 3/2013 – Slukkevilkår for digitalradioovergang att i de fall eftermontering av digitalradiomottagare i nyare bilar är möjligt, varierar priserna i Norge mellan motsvarande 3 400 och 17 000 svenska kronor plus installationskostnad. Priserna för digitala bilradioapparater som kan tas ut som en separat enhet i Norge är från motsvarande 1 300 till 2 200 svenska kronor. En extern adapter kostar från motsvarande 800 svenska kronor för de enklaste varianterna till cirka 3 300 svenska kronor.

5.3.3 Hur många fordon berörs av övergången

Hur många fordon som kommer att behöva konverteras för att kunna ta del av digitalradiosändningar beror på hur snabbt tillverkarna kan erbjuda nya bilar med DAB+-radio som standard eller tillval och hur snabbt fordonsparken ersätts genom skrotning, avställning och inköp av nya fordon. Det är rimligt att tro att ett riksdagsbeslut om digitalisering av radion betyder att biltillverkarna kommer att erbjuda DAB+-radio i nya bilar, även om exemplet Norge visar att det trots beslut om digitalisering säljs bilar utan denna möjlighet. En anledning kan vara att Norge är en relativt liten fordonsmarknad. Ett svenskt beslut om digitalisering kommer att tas när utvecklingen gått längre och därför kan möjligheten att få DAB+-radio i nya fordon ha blivit bättre. För svensk del beräknade Public service-kommittén att det skulle ta minst 15 år att byta ut hela bilparken. Perioden från besked om övergång till DAB+-radio fram till släckning av FM-nätet föreslås ta kortare tid och det är därför intressant att beräkna hur många fordon som skulle vara i behov av konverteringslösningar, t.ex. genom eftermontering av DAB+-radio eller DAB+-adaptar.

Enligt Trafikanalys fanns i Sverige år 2013 4,495 miljoner personbilar, 565 000 lastbilar och 14 000 bussar i trafik. Samma år nyregistrerades 292 000 personbilar, 44 000 lastbilar och 1 300 bussar. Trafikanalys har hjälpt Digitalradiosamordningen med en bedömning av hur många fordon som skulle beröras av en FM-släckning 2022 under förutsättning att alla nyregistrerade fordon från och med 2015 är utrustade med DAB+-radio. Bedömningen har gjorts genom att extrapolera genomsnittet av ny- respektive avregistreringar per år från 1999 till 2013. Resultatet är att det vid utgången av 2021 finns 2,1 miljoner personbilar med digitalradio och 4,1 miljoner äldre bilar som kräver konverteringsutrustning. Av dessa är cirka 1 miljon avställda. När det gäller lastbilar finns vid utgången av 2021 315 000 fordon med digitalradio och 650 000 gamla lastbilar i behov av konvertering varav uppskattningsvis 200 000 är avställda. För bussar är siffrorna 9 100 med digitalradio och 12 000 gamla varav 4 000 är avställda. Om man bortser från de avställda fordonen betyder det att det vid en FM-släckning 2022 kommer att finnas cirka 3,56 miljoner fordon i behov av konvertering.

5.4 FM-frekvensernas värde för annan användning

En fullständig övergång från analog marksänd ljudradio till digital marksänd ljudradio innebär att det frekvensutrymme som i dag används för FM-sändningar kan frigöras för annan användning. PTS har anfört att förutsättningarna för någon annan användning än ljudradio är begränsade mot bakgrund av att bandet 87,5–108 MHz är internationellt harmoniserat och används för analog marksänd ljudradio världen över. Möjligtvis skulle bandet kunna användas nationellt för någon form av lågeffektstillämpningar som inte påverkar grannländerna och därmed inte påverkar den internationella harmoniseringen. Någon sådan efterfrågan finns inte enligt PTS. Det finns inte heller några internationella initiativ som PTS känner till beträffande harmonisering eller standardisering på detta område. Frekvensområdet skulle däremot kunna användas för digital marksänd ljudradio. Teknikerna DRM+, FMeXtra, HD Radio och RAVIS har framförts som möjliga då de kan anpassas så att de passar in i harmoniseringen för analog marksänd ljudradio på FM-bandet. T-DAB kan också teoretiskt tillämpas i bandet 87,5–108 MHz men någon närmare analys av T-DAB utsändning i det bandet eller testsändning är inte känd av PTS.

I dagsläget gäller att all marksänd ljudradiosändning i bandet 87,5–108 MHz måste koordineras enligt nuvarande rundradioavtal GE84. Bandet är inom ITU primärt allokerat för rundradio i alla tre ITU Regioner. För att skapa goda internationella förutsättningar för en annan användning än sådan som går att koordinera under GE84 avtalet kräver det att en harmonisering sker internationellt. För detta behövs i sin tur en ny allokering antas för frekvensbandet 87,5–108 MHz inom ITU, antingen för hela bandet eller för delar av bandet. Processen för att få en ny allokering införd i ITU:s radioreglemente kräver mångårigt arbete inom ITU:s arbetsgrupper och en gemensam hållning av medlemsländerna. Dels krävs att Sverige får stöd inom CEPT (European Conference of Postal and Telecommunications Administrations) för att föreslå en ny agenda-punkt för detta vid en kommande Världsradiokonferens. Dels måste förslaget sedan accepteras och studeras inför nästkommande världsradiokonferens för att slutligen antas. Världsradiokonferensen sker vart tredje till fjärde år.

Även om diskussioner om digitalisering av marksänd radio pågår på många håll i Europa återstår flera år innan släckning av FM-sändningar kan bli aktuella. Det tyder enligt PTS på att det skulle vara mycket svårt att få stöd för en sådan standpunkt och det kan ses som mindre sannolikt att en annan allokering kommer ske för frekvensbandet 87,5–108 MHz på länge. Någon annan potentiell användning inom överskådlig tid för bandet 87,5–108 MHz är inte känd av PTS. En närmare analys av förutsättningar för någon annan specifik användning än rundradio är därför mycket svårt att göra.

Om ledigt utrymme i FM-bandet kan användas för annan användning utan internationell koordinering beror helt på vilken användning det gäller. Teoretiskt skulle frekvenserna även kunna användas för lågeffektsöverföring av t.ex. ljud eller data. Behov av att koordinera den användningen med grannländerna är begränsat till mindre områdena längs landsgränserna. En sådan användning skulle dock utnyttja befintliga spektrumrättigheter mycket dåligt mot bakgrund av att rättigheterna ger möjlighet att använda mycket högre effekter och högre master, att få större täckningsområde etc. Någon efterfrågan på sådan lågeffektsanvändning är inte känd av PTS. Eftersom efterfrågan och behov av det aktuella frekvensbandet för en annan användning än FM ljudradio inte är känd är det enligt PTS mycket svårt att genom en samhällsekonomisk analys göra en uppskattning av värdet av frekvensbandet. Detta gäller både på kortare och längre sikt. Avsaknaden av efterfrågan och behov är dock en indikation på att värdet av frekvensbandet för en annan användning är mycket lågt.

5.5 Konsekvenser för staten

De kommersiella radioföretagens analoga sändningar bedrivs i dag med tillstånd från Myndigheten för radio- och tv. Dessa sändningstillstånd är förenade med en sändningsavgift och sammanlagt betalade de privata radioföretagen 128,2 mnkr under 2013. Det sker en årlig uppräknings av avgiftsnivåerna enligt konsumentprisindex. Tillstånd för kommersiell digital radio är avgiftsfria. En övergång till digital marksänd radio och avveckling av den kommersiella radions FM-sändningar innebär därför att staten inte längre kan tillgodogöra sig sändningsavgifter från radioföretagen. Enligt planen som

nu föreslås kommer FM-sändningarna att upphöra 2022 eller senast 2024. Inkomstbortfallet som då uppstår är en konsekvens av tekniskskiftet. Staten har tidigare tagit ställning för tekniskskiftet på medieområdet med konsekvensen att inkomster från sändningstillstånd uteblivit. Övergången till digital marksänd tv innebar att staten gick miste om avsevärda belopp i koncessionsavgifter från TV4:s analoga sändningar.

Med beaktande av förslaget om förlängning av nuvarande tillstånd för analog kommersiell radio från augusti 2018 till och med FM-släckningen på avgiftsfria villkor, kan statens intäkter från sändningsavgifterna förväntas minska från år 2018. En bedömning av intäktsminskningen är förenad med osäkerhetsfaktorer, bland annat hur de kommersiella radioföretagen kommer att agera när det gäller nuvarande och eventuellt tillkommande sändningstillstånd samt förlängningsmöjligheten som föreslås. Ett exempel är att radioföretagen återlämnade fyra sändningstillstånd under 2013 vilket medför att statens intäkter blir cirka 11,2 mnkr lägre under 2014 jämfört med året innan. Återlämnade tillstånd kan utlysas på nytt av Myndigheten för radio och tv i ett slutet anbudsförfarande och skulle kunna medföra inkomster i form av ett engångsbelopp som ska betalas av tillståndshavaren för hela tillståndsperioden enligt nuvarande regler. Ytterligare återlämnade tillstånd och eventuella nyttyllysningar kan inte heller uteslutas vilket påverkar möjligheten att bedöma statens inkomster från sändningsavgifter i ett kortare perspektiv. Det är dock troligt att nyttylsta tillstånd för analog kommersiell radio inte kommer att inbringa lika stora sändningsavgifter till staten som de gamla tillstånden.

Även i ett scenario där samtliga tillstånd utlyses på nytt kommer de nya tillstånden som ska gälla från 1 augusti 2018 inte att vara lika värdefulla som de nuvarande och därmed inte lika inkomstbringande för staten. Skälet till detta är att tillstånden skulle gälla längst till och med FM-släckningen, dvs. en relativt kort period, och att en utlysning av samtliga tillstånd skulle medföra osäkerhet för befintliga radioföretag när det gäller möjligheten att vid auktionen kunna skaffa nödvändiga tillstånd för att upprätthålla nätverksstrukturen på radiomarknaden och kunna bedriva sändningarna som de gör i dag. Sannolikt skulle en utauktionering av tillstånden under en pågående digitaliseringsprocess med målet att avveckla FM-nätet motivera låga anbudsnivåer och behöva följas av ett om-

fattande och kostsamt arbete för tillståndshavarna att söka överenskommelser sinsemellan om tillståndens användning. Mot bakgrund av dessa omständigheter är en rimlig bedömning att de nuvarande nivåerna på sändningsavgifter från radioföretagen inte kommer att bestå under övergångsperioden till digitala sändningar. Med förslaget att möjliggöra förlängning av tillstånden finns det i varje fall förutsättningar att upprätthålla nuvarande intäktsnivåer fram till 2018.

Kommersiell radio ger också andra intäkter till staten vid sidan av de nuvarande sändningsavgifterna. En digitalisering av radion innebär fler sändningsmöjligheter och att etableringshindren sänks. Det ger bättre förutsättningar för kommersiell radio med fler radioföretag än i dag och ökad konkurrens. En växande och livskraftig radiobransch är positivt för sysselsättning och innebär ökade skatteintäkter för staten.

Finansieringen av SR:s parallellsändningar genom lån i Riksgälden kan få indirekta konsekvenser för statsbudgeten på så sätt att in- och utlåningen i Riksgälden och därmed också statens lånebehov påverkas.

Den särskilda informationsinsats som föreslås i avsnitt 3.6 behöver finansieras med statliga medel. En utgångspunkt är att informationsinsatsen bör förberedas och genomföras under året närmast före släckningen. Det innebär att finansieringsbehovet uppstår tidigast 2020.

5.6 Konsekvenser för företagen

5.6.1 Sveriges Radio och Utbildningsradion

Om SR och UR ska inleda digitala marksändningar i större omfattning än i dag och påbörja en utbyggnad för att de ska kunna ersätta FM-sändningarna kommer kostnaderna för företagen att öka. Kostnadsökningen kan hänföras dels till ökade kostnader för distribution under övergångsperioden då det finns ett behov av parallella analoga och digitala sändningar, dels till ökade kostnader för programproduktion.

Distributionskostnader

De ökade distributionskostnaderna är tillfälliga eftersom en övergång från analog till digital radio innebär lägre distributionskostnader. Hur stor kostnadsökningen blir är beroende av flera faktorer. För det första ska SR genomföra en offentlig upphandling av utsändningstjänsten. Det kan då komma in offerter från olika intressenter. För det andra kan priset som SR ska betala för utsändningstjänsten komma att regleras i efterhand av Post- och telestyrelsen. Enligt Lagen om elektronisk kommunikation kan PTS identifiera företag med betydande inflytande på vissa produkt- och tjänstemarknader och ålägga dessa företag skyldigheter. I tidigare beslut har myndigheten fastställt att Teracom har betydande inflytande på grossistmarknaden för nationell analog ljudradio via marknät och att företaget ska tillämpa kostnadsorienterad prissättning i enlighet med närmare angivna metoder.¹⁶ För det tredje är själva övergångsprocessens utformning avgörande för hur stora kostnaderna blir. Det handlar om utbyggnadstakten, tidpunkten för FM-släckningen och därmed parallellsändningsperiodens längd samt om FM-släckningen ska ske regionvis eller samtidigt i hela landet.

Kostnadsberäkningarna i detta avsnitt bygger på uppgifter från Teracom som framförts till Public service-kommittén och redovisats i betänkandet Nya villkor för public service.¹⁷ Teracom uppskattar att en övergång från analog till digital marksänd radio innebär att kostnaderna sjunker från dagens 160 mnkr per år till 100 mnkr per år.¹⁸ Teracom's kostnadsuppskattningar har inte ifrågasatts av SR eller någon annan av public service-betänkandets remissinstanser. Teracom's beräkningar är gjorda utifrån att tekniken DAB+ ska användas vilket gör det möjligt för företaget att återanvända en stor del av sin befintliga infrastruktur i form av t.ex. master. En annan utgångspunkt för uppskattningen är att SR och UR använder ett rikstäckande sändarnät för sina program.

Utifrån den plan för övergång till digitalradio som presenterats i avsnitt 3, där sändarnätet för SR byggs ut till 70 procents befolk-

¹⁶ PTS beslut 2013-06-10, Grossistmarknaden för nationell analog ljudradio via marknät, Dnr 12-170.

¹⁷ SOU 2012:59.

¹⁸ Beloppen är angivna exklusive moms. Eftersom programföretagen inte har rätt att göra avdrag för eller till återbetalning av ingående moms stannar momsen som en kostnad hos företagen.

ningstäckning 2016, 90 procent 2018, 95 procent 2019 och 99,8 procent 2020 och med en regionvis avveckling av FM-sändningarna under 2022, uppgår de ökade distributionskostnaderna till sammanlagt 445 mnkr. En regionvis släckning under 2022 medför uppskattningsvis att kostnaderna för FM-distributionen halveras under detta år. Skulle FM-släckningen ske 2024 tillkommer två år av parallellsändningar vilket ökar kostnaderna med ytterligare 200 mnkr. Beräkningarna, som redovisas i tabell 5.1 nedan, bygger också på att 90, 95 och 99,8 procents befolkningstäckning nås upp till ett år tidigare än enligt de föreslagna täckningsvillkoren i SR:s tillstånd. Beroende på när under året befolkningstäckningen uppnås kan således kostnaderna för den digitala distributionen under ett enskilt år bli lägre än som redovisas i tabellen.

Tabell 5.1 Uppskattad distributionskostnad för SR vid en övergång till digital marksänd radio baserad på Teracom's uppgifter

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Täckning DAB+	70%	90%	95%	99,8%	99,8%	99,8%	99,8%	99,8%
Kostnad DAB+ (mnkr)	20	40	65	100	100	100	100	100
Kostnad FM (mnkr)	160	160	160	160	160	160	80	0
Total distributionskostnad (mnkr)	180	200	225	260	260	260	180	100

De ökade kostnaderna bör, som regeringen uttalat i public service-propositionen, finansieras genom lån i Riksgälden enligt den modell som användes vid digital-tv-övergången.¹⁹ Det innebär att lånet börjar återbetalas så snart SR:s FM-sändningar upphör. Förutsättningarna för att lånefinansiera de ökade distributionskostnaderna under övergångsperioden är att det finns ett fastslaget datum för FM-släckning och att tiden med både FM- och DAB+-sändningar inte blir för lång. Givet dessa omständigheter samt kännedom om kostnaderna för SR:s utsändning kan en plan för ett distributionskonto med uppskattning av lånebehov och återbetalningstid läggas fast. För att kunna säkerställa att det råder balans på distributionskontot under hela övergångsperioden och att det kan avvecklas enligt den fastlagda planen bör, liksom vid digital-tv-övergången, beslut om beloppen fattas årligen i samband med budgetpropositionen.

¹⁹ Prop. 2012/13:164, s. 70.

Tabell 5.2 Uppskattning av återbetalningstiden för SR:s ökade distributionskostnader vid FM-avveckling 2022

Distributionskonto för digitalradioövergång

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Medel från rundradio-kontot	160	160	160	160	160	160	160	160	160	160	160
Medel till SR	180	200	225	260	260	260	180	100	100	100	100
Årligt resultat	-20	-40	-65	-100	-100	-100	-20	60	60	60	60
Räntekostnader (3 %)	1	2	4	7	10	13	14	13	12	10	9
Utgående skuld	21	62	131	238	348	462	496	449	401	351	300

	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Medel från rundradio-kontot	160	160	160	160	160	160
Medel till SR	100	100	100	100	100	100
Årligt resultat	60	60	60	60	60	60
Räntekostnader (3 %)	7	6	4	5	1	1
Utgående skuld	247	193	137	79	20	0

Tabellen ovan redovisar en möjlig plan för ett distributionskonto där räntekostnaderna uppskattas till 3 procent. Skulden kommer som mest att uppgå till 496 mnkr och kunna vara återbetald 2032, dvs. tio år efter FM-släckningen. Om ytterligare två år krävs för parallellsändningar medför det att skulden ökar och som mest uppgår till cirka 740 mnkr. Det kan innebära behov av en dubbelt så lång återbetalningstid jämfört med om FM-släckning kan ske under 2022. För att kunna avveckla distributionskontot inom rimlig tid bör det därför finnas beredskap att tillföra ytterligare medel till kontot utöver kostnaderna för de analoga sändningarna.

De ovan redovisade beloppen är exklusive moms. Eftersom public service-företagen ej har rätt att göra avdrag för ingående moms tillkommer momsen som en kostnad för företagen. Det betyder att de distributionskostnader som redovisas ovan bör ökas med 25 procent för att motsvara de faktiska kostnaderna för företagen. Effekten på återbetalningstiden för ett distributionskonto, om momsen räknas med som kostnad för FM- och DAB+-distributionen, är dock marginell. Den totala skulden som byggs upp

under övergångsperioden kommer att uppgå till 620 mnkr inklusive moms år 2022 och kommer att kunna vara återbetalad 2032. Överskottet vid en beräkning av distributionskostnader blir 75 mnkr inklusive moms per år att jämföra med 60 mnkr per år vid en beräkning utan moms.

Kostnader för programproduktion mm

Det är viktigt att en digitalisering av radion innebär ett större utbud av radiokanaler jämfört med FM-sändningarna. SR kan spela en betydelsefull roll för att det digitala utbudet ska ge ett mervärde för lyssnarna och därigenom bidra till en digitalradioutveckling som möjliggör ett skyndsamt teknikskifte. Kostnaderna för programproduktion kommer därför att öka. SR har, bland annat i budgetunderlaget för 2015 till regeringen, uppskattat den årliga kostnaden för ett utökat programutbud och teknisk omställning för ett digitaliserat marknät till 100 mnkr. SR gör bedömningen att 50 mnkr per år kan prioriteras fram internt för att hantera de ökade utvecklings- och utbudskostnaderna. Vidare krävs det enligt företaget en ökning av tilldelningen från rundradiokontot med samma summa, dvs. 50 mnkr årligen, för att komma upp i den nivå på 100 mnkr som krävs för att ge det mervärde som är nödvändigt för en lyckad digitalisering. Enligt SR:s budgetunderlag är detta en tillfällig uppräkning. Efter det att lånet för att täcka de ökade distributionskostnaderna under parallellsändningsperioden återbetalats, kan utbudet finansieras via den omfördelning som är möjlig genom de lägre distributionskostnaderna. SR har för avsikt att återkomma i finansieringsfrågan till Kulturdepartementet.

5.6.2 De kommersiella radioföretagen

En digitalisering av den marksända radion ger fler sändningsmöjligheter för radioföretagen och en möjlighet att sända rikstäckande reklamradio. Det ger mer jämbördiga konkurrensvillkor mellan de kommersiella radioföretagen och även mellan public service-radion och de kommersiella radioföretagen. Det kan också innebära fler potentiella lyssnare och högre annonsintäkter. Digitaliseringen

skapar också möjligheter för nya aktörer att ta sig in på reklam-radiomarknaden.

En övergång från analoga till digitala marksändningar ger, liksom för public service-radion, ökade kostnader för eventuella parallell-sändningar. De kommersiella radioföretagen kan också dra nytta av långsiktigt lägre distributionskostnader genom digitaliseringen. För en kommersiell radiokanal som i dag täcker 70–75 procent av befolkningen via olika regionala tillstånd är utsändningskostnaden cirka 15 mnkr per år. Denna kostnad skulle minska till cirka 5 mnkr per år för en täckning av 80 procent av befolkningen enligt prisuppgifter från Teracom.

I dag betalar tillståndshavarna för analog kommersiell radio sändningsavgifter för sina tillstånd. Sammanlagt betalade företagen 128,2 mnkr under 2013. Tillstånd för digital kommersiell radio är avgiftsfria och en övergång från analog till digital radio innebär därför förbättrade villkor för berörda företag. I avsnitt 3.4.5 lämnas förslag för att möjliggöra förlängning av nuvarande tillstånd för analog kommersiell radio från augusti 2018 till FM-släckningen. En förutsättning är att tillståndshavaren medverkar i utbyggnaden av de digitala sändningarna och samverkar om information till lyssnarna. Sådana förlängda tillstånd är enligt förslaget avgiftsfria vilket innebär en lättnad för de radioföretag som ska bära kostnader för parallell-sändningar under övergångsperioden.

5.7 Övriga konsekvensbeskrivningar

I avsnittet beskrivs de konsekvenser som föreskrivs i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning med anledning av förslaget om en tillfällig lag om förlängning av tillstånd för analog kommersiell radio.

5.7.1 Sammanfattande beskrivning av nuvarande ordning och vilken förändring som eftersträvas

En digitalisering av marksänd ljudradio kräver tydliga förutsättningar för radiobranschen. För den kommersiella radions del handlar det bland annat om att kunna investera i utbyggnaden av digitala sändningar under stabila förhållanden. Under utbyggnadsskedet

och perioden med både analoga och digitala sändningar är det därför viktigt att förutsättningarna för att sända radio inte ändras. Radioföretagens verksamhet bedrivs i dag med stöd av tillstånd för analog kommersiell radio som är tidsbegränsade och upphör den 31 juli 2018. Tidpunkten för tillståndens upphörande infaller mellan den gemensamma lanseringen av digital marksänd radio, som bedöms kunna genomföras i slutet av 2016, och FM-sändningarnas avveckling under 2022. Den nuvarande ordningen, som beskrivits i detalj i avsnitt 3.4.4, innebär att tillstånd som upphör ska ledigförklaras av Myndigheten för radio och tv och fördelas på nytt i ett slutet anbuds-förfarande för en åttaårig tillståndsperiod. Det betyder att den nödvändiga förutsägbarheten saknas för den kommersiella radion.

Förslag lämnas därför i avsnitt 3.4.5 om en tillfällig lag för att möjliggöra för de kommersiella radioföretagen att förlänga sina tillstånd för analog radio fram till FM-släckningen. Syftet med förlängningsmöjligheten är att underlätta för den privata radiobranschen att investera i en utbyggnad av digitala sändningar, att delta i en gemensam lansering och att driva övergången från analog till digital marksänd radio. Radioföretagens FM-sändningar kommer under hela övergångsperioden vara viktiga för möjligheten att upprätthålla lyssnarantal och annonsintäkter. Även för möjligheten att informera om det förestående teknikskiftet kommer en fortsatt närvaro i analoga sändningar vara central. Av dessa anledningar bör tillstånden för analog kommersiell radio kunna förlängas fram till FM-släckningen.

Den föreslagna förlängningsmöjligheten är förenad med villkor för tillståndshavarna. Villkoren handlar om att tillståndshavarna ska verka för att främja övergången till digital radio. Förlängning av tillstånden är därför endast möjlig om tillståndshavaren bedriver digitala sändningar enligt Myndigheten för radio och tv:s villkor i det sändningsområde som det förlängda tillståndet omfattar. Därutöver krävs också att tillståndshavaren ingår ett samverkansavtal med övriga tillståndshavare med syfte att medverka till en allsidig information i FM-sändningarna om övergången till digitalradio och hela det utbud som är tillgängligt via DAB+-sändningar. Förlängningsmöjligheten kan därför inte utnyttjas av andra än de tillståndshavare som investerar i en digitalisering av marksänd ljudradio och verkar för en slutlig avveckling av sina analoga sändningar.

5.7.2 Alternativa lösningar och effekter av utebliven reglering

Den kommersiella radions möjligheter att kunna delta i utbyggnaden av digital marksänd radio är beroende av att företagen känner till förutsättningarna och villkoren för att bedriva analoga sändningar under hela övergångsperioden, dvs. också efter det att nuvarande tillstånd löper ut i juli 2018. Ett alternativ till att förlänga tillstånden är att så fort som möjligt genomföra en tillståndsgivningsprocess för att skapa klarhet om förhållandena på den analoga radiomarknaden fram till FM-släckningen. Detta alternativ har beskrivits i avsnitt 3.4.7. Under förutsättning att riksdagen har beslutat om att genomföra en övergång till digitalradio kan Myndigheten för radio och tv genomföra tillståndsgivningsprocessen tidigare än vad som normalt hade varit fallet. Den skulle kunna ske under början av 2016, dvs. cirka två och ett halvt år innan tillstånden löper ut och drygt två år innan tillståndprocessen annars varit aktuell. Tillstånden skulle då fördelas enligt gällande regelverk vilket innebär ett slutet anbudsförfarande där den som vinner åtar sig att betala det vinnande budet i sändningsavgift för hela tillstandsperioden.

Denna alternativa lösning bör, liksom en förlängning av tillstånden, ske på ett sådant sätt att digitaliseringsprocessen främjas. Därför föreslås att de som genom en tidigarelagd tillståndsgivningsprocess får tillstånd att sända analog kommersiell radio fram till FM-släckningen aktivt verkar för tekniskskiftet. Ett tillstånd som meddelas enligt detta alternativ förenas därför med krav på att tillståndshavaren ingår avtal med övriga tillståndshavare om att samverka om information kring övergången.

En konsekvens av det alternativa förslaget är att digitalradioövergången försenas. Skälet är att det kommer att ta längre tid jämfört med förlängningsmöjligheten i huvudförslaget, innan radioföretagen kan bilda sig en uppfattning om förutsättningarna och villkoren för att bedriva analoga sändningar under hela övergångsperioden. Tillståndsförfarandet i sig innebär också en tillkommande osäkerhet för företagen. Fördelningen av tillstånd sker genom ett slutet anbudsförfarande och det är osannolikt att detta skulle medföra ett tillfredsställande resultat för de radioföretag som nu är engagerade i den digitala utbyggnaden. Tillståndsgivningen skulle därför behöva följas av ett omfattande och kostsamt arbete för till-

ståndshavarna att söka överenskommelser sinsemellan om tillståndens användning.

Om inga steg tas för att öka förutsägbarheten för radioföretagen när det gäller möjligheten att sända analog radio fram till FM-släckningen saknas förutsättningar för företagen, enligt den nu framlagda planen för en digitalradioövergång, att göra nödvändiga investeringar för digitalradioutbyggnaden. Det innebär att förutsättningarna för en digitalisering av ljudradion kan klargöras först 2018, då nya tillstånd för analog kommersiell radio meddelats.

5.7.3 Vilka berörs av förslagen²⁰

De företag som berörs av förslagen är innehavare av tillstånd att sända analog kommersiell radio. I dag finns det 99 tillstånd att sända analog kommersiell radio över 52 sändningsområden i hela Sverige. Radiomarknaden domineras av de två nätverken MTG Radio AB och SBS Discovery Radio AB, vilka båda ingår i internationella mediekoncerner. MTG Radio AB tillhör Modern Times Group MTG AB och SBS Discovery Radio AB tillhör SBS Discovery Media AB som ägs av Discovery Networks International Holdings Limited. I nätverken ingår tillstånd som antingen direkt eller indirekt ägs av MTG eller SBS eller tillstånd vars innehavare slutit samarbetsavtal med något av nätverken om programinnehåll och reklamförsäljning.

De kommersiella radioföretagens verksamhet finansieras nära nog uteslutande via reklamförsäljning. År 2013 uppgick den svenska marknaden för radioreklam till 608 mnkr. SBS Radio och dess dotterbolag redovisade 2012 intäkter på 380 mnkr. Då MTG inte särredovisar resultatet från sin radioverksamhet saknas motsvarande siffror för företaget.

²⁰ Uppgifter om tillståndshavarna hämtade ur Myndigheten för radio och tv:s rapport Medieutveckling 2014.

Tabell 5.3 Företagen på marknaden för analog kommersiell radio²¹

MTG Radio AB	SBS Radio AB
Tillståndshavare där MTG Radio har ägarintressen	Tillståndshavare där SBS Radio har ägarintressen
Forum & Marknad 107,7 i Nyköping HB	SBS Radio AB (34 tillstånd)
GH Giga Hertz HB	Radio City AB (3 tillstånd)
Göteborg Air 105,9 HB	Rockklassiker AB (2 tillstånd)
Jönköpings Reklamradio 106,0 HB	Mix Megapol.se AB
Kimtevilla HB	Vinyl AB
Lugna Favoriter 104,7 i Stockholm HB	Östersjöns Reklamradio AB
Power i Stockholm HB (2 tillstånd)	Radio Licence Startup Halland AB (2 tillstånd)
Radio 2000 107,6 i Helsingborg HB	Radio Licence Startup Örebro AB
Radio Air 104,5 i Hällby och Eskilstuna HB	Radio Licence Startup Västerås AB
Radio Storpannan 104,8 i Göteborg HB	Tillståndshavare med samarbetsavtal med SBS Radio
Reklammedia 104,4 i Kil och Karlstad HB	Nätverket NRJ (20 tillstånd)
Reklammedia 107,3 i Kristianstad HB	Mittmedia AB
Trestad Air 105,0 HB	Media Intressenterna Sundsvall/Härnösand KB
Växjö Reklamradio 104,3 HB	Rix Gävle Sandviken KB
Kilohertz AB	Radio Ö-vik KB
Radio National Luleå AB	Umeå Radiointressenter KB
Radio National Skellefteå AB	
Radiolndustri Xerkses i Borås AB	
Planet 103,9 Södertälje AB	
Tillståndshavare med samarbetsavtal med MTG Radio	
Uppsala Musikradio City 106,5 AB	
David Olsson Radioproduktion AB	
Fria Media i Östergötland AB	
Radio Nova AB	
Göta Radiokanal i Linköping AB	
Björn Widstrand via VK Radio AB	

²¹ Under rubriken Övriga tillståndshavare redovisas i rapporten Medieutveckling 2014 företaget JFM Förvaltning AB som bedriver sändningar i Norrköping.

5.7.4 Kostnadsmässiga konsekvenser av den föreslagna regleringen

Dagens tillstånd för analog kommersiell radio är förenade med krav på att betala sändningsavgifter till staten, närmare beskrivet i avsnitt 3.4.4. Den föreslagna förlängningsmöjligheten innebär att tillstånd som förlängs kommer att vara avgiftsfria. Den alternativa lösningen med tidigarelagd utlysning av tillstånden innebär att tillstånden fördelas i ett slutet auktionsförfarande, vilket medför direkta kostnader för radioföretagen att erhålla tillstånd för att sända radio. Om en utlysning av tillstånden sker i ett läge där beslut fattats om att gå över till digitalradio kommer värdet av de utlysta tillstånden att vara låga jämfört med de sändningsavgifter som tillståndshavarna betalar i dag. Radioföretagens kostnader för sändningstillstånden blir i ett sådant scenario lägre än i dag men högre än vid en förlängning på avgiftsfria villkor.

När det gäller radioföretagens administrativa kostnader är en förlängning av de nuvarande tillstånden fördelaktigt jämfört med en utlysning och efterföljande auktion. Eftersom förlängning av tillstånden tidigare var det normala förfarandet vid tillståndens upphörande är radioföretagen vana vid att hantera ett regelverk med denna innebörd. Det finns därför inte behov från företagets sida att vidta några särskilda åtgärder med anledning av förslaget. Ett slutet anbudsförfarande skulle däremot behöva föregås av ett arbete för att analysera de utlysta tillståndens värde och, som påpekats ovan, sannolikt även av ett efterföljande arbete syftande till att så långt möjligt återskapa rimliga sändningsmöjligheter genom överenskommelser med andra tillståndshavare.

Själva förlängningsmöjligheten har utformats för att möjliggöra en enkel och förutsägbar hantering från radioföretagens såväl som från Myndigheten för radio och tv:s sida. Förlängning av tillstånden är villkorad av att tillståndshavaren bedriver digitala sändningar i området som omfattas av det analoga tillståndet samt samverkar om information om teknikskiftet med övriga tillståndshavare. En närmare beskrivning av de överväganden som gjorts i samband med utformningen av villkoren beskrivs i avsnitt 3.4.5 under rubriken Förlängning av tillstånd.

5.7.5 Regleringens påverkan på konkurrensförhållanden

Förslaget innebär att konkurrensförhållandena på marknaden för analog kommersiell radio påverkas. Genom att möjliggöra för de nuvarande tillståndshavarna att få sina tillstånd förlängda försvåras möjligheten för nya aktörer att etablera sig på FM-bandet och även för befintliga tillståndshavare att kunna påverka nuvarande konkurrensförhållanden på marknaden. Förslagets konkurrenshämmande verkan måste dock ses utifrån målet med dess införande. Förlängningsmöjligheten är en åtgärd som föreslås för att skapa förutsättningar för en övergång till digital marksänd radio och en avveckling av analoga sändningar. Skiftet från analog till digital marksänd radio innebär en betydande förbättring av möjligheterna att bedriva kommersiell radio, eftersom ledigt frekvensutrymme tas i anspråk för sändningarna och tekniken DAB+ innebär att fler kanaler kan sändas samt att det blir möjligt för privata radioföretag att bedriva rikstäckande sändningar. I dag sänds endast SR:s kanaler nationellt i FM-bandet och det finns inte utrymme för fler nationella sändningar. De kommersiella radionätverken har genom att använda flera tillstånd i olika sändningsområden för samma kanal nått en högre täckning men den är ändå inte jämförbar med SR:s nationella kanaler. En övergång till digital marksänd radio innebär således mer jämbördiga konkurrensvillkor, dels mellan SR och de privata radioföretagen, dels mellan olika privata radioföretag. På många orter i landet är det dessutom av frekvensskäl inte möjligt att sända fler än två kommersiella kanaler i dag. Vid en övergång till digitalradio blir det möjligt att sända cirka 30 kommersiella kanaler i hela landet. Se mer om de tekniska förutsättningarna för digital marksänd radio i avsnitt 3.3.1.

Den 2 oktober meddelade Myndigheten för radio och tv tillstånd för digital kommersiell radio. 21 nationella och 4 regionala och lokala sändningstillstånd gavs till 6 företag. Det tillgängliga utrymmet för digital kommersiell radio rymmer fler radiokanaler än vad som meddelades tillstånd för av myndigheten. Det finns således fortfarande ledigt utrymme att ta i anspråk och möjlighet för nya aktörer att komma in på radiomarknaden. Om nya tillstånd för analog kommersiell radio meddelas under den närmaste tiden, t.ex. med anledning av att befintliga tillstånd återlämnas och utlyses på nytt, finns det förutsättningar för nya tillståndshavare att kunna utnyttja den föreslagna förlängningsmöjligheten på samma sätt som befintliga tillståndshavare.

5.7.6 Särskilda hänsyn avseende tidpunkten för ikraftträdande

Den tillfälliga lagen om förlängning av tillstånd för analog kommersiell radio föreslås träda i kraft den 1 januari 2018. Tidpunkten är vald med hänsyn till att samtliga tillstånd löper ut den 31 juli 2018 och att förlängning av tillstånd bör kunna beslutas innan de nuvarande tillstånden upphör. Information om regleringen tillhandahålls lämpligen av Myndigheten för radio och tv direkt till berörda tillståndshavare.

6 Författningskommentar

6.1 Förslaget till lag med tillfälliga bestämmelser om tillstånd att sända analog kommersiell radio

1 §

Lagen är tidsbestämd och ska under perioden 1 januari 2018–1 juli 2021 tillämpas på tillstånd att sända analog kommersiell radio.

2 §

Samtliga nu gällande tillstånd att sända analog kommersiell radio går ut den 31 juli 2018. Enligt bestämmelserna i radio- och tv-lagen kan tillstånd som upphör inte förlängas. Tillstånd som upphör ska utlysas av Myndigheten för radio- och tv för en ny åttaårig tillståndsperiod och fördelas genom ett slutet anbudsförfarande.

Bestämmelserna i den tillfälliga lagen om tillstånd att sända analog kommersiell radio innebär en möjlighet för tillståndshavarna att få sina tillstånd förlängda. Den tillfälliga lagen reglerar villkoren för att en tillståndshavare ska kunna få förlängning, tillståndsperiodens längd samt möjligheten till förlängning av befintliga tillstånd med ytterligare en tillståndsperiod.

Radio- och tv-lagen gäller i fråga om tillstånd att sända analog kommersiell radio i andra avseenden än som regleras i den tillfälliga lagen. Tillstånd som upphör den 31 juli 2018 och inte förlängs enligt den tillfälliga lagen kommer således att kunna hanteras av Myndigheten för radio och tv enligt bestämmelserna i radio- och tv-lagen.

3 §

Av bestämmelsens *första stycke* framgår att Myndigheten för radio och tv beslutar i frågor om tillstånd att sända analog kommersiell radio.

Samtliga befintliga tillstånd löper ut den 31 juli 2018. I *andra stycket* anges att tillstånd som förlängs löper från den 1 augusti 2018 till och med den 31 december 2022. Enligt planen för övergång från analog till digital marksänd radio ska public service-företagens och den kommersiella radions analoga sändningar upphöra under 2022. Ett förslag från radioföretagen om ett regionvis släckningsförfarande ska lämnas senast 2020 för att möjliggöra för regeringen att justera giltighetstiden för SR:s och UR:s sändningstillstånd. Förslaget kan innebära att den kommersiella radion tillsammans med public service-radion överenskommit att i vissa regioner avveckla sina sändningar före den 31 december 2022. Ett regionvis släckningsförfarande under 2022 kan således innebära att sändningar enligt tillstånden för analog kommersiell radio upphör före de förlängda tillstånden går ut den 31 december 2022. Enligt 18 kap. 5 § radio- och tv-lagen ska tillstånd att sända kommersiell radio återkallas om tillståndshavaren inte utnyttjat rätten att sända.

Enligt *tredje stycket* får Myndigheten för radio och tv besluta om ytterligare en tillståndsperiod om högst två år. Bestämmelsen möjliggör för myndigheten att anpassa tillståndsperiodens längd om regeringen beslutar att ge utrymme för ytterligare två år av parallellsändningar. Regeringen fastställer tidpunkt för släckning efter prövning av villkoren före utgången av 2020. Den tillfälliga lagen upphör att gälla 1 juli 2021, dvs. sex månader efter det att regeringen senast ska ha beslutat om tidpunkt för avveckling av public service-radion och den kommersiella radions analoga sändningar. Vid den tidpunkten finns således möjlighet för myndigheten att ta ställning till om tillstånden för analog kommersiell radio ska förlängas med ytterligare två år.

4 §

I bestämmelsen anges att en ansökan om förlängning ska ges in till Myndigheten för radio och tv senast fyra månader före tillståndsperiodens utgång.

Samtliga nuvarande tillstånd att sända analog kommersiell radio löper ut den 31 juli 2018. En tillståndshavare som önskar en förlängning ska därför ge in en ansökan om förlängning senast den 31 mars 2018. Om ansökan ges in senare kan den inte prövas, utan ska avvisas.

5 §

I bestämmelsens *första stycke* anges villkoren för att Myndigheten för radio och tv ska förlänga ett tillstånd för analog kommersiell radio med ytterligare en tillståndsperiod. En förutsättning är att det inte finns grund för att återkalla tillståndet. Regler om återkallelse finns i 18 kap. radio- och tv-lagen.

Det första villkoret för att få förlängning handlar om att tillståndshavaren sänder digital kommersiell radio enligt Myndigheten för radio och tv:s tillstånd i det sändningsområde som tillståndet för analog kommersiell radio avser. Villkoret innebär att tillståndshavarens digitala marksändningar ska kunna tas emot av allmänheten i det geografiska område där tillståndshavaren sänder analog radio enligt det tillstånd för analog kommersiell radio som är föremål för myndighetens prövning om förlängning enligt den tillfälliga lagen. Det finns inget krav på omfattningen av de digitala sändningarna utöver att de ska kunna tas emot av allmänheten i det analoga sändningsområdet. Villkoret innebär vidare att samma format under viss beteckning ska sändas både analogt och digitalt för att förlängningsvillkoret ska vara uppfyllt.

Det andra villkoret handlar om att tillståndshavaren ska ingå avtal med övriga tillståndshavare för att informera om digitalradioövergången och det utbud som tillståndshavarna tillhandahåller i digitala marksändningar. Avtalets närmare utformning är en fråga för tillståndshavarna. Myndighetens prövning handlar om att konstatera att ett avtal om informationssamverkan är ingått med övriga tillståndshavare som ansökt om förlängning samt att det tydliggör respektive tillståndshavares skyldigheter avseende informationen till lyssnarna om digitalradioövergången och det digitala radioutbudet. Det bör därvid räcka att tillståndshavaren på myndighetens förfrågan svarar att avtal med denna innebörd är ingått. I och med att en ny bestämmelse införs i 13 kap. 9 § radio- och tv-

lagen kan Myndigheten för radio och tv ställa upp som tillståndsvillkor att tillståndshavaren ingår avtal om samverkan med övriga tillståndshavare.

Tredje stycket motsvarar 5 kap. 13 § andra stycket i tidigare radio- och TV-lagen (1996:844). En förutsättning för att tillståndsmyndigheten ska kunna meddela förlängning av tillstånd för analog kommersiell radio är att möjligheten att använda radiofrekvenserna i det aktuella sändningsområdet inte ändrats på grund av internationella överenskommelser som Sverige anslutit sig till.

6 §

Myndigheten för radio och tv bestämmer ett sändningsområdes omfattning för analog kommersiell radio enligt 13 kap. 2 § radio- och tv-lagen (2010:696). Bestämmelsen innebär att Myndigheten för radio och tv kan genomföra mindre förändringar av sändningsområdenas omfattning utan att det påverkar berörda tillståndshavares möjligheter att få sina tillstånd förlängda enligt den tillfälliga lagen. Större förändringar medför att tillstånd att sända analog kommersiell radio i det aktuella området fördelas enligt bestämmelserna i radio- och tv-lagen, dvs. genom ett slutet anbudsförfarande.

I 5 kap. i den tidigare radio- och TV-lagen (1996:844) fanns motsvarande bestämmelser för förlängning av tillstånd för lokalradio.

7 §

Bestämmelsen innebär att Myndigheten för radio och tv ska meddela en tillståndshavare som ansökt om förlängning av tillstånd att sända analog kommersiell radio senast två månader innan tillståndsperiodens utgång, om myndigheten inte avser att bevilja förlängning. Samtliga nuvarande tillstånd löper ut den 31 juli 2018. Eventuella besked om att förlängning ej kommer att medges behöver därför lämnas till tillståndshavarna senast den 30 maj 2018.

6.2 Förslaget till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)

13 kap.

9 §

Ändringen innebär att en ny femte punkt införs i första stycket. Den ger Myndigheten för radio och tv möjlighet att i tillståndsvillkoren ställa krav på tillståndshavaren att ingå avtal med övriga tillståndshavare om samverkan i sändningar för att informera om digitalradioövergången och det utbud som tillståndshavarna sänder i digitala marksändningar.

Kommittédirektiv 2013:76

Branschsamordnare för digitalisering av ljudradion

Beslut vid regeringssammanträde den 25 juli 2013

Sammanfattning

En särskild utredare, som ska fungera som branschsamordnare, ska arbeta för en övergång till digital ljudradio. Samordnaren ska tillsammans med Myndigheten för radio och tv och i nära dialog med berörda aktörer utarbeta ett förslag till plan för övergång från marksänd analog ljudradio till marksänd digital ljudradio.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2014.

Uppdraget att samordna en digitalisering av ljudradion

En fullständig digitalisering av ljudradiosändningar i marknätet har varit en aktuell fråga sedan 1995, när de första digitala ljudradio-sändningarna inleddes. I dag är det endast 35 procent av befolkningen som nås av sändningarna. Det finns flera fördelar med en digitalisering av den marksända ljudradion: fler kanaler med ett bredare utbud för fler lyssnargrupper, möjlighet till nya tjänster bland annat för personer med funktionsnedsättning, långsiktigt lägre distributionskostnader och förbättrad konkurrens genom att den kommersiella radion kan sända nationellt. Av de skälen har behovet av en övergång till digital ljudradio upplevts som angelägen, inte minst av radiobranschen.

En övergång från analoga till digitala ljudradiosändningar bör vara marknadsdriven, samtidigt som det allmänna kan bidra till att skapa goda förutsättningar. Utredaren ska tillsammans med Myndig-

heten för radio och tv och i nära dialog med berörda aktörer, utarbeta ett förslag till plan för övergång från FM-sändningar till marksänd digitalradio.

De bedömningar som regeringen redovisat i propositionen Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019 (prop. 2012/13:164) ska tjäna som utgångspunkt i arbetet. Det innebär bland annat att samordnaren ska utgå från att FM-sändningarna släcks 2022 och att de digitala sändningarna ska nå hela landet och uppfylla högt ställda beredskapskrav. I uppdraget ingår att göra en bedömning av ett uppskattat datum för släckning, som underlag för att slutligt fastställa tidpunkten då FM-sändningarna ska upphöra.

Samråd och redovisning av uppdraget

Uppdraget ska genomföras tillsammans med Myndigheten för radio och tv och i nära dialog med Post- och telestyrelsen, Sveriges Radio AB, de kommersiella programföretagen, företrädare för närradion och andra berörda aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2014.

(Kulturdepartementet)

Internationell utblick

Digital marksänd ljudradio med tekniken DAB eller DAB+ förekommer på flera håll i världen. Det är framförallt i Europa som tekniken fått spridning och DAB/DAB+-sändningar bedrivs exempelvis i Norge, Danmark, Tyskland, Storbritannien, Belgien, Nederländerna, Frankrike, Schweiz, Spanien och Italien. Utanför Europa är det framförallt i Australien som radiosändningar med DAB-teknik har byggts ut.

Norge

Försökssändningar med DAB-teknik inleddes 1995 av NRK och det privata radioföretaget P4. NRK var bland de första programbolagen i världen som lanserade en kanal, Alltid Klassisk, som enbart fick distribution via DAB-nätet. Genom frekvensplaneringskonferensen i Wiesbaden 1995 hade Norge fått tillgång till ett rikstäckande nät och ett regionalt nedbrytbart nät i åtta regioner. Året efter tog det norska Kulturdepartementet upp frågan om en digitalisering av radion i en stortingsmelding och föreslog att en eventuell digitalisering av radion i Norge skulle vara aktörsdriven.¹ Beslut om en utbyggnad av digitala sändarnät skulle således vara en fråga för radioföretagen själva och avgöras utifrån affärsmässiga överväganden. Staten påtog sig inget ansvar.

Kulturdepartementet föreslog vidare att använda det rikstäckande blocket för att sända sex programtjänster varav fyra skulle tillhandahållas av NRK och en av P4. Departementet avvaktade i frågan om fördelning av kapaciteten i det regionalt nedbrytbara nätet.

¹ St.meld. nr. 62. (1996–1997) Kringkasting og dagspresse 1996 mv.

Digitalradiofrågan behandlades på nytt av statsmakterna 2006 och då fastslogs den tidigare uppställda principen om en aktörstyrd utbyggnad av digitala marksändningar.²

Vid frekvensplaneringskonferensen i Geneve 2006 erhöll Norge ytterligare sändningsmöjligheter för DAB-radio i VHF-bandet i form av ett rikstäckande nät och ett regionalt nedbrytbart i 37 områden. Norge har alltså liksom Sverige i dag tillgång till fyra frekvenslager för utbyggnad av digitalradionät.

Utbyggnaden av digitalradionäten nådde 80 procents befolkningstäckning men lyssnandet var svagt. Det fanns en uppfattning inom radiobranschen att ytterligare initiativ behövdes för att driva utvecklingen framåt. Branschen menade att digitaliseringsprocessen gick för långsamt och att statsmakterna behövde ge en tydligare signal om att en digitalisering skulle genomföras. Mot bakgrund av att radioföretagen efterlyste en revision av de fastslagna principerna för en digitalisering av radion och att det norska FM-nätet ansågs åldersstiget och i behov av ökade resurser för att upprätthållas, presenterade Kulturdepartementet en ny stortingsmelding 2010.³ Huvudtemat var hur statsmakterna mer aktivt kunde bidra till en digitalisering av marksänd radio.

Förslaget innehåller ett tydligt ställningstagande för en avveckling av FM-sändningarna under förutsättning att fem villkor är uppfyllda. Tre av villkoren beskrivs som absoluta, nämligen att NRK:s digitala utbud får en täckning som motsvarar dagens P1-täckning i FM-nätet, att de kommersiella sändningarna byggs ut till minst 90 procents befolkningstäckning och att det digitala radio-utbudet representerar ett mervärde för lyssnarna. Dessa absoluta krav måste vara uppfyllda senast den 1 januari 2015. För att en FM-avveckling ska ske 2017 måste två ytterligare villkor vara uppfyllda, också senast den 1 januari 2015. Det måste finnas rimliga och tekniskt tillfredsställande lösningar för radiomottagning i bil och minst hälften av radiolyssnarna måste dagligen lyssna på radio via en digital plattform. Om dessa kriterier inte är uppfyllda 2015 sker FM-släckningen två år senare, 2019, under förutsättning att de absoluta kraven är uppfyllda.

² St. meld. nr. 30. (2006–2007) Kringkasting i en digital fremtid.

³ St. meld. nr. 8. (2010–2011) Digitalisering av radiomediet.

Stortingsmeldingen berör också frågan om de mindre lokalradiostationerna, motsvarande den svenska närradion, och poängterar att en lyckad övergång till digital radio förutsätter att hänsyn tas till lokalradions intressen. Kulturdepartementet föreslår att de flesta lokalradioaktörerna bör ha möjlighet att sända på FM också efter 2017, men också att de som önskar bör få möjlighet att sända i DAB-nätet. Senast 2015 ska departementet komma med ett konkret förslag som tillvaratar lokalradions intressen.

En annan viktig del av förslaget är att ge de stora kommersiella radioföretagen möjlighet att få sina tillstånd för rikstäckande analog kommersiell radio förlängda till och med tidpunkten för FM-släckning. En möjlighet till förlängning ges under förutsättning att tillståndshavarna bland annat förpliktar sig att stödja utbyggnaden av ett sändarnät för kommersiell radio till 90 procents befolkningstäckning.

2010 års stortingsmelding, Digitalisering av radiomediet, beslutades av Stortinget 2011 och skapade förutsättningar för radiobranschen att aktivt driva radions digitalisering. Den gav de formella ramarna för teknikskiftet och möjliggjorde för radiobranschen att investera i innehåll och infrastruktur. Tydligheten när det gäller datum för avveckling av FM-sändningarna och de villkor som ska vara uppfyllda har varit viktiga för att skapa förutsägbarhet för alla inblandade aktörer och lyssnarna. Avgörande för stortingsmeldingens tillkomst har sannolikt varit att den norska radiobranschen varit eniga i frågan om behovet av en digitalisering samt att det funnits en politisk övertygelse på kultur- och medieområdet om behovet av en förnyelse av radiomediet.

En central roll för digitaliseringen av radion intar organisationen Digitalradio Norge, som bildades i november 2009 av P4, NRK och SBS Radio. Organisationens syfte är dels att sörja för att radioföretagen kan distribuera sina tjänster genom att vara operatör av DAB-sändarnät, dels att koordinera informationsarbetet och arbeta för radiodigitaliseringen. Norkring, ett helägt dotterbolag till Telenor, bygger ut och tillhandahåller utsändningstjänster i de rikstäckande DAB-näten. I det rikstäckande kommersiella DAB-nätet verkar Digitalradio Norge som operatör och har slutit ett 20-årigt avtal med Norkring om utsändningstjänsterna. I nätets, som är utbyggt till drygt 90 procents befolkningstäckning i enlighet med statsmaktens krav, sänds kanaler från NRK, P4 och SBS Radio. Ett regionalt

nedbrytbart rikstäckande nät byggs av Norkring för NRK:s räkning, också med ett 20-årigt avtal som grund. Enligt släckningsvillkoren ska det ha samma täckning som dagens analoga P1-nät för att FM-avvecklingen ska kunna genomföras, dvs. 99,5 procent. I Medietilsynets statusrapport nr 5/2014 – Slukkevilkår för digitalradioövergang redovisades uppgifter från NRK att täckningen den 1 juli 2014 uppgick till 99,5 procent av befolkningen.⁴ Post- och teletilsynet har fått i uppdrag att tillsammans med Medietilsynet verifiera uppnådd täckningsgrad per den 1 januari 2015.

För att kunna gå vidare med FM-släckning är ett av villkoren att minst hälften av lyssnarna dagligen lyssnar via en digital plattform. Uppfyllelsen av detta villkor granskas löpande av Medietilsynet bland annat genom telefonintervjuer av företaget TNS Gallup. I statusrapport 5/2014 redovisas en ökning av det digitala radio-lyssnandet från 36 procent i andra kvartalet 2013 till 47 procent andra kvartalet 2014. Digital lyssning har ökat mer i städer än på landet och ser man till skillnader i åldersgrupper är ökningen starkast i kategorin 60+. Den 5 november 2014 presenterades resultatet av lyssnarmätningar gjorda under perioden augusti till oktober. Det visar att 51 procent av lyssnarna lyssnar digitalt och därmed har myndigheternas krav uppnåtts. Kulturdepartementet siktar på att fatta beslut om släckning i mars 2015.

Danmark

Danmarks Radio inledde i september 1995 provsändningar med DAB-teknik för att lära sig om tekniken och utforska lyssnarintresset. I mars 2000 fattades politiska beslut om att påbörja permanenta DAB-sändningar snarast möjligt. Beslutet fick formen av ett tilläggsavtal till medieavtalet för perioden 1997–2000. Medieavtalet är ett politiskt avtal om ramarna för mediepolitiken som ingås mellan regeringen och ett eller flera partier i Folketinget. Normalt ingås avtal för ett antal år och kompletteras under giltighetstiden med tilläggsavtal om det blir nödvändigt med justeringar. I tilläggsavtalet förtydligades att det var viktigt att utnyttja fördel-

⁴ Medietilsynet är ett statligt förvaltningsorgan med ett flertal uppgifter på medieområdet, motsvarande bland annat svenska Myndigheten för radio och tv:s ansvarsområden.

arna med digitala utsändningar och möjligheterna för nya tjänster. Danmarks Radio ansågs av avtalsparterna vara ett naturligt ”lokomotiv” i utvecklingen av digital radio, men även andra radioföretag skulle ges möjlighet att sända digital radio.

Danmark har genom internationella frekvensöverenskommelser möjlighet att sända DAB-radio i tre frekvenslager. Med utgångspunkt i den politiska överenskommelsen från 2000 påbörjades 2001 en utbyggnad av det som kallas DAB1-sändarnätet till full utomhustäckning. Samma år påbörjades parallellsändningar av DR:s FM-kanaler och under 2002 tillkom åtta programtjänster från DR som enbart distribuerades digitalt. Ytterligare ett sändarnät, DAB2, sattes i drift 2004 och används för kommersiell radio.

Styrelsen för Bibliotek og Medier, numera Kulturstyrelsen, fick i april 2010 i uppdrag att utarbeta en långsiktig strategi för digital radio, inklusive etablering av ett tredje sändarnät. Strategin utarbetades i samarbete med alla relevanta aktörer på radioområdet. Kulturstyrelsen presenterade i en rapport om digitalradio den 19 januari 2012 fyra scenarier för strategiska val knutna till en digitalisering av radion:

- a) Avvaktansscenariot, där man väntar och ser hur marknadens aktörer agerar kommande år, och först senare fattar politiska beslut om och hur en digitalisering ska genomföras.
- b) Avvaktansscenariot kombinerat med möjlig omdisponering, som innebär att en tvåårsperiod utnyttjas för att belysa möjligheterna till att flytta DR:s utbud från DAB1-nätet till DAB2-nätet samt närmare undersöka villkoren för en digitalradioövergång. Att ge DR tillgång till kapaciteten i DAB2-nätet skulle innebära en möjlighet att distribuera företagets regionala sändningar fullt ut, eftersom DAB1-nätet inte är regionalt nedbrytbart.
- c) Expansionsscenariot, som innebär ett tillvaratagande av samtliga DAB-sändningsmöjligheter enligt frekvensplaneringen med utbyggnad av ett tredje sändarnät, samtidigt som FM-sändningarna fortsätter tills vidare. Alternativet innebär också en övergång från DAB till DAB+.

- d) Migreringsscenarioet, som baseras på att radiomediet digitaliseras med en övergång till DAB+, eller eventuellt DVB-T2-Lite, och att digitaliseringen sker genom en etappvis överflyttning av kanaler från FM till den digitala plattformen eller genom en samtidig släckning av alla FM-sändningar och överflyttning till digitala sändarnät.

Under hösten 2012 beslutades ett nytt medieavtal för perioden 2012–2014. Avtalet innebar ett ställningstagande för en släckning av FM-sändningarna och en utbyggnad av digital radio. Några centrala delar i överenskommelsen är:

- FM-bandet släcks vid utgången av 2019 om det vid halvårsskiftet 2018 kan konstateras att minst 50 procent av radiolyssningen, inklusive radiolyssning i bilar, sker på digitala plattformar.
- Icke-kommersiell lokalradio, motsvarande den svenska när-radion, får dock möjligheten att fortsätta distribueras via FM om de inte vill gå över till digital distribution.
- Frågan om en eventuell förlängning av den kommersiella radions FM-tillstånd, som löper till och med 2015, till och med FM-släckningen blir föremål för utredning.
- Fortsatt undersökning av de tekniska förutsättningarna för ett byte av DR:s och de kommersiella programföretagens utsändningskapacitet i DAB1- och DAB2-näten. Undersökningen utgår från en övergång från DAB till DAB+. Ett byte, tillsammans med en övergång till DAB+, ger möjlighet att samla DR:s regionala program och övriga DAB-utbud i samma sändarnät.
- Utlysning av ledig kapacitet i DAB2-nätet till kommersiella aktörer bör ske snarast, med villkor om att nya tillståndshavare ska acceptera att sända i DAB1-nätet med hänsyn till sändarnätsbytet. Därefter bör förberedas för utlysning av sändningsmöjligheterna i ett tredje DAB-nät på kommersiella villkor.
- Det finns ett politiskt önskemål om att DR inte ska vara ägare till DAB1-nätet.

Den 17 december 2013 avtalade de mediepolitiska talespersonerna från partierna bakom medieavtalet för 2012–2014, att Kulturministeriet och Kulturstyrelsen, i dialog med relevanta aktörer ska undersöka möjligheterna att implementera de olika delarna i medieavtalets avsnitt om digitalradio stegvist och i närmare samarbete med aktörerna. En justerad plan för utbyggnad av digitalradio i Danmark presenterades den 14 mars 2014. Två etapper definieras i planen:

- Steg 1: Fokus på att öka utbudet av programtjänster i DAB-näten och att påbörja en övergång till DAB+. Nya sändningsmöjligheter för kommersiell radio ska utlysas i DAB 3-nätet under året. Nätet är ännu inte utbyggt men förväntas kunna tas i bruk under början av 2015 för DAB+-tjänster. P4, DR:s regionala program, som ännu inte är tillgängligt i DAB, distribueras från början av 2015 i DAB+ i DAB2-nätet.
- Steg 2: Fokus på ett generellt formatskifte till DAB+ och genomförande av kapacitetsbytet i DAB1- och DAB2-näten. Därmed samlas DR:s program i DAB2-nätet och rikstäckande kommersiella kanaler i DAB1-nätet.

Planen innebär enligt Kulturstyrelsen att DAB-plattformen kommer att kunna erbjuda ett utbud och en täckning så att lyssnarna i början av 2015 kan byta från FM till DAB utan att uppleva försämringar. Samtidigt sörs för att nuvarande DAB-lyssnare inte kommer att uppleva försämringar under arbetet med steg 1.

De programföretag som får tillstånd att sända i DAB3-nätet ska gemensamt besluta om hur täckningsgraden ska vara i de 13 regioner som nätet är nedbrytbart i.

En informationskampanj om digital radio ska genomföras i samband med att DAB3-nätet tas i bruk och pågå till FM-släckningen. Radiobranschens parter ska involveras i arbetet. Kulturministeriet har också etablerat ett forum för digitalradioutbyggnaden i Danmark. Till forumet ska inbjudas radiobranschen, relevanta myndigheter, representanter för konsumenter, radio- och tv-handlare, bilbranschen och importörer. Forumet ska möjliggöra en löpande dialog mellan Kulturministeriet och relevanta aktörer om digitalradioutbyggnaden.

Finland

Det finska public service-företaget YLE startade försöksverksamhet med DAB-sändningar 1998 som nådde cirka 2 miljoner invånare. Intresset från kommersiell radio att delta i försöken var lågt och 2005 upphörde YLE med sin DAB-verksamhet. Inför frekvenskoordineringskonferensen i Geneve 2006 valde Finland att inte lämna in några önskemål om tilldelningar för DAB-radio, utan i stället sträva efter att använda tillgängligt utrymme i VHF-bandet för digital-tv-sändningar. Det betyder att det inte längre finns frekvensresurser planerade för DAB-sändningar i Finland och det gör landet unikt i ett europeiskt perspektiv.

YLE tillhandahåller i dag ett antal radiokanaler via det digitala marknätet för tv. Försök med radiodistribution via mobil-tv-tekniken DVB-H har genomförts utan framgång.

Storbritannien

BBC påbörjade provsändningar med DAB 1995 men först 2002 började företaget på allvar satsa resurser på den digitala radion. Bland annat lanserades ett flertal kanaler som endast tillgängliggjordes via den digitala plattformen. I dag sänds DAB-radio i två rikstäckande nät med 94 respektive 89 procents täckningsgrad. Utöver detta sänds digitalradio via ett antal regionala och lokala sändarnät som tillsammans täcker mer än 72 procent av hushållen. BBC sänder 11 kanaler i sitt rikstäckande nät och i det andra rikstäckande nätet, som drivs av företaget Digital One, sänds 12 kommersiella kanaler. BBC har förbundit sig att bygga ut sitt nät till 97 procents täckning.

I juni 2009 presenterade den brittiska regeringen rapporten Digital Britain som innehöll ställningstaganden på digitalradioområdet. I rapporten förtydligades behovet av en digital broadcast-baserad distributionsplattform avsedd för radio. Samtidigt som regeringen konstaterade att DAB-utvecklingen gått framåt när det gällde täckning, utbud av tjänster och tillgången till attraktivt prissatta mottagare, så fanns det behov för regeringen att sörja för en fortsatt positiv utveckling.

Regeringens beslut tog sin utgångspunkt i de övergångskriterier som tagits fram i en tidigare rapport, nämligen att beslut om ett datum för släckning av FM-näten kan fattas när

- minst 50 procent av radiolyssnandet sker digitalt, och
- den nationella DAB-täckningen är jämförbar med FM och den lokala DAB-täckningen motsvarar 90 procent av befolkningen och inkluderar alla större vägar.

Regeringens avsikt var att ha uppnått övergångskriterierna senast 2013. Datumet för släckning ska offentliggöras minst två år före släckningen och ett måldatum för släckning sattes således till slutet av 2015.

Vid sidan av de centrala förutsättningarna för en digitalradioövergång tog rapporten också upp andra digitalradiorelaterade frågor. Mot bakgrund av att frågor ställts om den mest lämpliga tekniken för digitalradio framförde regeringen att framtidens digitala radio kommer att finnas på många plattformar parallellt, men att lyssnarnas beteende redan visat på behovet av en markbaserad distribution och att DAB-tekniken kan ge fördelar för lyssnarna och radioföretagen både på kort och på lång sikt.

Den 16 december 2013 meddelade den brittiske kulturministern Ed Vaizey regeringens ställningstagande i den fortsatta digitaliseringsprocessen.⁵ Inledningsvis noterades att utbyggnaden av DAB-näten har fortsatt och att antalet digitalradiolyssnare fortsätter att öka. Från 2009 har andelen digitalt lyssnande gått upp från 21,9 till 35,6 procent. 45 procent av befolkningen bor nu i hushåll där det finns en DAB-radiomottagare och andelen nya bilar som säljs med DAB-radio monterade hade ökat från 4,5 procent 2010 till 41,6 procent 2013.

Trots den fortsatt positiva utvecklingen, så hade målen som uppställts för att kunna fatta beslut om en digitalisering av radion inte uppnåtts. Någon tidpunkt för en digitalradioövergång och släckning av FM-nätet presenterades således inte av ministern, däremot ett antal åtgärder för att påskynda digitalradioutvecklingen. I huvudsak handlade det om att ge förutsättningar för en fortsatt

⁵ www.gov.uk/government/speeches/go-digital-conference-16-december-2013-check-against-delivery

utbyggnad av de lokala och regionala nätens täckning. Även utbudsfrågan berördes genom besked om utlysning av tillstånd för ett andra rikstäckande kommersiellt sändarnät. Dessutom ska tillståndsmyndigheten Ofcom fortsätta sin försöksverksamhet med småskalig DAB, vilket är en teknisk lösning som möjliggör för mindre lokala radiostationer att sända digitalt med DAB-teknik utan att behöva använda kapacitet hos de större sändaroperatörerna. Även ett antal steg för att underlätta uppgradering av bilparkens analoga radiomottagare presenterades.

Den brittiska radiobranschen är, med några undantag, fortsatt angelägna om att driva digitaliseringen framåt och verkar i den gemensamma organisationen Digital Radio UK för att informera allmänheten om digital radio.

Ed Vaizey har senare i tidningsintervjuer gett uttryck för uppfattningen att beslut om en övergång kommer att kunna fattas någon gång under detta decennium.⁶ Trots stora framsteg i digitaliseringsprocessen, menar Vaizey att han inte kommer att fatta något principiellt beslut, eller fastslå datum för övergången, förrän lyssnarna i större utsträckning är med på förändringen. Vidare har han poängterat att det är först de senaste tre åren som den kommersiella radion gjort gemensam sak med BBC för att driva digitaliseringen framåt och att de måste anstränga sig ytterligare för att övertyga lyssnarna att digitaliseringen är rätt väg att gå.

Tyskland

Efter några års försökssändningar inleddes reguljära DAB-sändningar 1999 i form av regionala sändningar, mot bakgrund av att varje enskild förbundsstat ansvarar för sändningstillstånden. 2011 lanserades ett nationellt sändarnät för digital radio med tekniken DAB+. Utbyggnaden av detta nät har delvis finansierats via KEF som fördelar medel till de tyska public service-bolagen.⁷ Finansieringen villkorades med att också privata radioföretag deltog genom att teckna kontrakt för utbyggnaden av det rikstäckande nätet. Sammanlagt distribueras 13 kanaler i nätet, både från privata radio-

⁶ www.theguardian.com/media/2013/dec/16/digital-radio-switchover-2020-ed-vaizey

⁷ Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten.

företag och public service-radion. Utöver dessa sändningar sker DAB-sändningar fortsatt på regional nivå i var och en av de 16 delstaterna. Exempelvis finns i Berlin 38 programtjänster tillgängliga och i München 49.

Utbyggnaden av det rikstäckande nätet har nu nått över 90 procents hushållstäckning och 75 procent av de större vägarna täcks. För att underlätta koordinering av marknadsföring av digitalradio och den fortsatta nätutbyggnaden har samarbetsorganet Digitalradio Deutschland skapats av de privata radioföretagen tillsammans med public service-bolagen och Media Broadcast, företaget som driver sändarnätet.

Frågan om en avveckling av FM-nätet diskuteras men det finns för närvarande inget beslut om en övergångsplan.

Digitalradions utveckling i Sverige

Försökssändningar med DAB-teknik och utbyggnad av sändarnät

Försökssändningar med digital marksänd ljudradio påbörjades i Sverige 1995. Frågan hade berörts i två utredningar under första halvan av 1990-talet och bedömningen var att den digitala tekniken visade lovande utvecklingsmöjligheter samt att digital marksänd ljudradio enligt DAB-systemet skulle kunna introduceras i Sverige.¹ 1994 inkom Teracom Svensk Rundradio AB och SR till regeringen med önskemål om att starta försök med DAB-sändningar vid årsskiftet 1995–96 i och omkring Stockholm, Göteborg och Malmö. Sändningarna skulle nå cirka 35 procent av landets befolkning.

Riksdagen beslutade under våren 1995 att låta SR, UR och privata radioföretag påbörja sändningar i begränsad omfattning.² Beslutet motiverades bland annat med att den digitala tekniken ger bättre ljudkvalitet, större tålighet mot störningar och effektivare frekvensanvändning. Genom att inleda försöket skulle radioföretagen få möjlighet att bedöma fördelar och nackdelar med den nya DAB-tekniken. Sändningarna skulle inledningsvis förekomma i ett begränsat antal områden i såväl storstadsregionerna som i andra delar av landet. Regeringen bedömde att sändningsverksamheten skulle kunna finansieras av de medverkande företagen utan att staten anslog några särskilda medel.

Efter riksdagens beslut fattade regeringen två beslut om fördelning av sändningsutrymme mellan public service och privatradio. Besluten innebar också en geografisk begränsning av sändningarnas omfattning. Utgångspunkten för besluten var att Sverige tilldelats

¹ SOU 1991:108 Tekniskt utrymme för reklamfinansierad radio och SOU 1994:34 Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar.

² Prop. 1994/95:170 Digitala ljudradiosändningar.

två frekvensblock för digitala sändningar, ett nationellt och ett regionalt nedbrytbart, vid den internationella planeringskonferensen i Wiesbaden 1995. Regeringens beslut innebar att det nationella blocket tilldelades SR och det regionala blocket delvis skulle upplåtas för privata programföretag. Sändningarna fick enligt beslutet ske i Stockholms- Göteborgs- och Malmöområdena samt i Norrbottens län.³ Sändningar inleddes av SR hösten 1995 och bestod av parallellsändningar av företagets analoga utbud. 1997 startade SR den första helt digitala radiokanalen i Sverige, finskspråkiga P7, efter medgivande från regeringen. De sändningstillstånd som meddelades för SR inför perioden 1997–2001 innebar inga förändringar avseende möjligheten att bedriva digitala radiosändningar jämfört med de tidigare besluten om sändningsutrymme. Från och med 2002 fick SR och UR särskilda sändningstillstånd för digitala sändningar som kompletterar tillstånden för analoga radiosändningar.

Den privata radions deltagande i den digitala försöksverksamheten krävde särskilda sändningstillstånd från regeringen. Radio- och TV-verket, som hade en förberedande roll i tillståndsgivningsprocessen, utlyste i oktober 1995 lediga tillstånd för digitala ljudradiosändningar för privata radioföretag. Tjugotvå programföretag ansökte om tillstånd varav de flesta hade erfarenhet från analog kommersiell lokalradio. Efter en utdragen tillståndsprocess lämnade Kulturdepartementet i juni 1998 förslag till tillståndsvillkor för godkännande av programföretagen. De flesta ansökningar återkallades emellertid av de sökande efter det att Radioutgivareföreningen rekommenderat sina medlemsföretag att göra så. Motivet att inte godta tillståndsvillkoren var enligt Radioutgivareföreningen att de inte var tillräckligt långsiktiga och kommersiellt gångbara. Konsekvensen blev att inga tillstånd för kommersiell digital radio meddelades.

Efter försökssändningarna inletts påbörjades en utbyggnad av sändarnäten från den ursprungliga täckningsgraden på cirka 35 procent av befolkningen. Vid utgången av 1996 hade nätet byggts ut till 45 procents befolkningstäckning och i april 1999 nåddes en täckningsgrad på 85 procent. Även om täckningsgraden var hög så fanns det brister i hörbarheten. Bland annat begränsades sändareffekterna så att DAB-signalen inte skulle störa de analoga tv-sänd-

³ Ku95/1463/RTV och Ku95/1697/RTV.

ningar som då bedrevs i angränsande frekvensutrymme. De effektbegränsande åtgärderna ledde till dålig inomhusmottagning. Ett annat problem för utvecklingen av digital radio vid denna tid var bristen på mottagare till rimliga priser.

Sändningarna begränsas och utredning tillsätts

I juni 2001 beslutade riksdagen att SR skulle minska sina kostnader för digitalradiosändningarna i avvaktan på en utredning av verksamheten.⁴ Det ledde till att SR och Teracom träffade avtal om att minska DAB-sändningarnas omfattning till att täcka Luleå, Stockholm, Göteborg och Malmö. Avtalet trädde i kraft 1 januari 2002 och hushållstäckningen minskade därmed från 85 till 35 procent.

En kartläggning och analys av situationen färdigställdes av en särskild utredare i april 2002.⁵ Därefter beslutade regeringen att fortsätta utredningsarbetet som en parlamentarisk kommitté. Digitalradiokommittén föreslog i början av 2004 att en digitalisering av ljudradion i Sverige borde fortsätta, eftersom det fanns en rad fördelar med att distributionen av ljudradio även sker med digital teknik.⁶ Utveckling av digitala sändningar skulle möjliggöra en ökad mångfald och ett gynnande av yttrande- informations- och etableringsfriheten. Fler aktörer skulle kunna bedriva ljudradio-sändningar och verksamma programföretag utöka och bredda sitt utbud och få större möjligheter att tillgodose lyssnarnas behov och intressen. En digitalisering torde också, enligt kommitténs mening, bidra till att ljudradians ställning på massmedieområdet kunde bibehållas eller stärkas. Beträffande teknikfrågan konstaterade kommittén att DAB-standarden framstått som den mest överlägsna befintliga standarden. Någon särskild standard skulle dock inte utpekas inför ett eventuellt teknikskifte utan förutsättningar skulle skapas för programföretagen att distribuera ljudradio via olika digitala standarder som i framtiden skulle komma att ha motsvarande täckning som dagens FM-nät. En avveckling av FM-sändningarna ansåg kommittén vara beroende av en mängd olika faktorer, såsom geografisk täckning för marksänd radio, antalet sålda digital-

⁴ Prop. 2000/01:94 s. 62.

⁵ SOU 2002:38.

⁶ SOU 2004:16.

radiomottagare, lyssnandet på digitalradio, kostnader för parallellsändning samt den besparing som en släckning av analoga sändningar skulle medföra. Det fanns inte underlag att fastlägga någon bestämd tidpunkt när de analoga sändningarna skulle upphöra.

Kommittén ansåg dock att det var viktigt att det bedrevs DAB-sändningar i Sverige även i fortsättningen eftersom ett stopp i avvaktan på större klarhet i teknikfrågan skulle vara till nackdel för utvecklingen. Inledningsvis skulle dessa sändningar bedrivas utifrån ett innovationsperspektiv, varmed menades att sändningarna skulle skapa utrymme för ett mångsidigare och tillgängligare utbud och därmed öka radiomediets attraktivitet. Efter en utvärdering som enligt kommittén skulle äga rum 2008 skulle det kunna avgöras om det var lämpligt att gå vidare med ett teknikskifte på ljudradioområdet och avveckla FM-sändningarna.

För att möjliggöra en fortsatt sändningsverksamhet och en etappvis utbyggnad av sändningarna föreslog kommittén att det borde skapas incitament för att underlätta driften av lokala digitala ljudradiosändningar. Incitamentsmodellen utgick från att tillståndshavare som erhållit tillstånd för analog kommersiell radio skulle kunna erhålla lättnader i koncessionsavgifterna eller lättnader i då gällande innehållsvillkor om tillståndshavaren erhåller tillstånd att bedriva DAB-sändningar. Statens intäktsbortfall beräknades motsvara cirka 50 mnkr per år.

För SR:s del ansåg kommittén att de fortsatta DAB-sändningarna inledningsvis skulle finansieras genom anvisning av 25 mnkr, motsvarande en höjning av TV-avgiften med cirka 4 kronor per år.

Teknikfrågan utreds

Regeringen meddelade i slutet av 2005 att man inte avsåg att påbörja den etappvisa utbyggnaden som Digitalradiokommittén föreslagit.⁷ Motivering var att DAB-teknikens fördelar för konsumenten inte var klarlagda och att tekniken haft begränsad framgång i andra länder. Regeringen ansåg vidare att andra tekniska lösningar inte prövats fullt ut och att det inte fanns skäl att välja en enskild teknik för den framtida radiodistributionen. Samtidigt aviserades avsikten att ge Radio- och TV-verket i uppdrag att i dialog med SR,

⁷ Skr. 2005/06:66.

UR, övriga programföretag och organisationer inom radio- och tv-branschen, närradions företrädare, berörda myndigheter och andra aktörer, ta fram underlag för en löpande bedömning av olika tekniker för ljudradio. Uppdraget gavs i januari 2006 och det slutredovisades i juni 2008.

I Radio- och TV-verkets slutrapport, *Framtidens radio*, var en av slutsatserna att under de tre år som verket följt utvecklingen av digitala tekniker för att sända ljudradio, hade radiobranschens åsikter blivit mer tydliga och enhetliga. Enligt verket var huvuddelen av radiobranschen överens om att radion behövde utvecklas, att FM-näten led av kapacitetsbrist och utvecklingspotential, att radion behövde en huvudform för distributionen, att digitaliseringen var nödvändig och brådskande, att beslut om regelverk för tillståndsgivning behövdes, att frågan om sändningsutrymme behövde adresseras samt att radio redan då sändes via IP-nätverk och skulle komma att fortsätta utvecklas oavsett vilken huvuddistributionsform som valdes. Beträffande FM-nätets framtid var aktörerna överens om att det inte borde släckas för tidigt, utan användas för parallellsändningar och utökade lokal- och närradiosändningar.

Radio- och TV-verket kunde slutligen konstatera att SR, UR, MTG och SBS var överens om nödvändigheten av att satsa på en plattform och teknik som gav både public service-radion och kommersiell radio optimala förutsättningar att utvecklas och att DAB+ var den teknik som föreföll mest lämpad för Sverige. Även Teracom och företrädare för närradion uttryckte sitt stöd för DAB+.⁸

Radio- och TV-verkets rapporter utgjorde underlag för regeringens fortsatta bedömningar på området, bland annat i propositionen *Utveckling för oberoende och kvalitet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2010–2013*.⁹ Regeringens bedömde då att en utveckling av digital radio bör vara marknadsdriven. Detta innebar att de kommersiella aktörerna på radiomarknaden deltar och att parterna samverkar, dels beträffande val av teknisk standard, dels när det gäller att bära kostnaderna för utveckling och utbyggnad. Regeringen välkomnade samtidigt den samsyn som SR och övriga större aktörer på radioområdet visat och framförde att SR inte ensamt borde driva utvecklingen av digitala sändningar.

⁸ Radio- och TV-verket 2008, *Framtidens radio* – slutrapport, s. 98.

⁹ Prop. 2008/09:195 s.67.

Sedan 2010 har det bedrivits försöksverksamhet med DAB+-sändningar i Stockholm, Uppsala och Gävle. Teracom står bakom verksamheten som omfattat 11 kanaler från kommersiella radioföretag, närradiosändande föreningar och Sveriges Radio.

Ett nytt regelverk för digital kommersiell radio

2007 års utredning om kommersiell radio lämnade sitt slutbetänkande i oktober 2008 och hade flera förslag på digitalradioområdet.¹⁰ Framförallt handlade det om införande av ett nytt regelverk för tillståndsgivning för digitala kommersiella sändningar samt att regeringen skulle besluta om sändningsutrymme. Den stora fördelen med digital radiodistribution som utredningen lyfte fram var möjligheten att sända fler kanaler till en lägre kostnad. I sammanhanget bör nämnas att utredningen samtidigt bedömde att det inte borde skapas något nytt analogt nät för sändning av kommersiell radio på grund av höga kostnader, stor tidsåtgång för frekvensplanering och den negativa påverkan ett nytt nät skulle få för befintliga tillståndshavare.

Utredningens förslag genomfördes delvis i den nya radio- och tv-lagen (2010:696) som trädde i kraft den 1 augusti 2010. Regeringen ansåg i propositionen att det var av stor vikt att tydligare förutsättningar skapades för digitalradio för att främja utvecklingen.¹¹ Tillståndsgivningssystemet som infördes liknar det som används för att fördela tillstånd för digitala tv-sändningar och baseras på sändningarnas innehåll. Den ansvariga tillståndsmyndigheten ska vid urvalsförfarandet beakta att utrymmet för digitala sändningar ska kunna tas i anspråk för olika programtjänster så att sändningarna kommer att tillgodose olika intressen och smakriktningar, för såväl nationella som lokala och regionala programtjänster, och av flera av varandra oberoende programföretag. Detta urvalssystem skiljer sig från det auktionsförfarande som tillämpas för analog kommersiell radio där den sökande som lämnat det högsta budet i det aktuella sändningsområdet får tillståndet. Auktionen sker genom ett slutet anbudsförfarande.

¹⁰ SOU 2008:96 Kommersiell radio – nya sändningsmöjligheter.

¹¹ Prop. 2009/10:115 En ny radio- och tv-lag, s. 228.

Beslut om sändningsutrymme

I den nya radio- och tv-lagen infördes också en bestämmelse om att regeringen beslutar om det sändningsutrymme som i olika delar av landet får upplåtas för digital kommersiell radio. Motsvarande regel tillämpas på digital-tv-området. Ramarna för regeringens beslut om sändningsutrymme är de internationella överenskommelser som finns på området. De frekvensmässiga förutsättningarna att sända digital ljudradio i Sverige förbättrades avsevärt genom den internationella frekvensplaneringskonferensen i Genève 2006. Sverige tilldelades utrymme motsvarande fyra frekvenslager för marksänd digitalradio i band III (174–240 MHz). Varje frekvenslager ger möjlighet att etablera ett rikstäckande sändarnät. Tre av de fyra frekvenslagren kan utnyttjas regionalt nedbrytbara sändningar.

Den 28 oktober 2010 beslutade regeringen att sändningsutrymme i band III (174–240 MHz) motsvarande två frekvenslager i hela landet med regional nedbrytbarhet i 34 områden får upplåtas för kommersiella digitala radiosändningar som kräver tillstånd enligt radio- och tv-lagen.¹² Beslutet möjliggjorde för Myndigheten för radio och tv att inleda arbetet med en tillståndsgivningsprocess. I skälen för beslutet anförts att utvecklingsmöjligheterna för analog ljudradio i FM-bandet är mycket små och att det därför är viktigt för radions utveckling att nya distributionsmöjligheter blir tillgängliga.

I samband med beslutet om sändningsutrymme beslutade regeringen också om förnyade sändningstillstånd för SR och UR. Tillstånden är liksom tidigare geografiskt begränsade med rätt att i Stockholmsområdet och Norrbotten sända nio program samt i Göteborgs- och Malmöområdena sända tio program. Skillnaden jämfört med tidigare tillstånd är att SR får sända med utnyttjande av annat sändningsutrymme än det som regeringen tillgängliggjort för tillståndsgivning av Myndigheten för radio och tv, dvs. det utrymme som ska användas för kommersiella digitala radiosändningar.

¹² Ku2010/1721/MFI.

Myndighetens tillståndsgivningsprocess

Myndigheten för radio och tv fastställde i juni 2011 en strategi för tillståndsgivning för digital kommersiell radio. Strategin utarbetades i samverkan med Post- och telestyrelsen. Syftet med strategin är att den ska vara ett verktyg för myndigheten inför och under arbetet med tillståndsgivningen.

Myndigheten för radio och tv gör följande ställningstaganden:

- Marknätet är en viktig distributionsplattform för ljudradio. Digitala ljudradiosändningar i marknätet ger möjligheter till en utveckling av denna plattform.
- Tillgängligt frekvensutrymme bör användas effektivt. En tillståndsprocess bör göra digitala ljudradiosändningar möjliga i så stor utsträckning som möjligt.
- Hela det sändningsutrymme som regeringen har upplåtit för digital kommersiell radio bör därför ingå i en första utlysning av lediga tillstånd.
- Tillståndshavarna ska samverka i tekniska frågor. De bör själva ansvara för att ta fram ett samverkansavtal. Samverkansavtalet bör bland annat reglera frågan om vem som hanterar utsändningarna.
- Tekniken T-DAB+ eller därmed kompatibel teknik bör användas vid utsändning och detta bör slås fast i tillståndsvillkor.
- Myndigheten bör inte ställa något krav på en genomsnittlig minsta eller högsta bithastighet per utsänd programtjänst. Vid ansökningstillfället bör de sökande redogöra för sina kapacitetsbehov för varje programtjänst. Utgångspunkten för tillståndsgivningen är att varje sändarnät kan rymma upp till 16 programtjänster.
- Det bör vara möjligt att söka tillstånd för både nationella och regionala sändningar. Hur många sådana tillstånd som meddelas och fördelningen mellan nationella och regionala tillstånd ska avgöras efter en samlad bedömning av de ansökningar som kommer in vid varje tillståndsomgång.

- Myndigheten kan komma att föreskriva vissa täckningskrav som tillståndsvillkor. Ett sådant täckningskrav bör så långt som möjligt baseras på de sökande programbolagens egna bedömningar av lämplig utbyggnadstakt och minsta godtagbara täckning för sändningarna.
- Det bör vara möjligt för en tillståndshavare att sända tilläggs-tjänster i rimlig omfattning. Tilläggstjänsterna ska vara relaterade till den tillståndsgivna sändningsverksamheten.
- En positiv omständighet vid tillståndsgivningen är viljan att utforma sändningarna så att personer med funktionsnedsättning lättare kan ta del av dem.

Tillstånd för digital kommersiell radio lyses ut av myndigheten den 4 juni 2012 och ansökningstiden löpte till den 1 oktober. Myndigheten fick sammanlagt in 26 ansökningar från 7 programföretag.

Tabell 1 Tillståndprocessen för digital kommersiell radio

Sökande	Antal ansökningar	Sändningsområde
DB Media AB	2	Nationellt (1 ansökan) Regionalt (1 ansökan)
Kanal 75 AB	1	Nationellt
Kilohertz AB	11	Nationellt
Norrköpings Radio & Co AB	1	Regionalt
RBS Broadcasting AB	2	Nationellt
SBS Radio AB	8	Nationellt (7 ansökningar) Regionalt (1 ansökan)
Skärgårdsradion AB	1	Regionalt

Fördelningen av tillstånd

Den 2 oktober 2014 beslutade Myndigheten för radio och tv om tillstånd för digital kommersiell radio. 21 nationella och 4 regionala och lokala sändningstillstånd gavs till 6 företag. Eftersom utrymmet i de två tillgängliga sändarnäten motsvarar cirka 30 nationella programtjänster behövde något urvalsförfarande inte göras. Se mer om tillstånden för digital kommersiell radio i avsnitt 3.3.4.

Public service-kommitténs betänkande

Den 11 september 2012 lämnade Public service-kommittén sitt betänkande Nya villkor för public service (SOU 2012:59). Kommittén bedömde att de fördelar som en digitalisering av marknätet för radio ger i form av ökade möjligheter till nationella sändningar, fler kanaler och nya tjänster och därtill de långsiktigt lägre distributionskostnaderna motiverade en övergång från FM till digital radio. Utvecklingen av digitalradio borde fortsatt vara marknadsdriven men marknaden behövde tydliga förutsättningar från riksdag och regering. Regeringen delade kommitténs bedömning om fördelarna med en övergång från FM till marksänd digitalradio i propositionen Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst 2014–2019.¹³ Regeringen meddelade också i propositionen sin avsikt att ge en branschsamordnare i uppdrag att tillsammans med Myndigheten för radio och tv och i nära dialog med SR och de kommersiella programföretagen samt andra berörda aktörer utarbeta en plan för övergång från FM-sändningar till marksänd digitalradio.

¹³ Prop. 2012/13:164.

Beskrivning av radiolyssnandet och radiomarknaden

Andelen lyssnare och lyssnartid

Andelen av befolkningen som lyssnar på radio en genomsnittlig dag uppgår till 67 procent enligt statistik publicerad av Nordicom-Sverige i Mediebarometern 2013. Det är en oförändrad nivå jämfört med föregående år. Nordicom-Sveriges statistik bygger på telefonintervjuer med ett slumpmässigt urval av befolkningen mellan 9–79 år. Med radiolyssnande avses all användning av radio, dvs. även webb-radio och poddradio, och oavsett om lyssnandet är aktivt eller mer passivt. I ett längre perspektiv visar statistiken att andelen radiolyssnare minskat under 2000-talet. 1995 var andelen lyssnare en genomsnittlig dag 80 procent och fram till slutet av 1990-talet ökade andelen lyssnare i samtliga åldersgrupper. Nedgången under 2000-talet är störst bland personer under 45, enligt Nordicom-Sverige sannolikt beroende på en förflyttning av musiklyssnande till andra plattformar, t.ex. Spotify. De senaste årens statistik visar att nedgången i andelen radiolyssnare stannat upp.

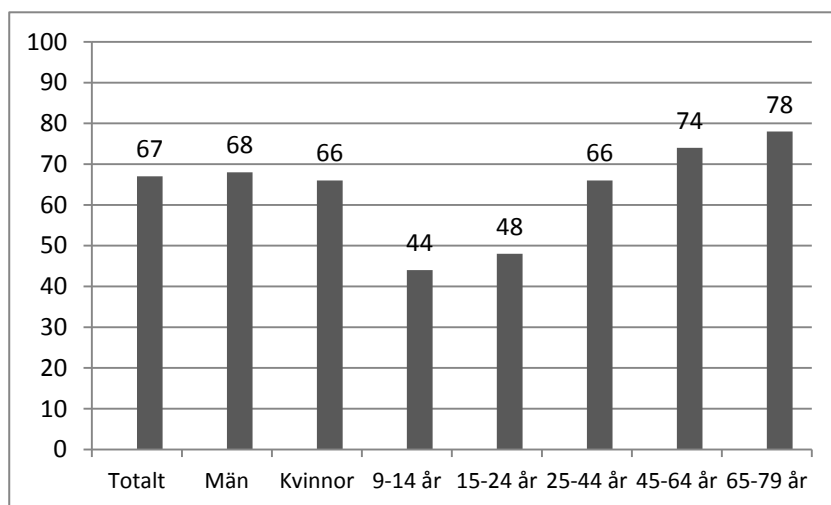
De flesta som lyssnar på radio gör det via en vanlig radioapparat. Radiolyssnandet i bilen är också stort. Enligt statistiken är det få som lyssnar på radio i sin mobil trots att tillgången till mobiler ökar. Webb- och poddradio samlar fortfarande relativt låga andelar lyssnare en genomsnittlig dag.

Tabell 1 Lyssnare 9–79 år en genomsnittlig dag 2006–2013 (procent)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Radio totalt	73	77	74	73	70	67	67	67
Vanlig radioapparat	—	—	47	46	44	40	39	40
Radio i bilen	—	—	32	31	29	29	29	31
Radio i mobilen, mp3/Ipod	3	4	3	3	3	6	5	4
Webbradio/poddradio	2	3	3	2	3	5	3	4

Källa: Nordicom-Sverige, Mediebarometern 2013.

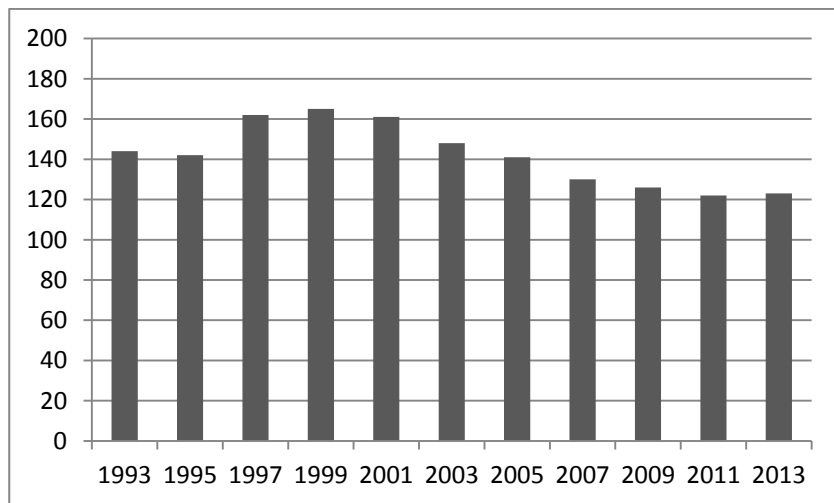
Radios räckvidd är lägst bland barn och högst bland äldre. Den huvudsakliga skiljelinjen går mellan 15 till 24-åringar och de som är 25 år och äldre.

Diagram 1 Lyssnare en genomsnittlig dag 2013 (procent)

Källa: Nordicom-Sverige, Mediebarometern 2013.

Radiolyssnarnas genomsnittliga lyssnartid uppgår till drygt två timmar. Längre var radion det medium som ägnades i särklass mest tid. Sedan början av 2000-talet kan en minskning av lyssnartiden konstateras, men liksom när det gäller andelen lyssnare har minskningen de senaste åren stannat av.

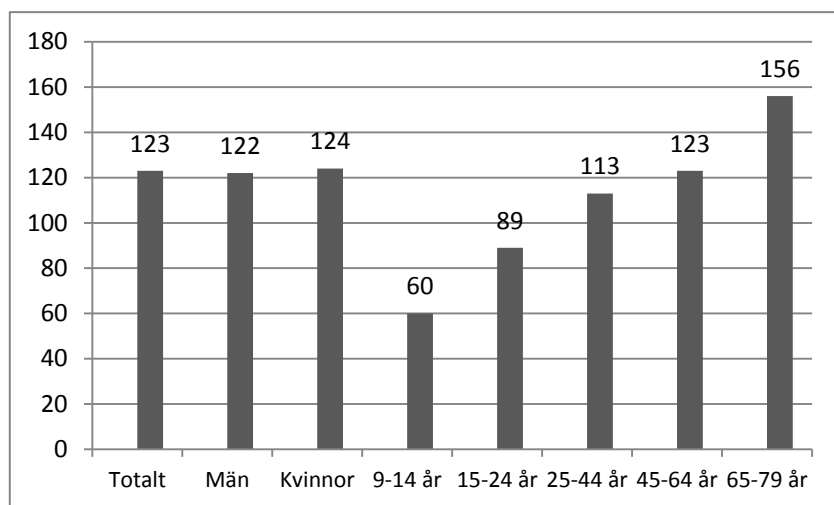
Diagram 2 Lyssnartid bland lyssnare 9–79 år en genomsnittlig dag 1993–2013



Källa: Nordicom-Sverige, Mediebarometern 2013.

Även när det gäller lyssnarnas genomsnittliga lyssnartid finns tydliga skillnader mellan åldersgrupperna.

Diagram 3 Lyssnartid bland lyssnare 9–79 år en genomsnittlig dag 2013 (minuter)



Källa: Nordicom-Sverige, Mediebarometern 2013.

Lyssnandet på olika kanaler

Företaget TNS Sifo genomför från och med januari 2013 mätningar av radiolyssnandet med s.k. PPM (portable people meter). Mätningarna görs på uppdrag av Sveriges Radio, MTG Radio och SBS Radio med hjälp av en liten mobil mätare som fångar upp radioljud. Drygt 1 200 mätare levererar data varje natt under en normal vecka. Mätarna bärs av en panel i åldern 12–79 år som rekryterats särskilt för att spegla radiolyssningen i Sverige. Mätaren registrerar en hörbar digital kod som radioföretagen lägger in i radiosändningarna.

Tabell 2 **Daglig räckvidd enligt PPM-mätningarna under utvalda veckor 2013 och 2014**

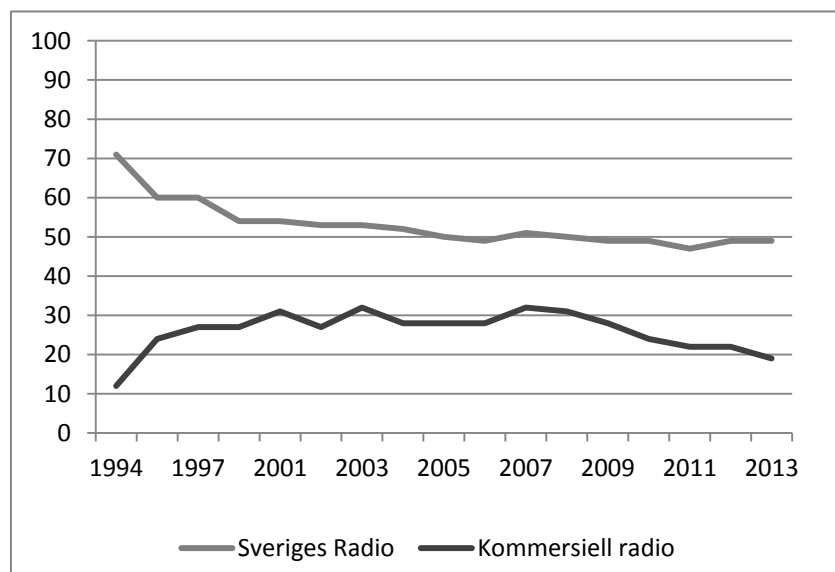
Daglig Räckvidd anger andelen lyssnare som en genomsnittlig dag har lyssnat på en radiokanal minst tre sammanhängande minuter. Måttet anges i procent av befolkningen

	2013 v. 10	2013 v. 30	2013 v. 50	2014 v. 20	2014 v. 40
Radio total	74,5	69,5	76,9	72,1	72,9
Privat radio total	35,3	33,5	35,3	35,0	35,3
SR total	61,0	55,6	62,9	57,6	58,7
SBS total	25,4	25,2	26,2	25,7	26,7
MTG total	16,3	13,7	14,9	14,9	14,1
P1	13,8	16,9	13,1	13,7	15,5
P2	2,6	2,8	3,1	2,6	2,4
P3	16,4	13,5	22,4	14,7	16,2
P4	44,8	39,5	41,7	41,5	41,0
Mix Megapol	16,1	15,5	16,5	16,9	17,5
Rix FM	12,3	10,9	11,5	11,6	11,2
NRJ	7,3	7,9	7,0	8,2	8,2

Källa: TNS Sifo Radiorapporter PPM.

SR har fler lyssnare än den kommersiella radion. Enligt Nordicom-Sveriges statistik kunde en svagt vikande trend för lyssnandet på SR noteras under slutet av 1990-talet men de senaste åren har andelen lyssnare stabiliserats. Andelen lyssnare på kommersiell radio är något minskande de senaste åren.

Diagram 4 Lyssnare 9–79 år en genomsnittlig dag 1994–2013 (procent)



Källa: Nordicom-Sverige, Mediebarometern 2013.

Statens offentliga utredningar 2014

Kronologisk förteckning

1. Vissa bostadsbeskattningsfrågor. Fi.
2. Framtidens valfrihetssystem – inom socialtjänsten. S.
3. Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga. S.
4. Det måste gå att lita på konsumentskyddet. Ju.
5. Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan. U.
6. Män och jämställdhet. U.
7. Skärpta straff för vapenbrott. Ju.
8. Översyn av statsskuldspolitiken. Fi.
9. Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättningssystemet. S.
10. Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar. S.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2014. Forskningsdebatt, alternativ och beslutsfattande. M.
12. Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer. U.
13. En digital agenda i människans tjänst – en ljusnande framtid kan bli vår. N.
14. Effektiv och rättssäker PBL-överprövning. S.
15. Investeringsplanering för försvarsmateriel
En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess. Fö.
16. Det ska vara lätt att göra rätt
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
17. Genomförande av Seveso III-direktivet. Fö.
18. Straffskalorna för allvarliga våldsbrott. Ju.
19. Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat genomförande. U.
20. Läkemedel för särskilda behov. S.
21. Bredband för Sverige in i framtiden. N.
22. Genomförande av EU:s nya redovisningsdirektiv. Ju.
23. Rätt information på rätt plats i rätt tid. Del 1, 2 och 3. S.
24. Olycksregister och djupstudier på transportområdet. N.
25. Internationella rättsförhållanden rörande arv. Ju.
26. Tillträde till COTIF 1999. Ju.
27. Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för hela samhället. + Bilagor. Fö.
28. Lönsamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser. A.
29. Assisterad befruktning för ensamstående kvinnor. Ju.
30. Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet. A.
31. Visselblåsare
Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. A.
32. Jordbruks- och bostadsarrende – några frågor om arrendeavgift och besittningsskydd. Ju.
33. Från hyresrätt till äganderätt. Ju.
34. Inte bara jämställdhet
Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet. A.
35. I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. M.
36. Frågor om följerrätt och om museernas kopiering. Ju.
37. De svenska energimarknaderna – en samhällsekonomisk analys. Fi.
38. Tillväxt och värdeskapande
Konkurrenskraft i svenskt jordbruk och trädgårdsnäring. L.
39. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
Bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service. N.
40. Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet. Fi.

41. Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering. A.
42. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2013. M.
43. Synnerligen grova narkotikabrott. Ju.
44. F-skuldsanering – en möjlighet till nystart för seriösa företagare. Ju.
45. Unik kunskap genom registerforskning. U.
46. Marknadsmissbruk II. Fi.
47. Förbättrad tvistlösning på konsumentområdet – ny EU-lagstiftning och en översyn av det svenska systemet. Ju.
48. Registerutdrag i arbetslivet. A.
49. Våld i nära relationer – en folkhälsofråga. Förslag för ett effektivare arbete. + Bilaga. Ju.
50. Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten. M.
51. Nya regler om upphandling. S.
52. Resolution. En ny metod för att hantera banker i kris. Vol 1 + 2. Fi.
53. Material i kontakt med dricksvatten – myndighetsroller och ansvarsfrågor. L.
54. Vildsvin och viltskador – om utfodring, kameraövervakning och arrendatorers jakträtt. L.
55. Inhyrning och företrädesrätt till återanställning. A.
56. Genomförande av Omnibus II-direktivet. Fi.
57. En ny reglering för tjänstepensionsföretag. Del 1 + 2. Fi.
58. Privat införsel av alkoholdrycker. Tydligare regler i konsekvens med svensk alkoholpolitik. S.
59. Bostadsförsörjning och riksintressen. M.
60. Tillförlitligare kreditupplysningar – ett förbättrat integritetsskydd vid offentligrättsliga krav. Ju.
61. Svensk kontanthantering. Fi.
62. Förbättrat förhandsbeskedsinstitut. Fi.
63. Organiserad brottslighet – förält- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m. Ju.
64. En ny modell för åldersklassificering av film för barn och unga. Ku.
65. Försvarsmaktens behov av flygtrafiktjänst Civil och militär samverkan. N.
66. Myndigheter och organisationer under Miljödepartementet – en kartläggning. M.
67. Inbyggd integritet inom Inspektionen för socialförsäkringen. S.
68. Förenklade skatteregler för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag. Fi.
69. En lag om upphandling av koncessioner. S.
70. Ändrade informationskrav på värdepappersmarknaden. Fi.
71. Ett jämställt samhälle fritt från våld – Utvärdering av regeringens satsningar 2010–2014. U.
72. Handel med begagnade varor och med skrot – vissa kontrollfrågor. N.
73. Försvarsmakten i samhället – en långsiktigt hållbar militär personalförsörjning och en modern folkförankring av försvaret. Fö.
74. Jämställdhet i socialförsäkringen? A.
75. Automatiserade beslut – färre regler ger tydligare reglering. N.
76. Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål. Ju.
77. Från analog till digital marksänd radio – en plan från Digitalradiosamordningen. Ku.

Statens offentliga utredningar 2014

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Det ska vara lätt att göra rätt
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [16]
- Lösamt arbete
– familjeansvarets fördelning och konsekvenser. [28]
- Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet. [30]
- Visselblåsare
Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. [31]
- Inte bara jämställdhet
Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet. [34]
- Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering. [41]
- Registerutdrag i arbetslivet. [48]
- Inhyrning och företrädesrätt till återanställning. [55]
- Jämställdhet i socialförsäkringen? [74]

Finansdepartementet

- Vissa bostadsbeskattningsfrågor. [1]
- Översyn av statsskuldpolitiken. [8]
- De svenska energimarknaderna
– en samhällsekonomisk analys. [37]
- Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet. [40]
- Marknadsmissbruk II. [46]
- Resolution. En ny metod för att hantera banker i kris. Vol 1 + 2. [52]
- Genomförande av Omnibus II-direktivet. [56]
- En ny reglering för tjänstepensionsföretag. Del 1 + 2. [57]
- Svensk kontanthantering. [61]
- Förbättrat förhandsbeskedsinstitut. [62]
- Förenklade skatteregler för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag. [68]

- Ändrade informationskrav
på värdepappersmarknaden. [70]

Försvarsdepartementet

- Investeringsplanering för försvarsmateriel
En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess. [15]
- Genomförande av Seveso III-direktivet. [17]
- Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för hela samhället. + Bilagor. [27]
- Försvarsmakten i samhället
– en långsiktigt hållbar militär personalförsörjning och en modern folkförankring av försvaret. [73]

Justitiedepartementet

- Det måste gå att lita på konsumentskyddet. [4]
- Skärpta straff för vapenbrott. [7]
- Straffskalorna för allvarliga våldsbrott. [18]
- Genomförande av EU:s nya redovisningsdirektiv. [22]
- Internationella rättsförhållanden rörande arv. [25]
- Tillträde till COTIF 1999. [26]
- Assisterad befruktning för ensamstående kvinnor. [29]
- Jordbruks- och bostadsarrende
– några frågor om arrendeavgift och besittningsskydd. [32]
- Från hyresrätt till äganderätt. [33]
- Frågor om följerätt och om museernas kopiering. [36]
- Synnerligen grova narkotikabrott. [43]
- F-skuldsanering – en möjlighet till nystart för seriösa företagare. [44]
- Förbättrad tvistlösning på konsumentområdet – ny EU-lagstiftning och en översyn av det svenska systemet. [47]
- Våld i nära relationer – en folkhälsofråga. Förslag för ett effektivare arbete. + Bilaga. [49]

Tillförlitligare kreditupplysningar
– ett förbättrat integritetsskydd vid
offentlighetskrav. [60]
Organiserad brottslighet
– förfäls- och underlåtenhetsansvar,
kvalifikationsgrunder m.m. [63]
Fortsatt utveckling av förvaltnings-
processen
och specialisering för skattemål. [76]

Kulturdepartementet

En ny modell för åldersklassificering av film
för barn och unga. [64]
Från analog till digital marksänd radio – en
plan från Digitalradiosamordningen.
[77]

Landsbygdsdepartementet

Tillväxt och värdeskapande
Konkurrenskraft i svenskt jordbruk
och trädgårdssnäring. [38]
Material i kontakt med dricksvatten –
myndighetsroller och ansvarfrågor. [53]
Vildsvin och viltskador
– om utfodring, kameraövervakning
och arrendatorers jakträtt. [54]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet
2014. Forskningsdebatt, alternativ och
beslutsfattande. [11]
I vått och torrt – förslag till ändrade
vattenrättsliga regler. [35]
Kärnavfallsrådets yttrande över
SKB:s Fud-program 2013. [42]
Med miljömålen i fokus – hållbar
användning av mark och vatten. [50]
Bostadsförsörjning och riksintressen. [59]
Myndigheter och organisationer under
Miljödepartementet – en kartläggning.
[66]

Näringsdepartementet

En digital agenda i människans tjänst
– en ljusnande framtid kan bli vår. [13]
Bredband för Sverige in i framtiden. [21]
Olycksregister och djupstudier på trans-
portområdet. [24]

Så enkelt som möjligt för så många
som möjligt
Bättre juridiska förutsättningar för
samverkan och service. [39]
Försvarsmaktens behov av flygtrafiktjänst
Civil och militär samverkan. [65]
Handel med begagnade varor
och med skrot – vissa kontrollfrågor.
[72]
Automatiserade beslut – färre regler ger
tydligare reglering. [75]

Socialdepartementet

Framtidens valfrihetssystem
– inom socialtjänsten. [2]
Boende utanför det egna hemmet
– placeringsformer för barn och unga.
[3]
Förändrad assistansersättning
– en översyn av ersättningssystemet.
[9]
Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för
att främja vidareutnyttjande av hand-
lingar. [10]
Effektiv och rättssäker PBL-överprövning.
[14]
Läkemedel för särskilda behov. [20]
Rätt information på rätt plats i rätt tid.
Del 1, 2 och 3. [23]
Nya regler om upphandling. [51]
Privat införsel av alkoholdrycker.
Tydligare regler i konsekvens med
svensk alkoholpolitik. [58]
Inbyggd integritet inom Inspektionen för
socialförsäkringen. [67]
En lag om upphandling av koncessioner. [69]

Utbildningsdepartementet

Staten får inte abdikera
– om kommunaliseringen av den
svenska skolan. [5]
Män och jämställdhet. [6]
Utvärdera för utveckling – om utvärdering
av skolpolitiska reformer. [12]
Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat
genomförande. [19]
Unik kunskap genom registerforskning.
[45]

Ett jämställt samhälle fritt från våld –
Utvärdering av regeringens satsningar
2010–2014. [71]