

Regeringens skrivelse

2005/06:66

Digital distribution av ljudradio

Skr.
2005/06:66

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 20 december 2005

Göran Persson

Leif Pagrotsky
(Utbildnings- och kulturdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Sveriges Radio AB och Sveriges Utbildningsradio AB har sedan våren 1995 haft tillstånd att bedriva provsändningar med s.k. DAB-teknik. Den privata lokalradion har valt att inte delta, med hänvisning till att de ekonomiska villkoren inte varit tillräckligt gynnsamma.

Framtidsförutsättningarna för digital radio har bedömts av en parlamentarisk kommitté. Kommittén föreslår en etappvis utbyggnad av DAB med incitament för den privata radiobranschen att inleda sändningar.

En rad olika tekniska lösningar finns eller håller på att utvecklas för digital distribution av ljudradio. När det gäller DAB-tekniken är fördelarna för konsumenterna inte klarlagda och tekniken har haft begränsad framgång i andra länder. Andra tekniska lösningar har heller inte prövats fullt ut, exempelvis ett samarbete mellan radio och TV. Regeringen anser i det perspektivet att det inte finns skäl att välja en enskild teknik för den framtida radiodistributionen. Mot denna bakgrund är ett beslut om att påbörja en utbyggnad av DAB-sändningarna inte aktuellt. Det innebär att det inte heller är aktuellt att genomföra kommitténs övriga förslag.

Sveriges Radio bör följa teknikutvecklingen förutsättningslöst och pröva olika distributionsvägar för att nå publiken.

Regeringen avser att ge Radio- och TV-verket i uppdrag att i dialog med branschen ta fram underlag för en löpande bedömning av olika tekniker för radiodistribution.

1	Ärendet och dess beredning.....	3
2	Bakgrund	4
3	Svensk radio	5
3.1	Sveriges Radio AB.....	5
3.2	Kommersiell lokalradio	7
4	Utvecklingen i andra länder.....	7
5	Tekniköversikt.....	8
6	Regeringens bedömning	9
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandena (SOU 2002:38) samt (SOU 2004:16)	15
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	17
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 december 2005	18

Genom beslut den 8 november 2001 bemyndigade regeringen chefen för Kulturdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att i ett första steg kartlägga och analysera situationen för den digitala distributionen av radio i Sverige och i utlandet (dir. 2001:88). Den särskilde utredaren lämnade i april 2002 delbetänkandet *Digital radio. Kartläggning och analys* (SOU 2002:38).

Den 19 juni 2002 beslutade regeringen genom tilläggsdirektiv (dir. 2002:85) att utredningen av digital radio skulle utföra sitt arbete som en parlamentarisk kommitté. Med utgångspunkt i vad som framkommit i delbetänkandet hade kommittén i uppdrag att göra en samlad analys av den digitala radions framtidsförutsättningar och ta ställning till den digitala radions framtid. Kommittén lämnade i februari 2004 sitt slutbetänkande *Digital Radio* (SOU 2004:16).

En sammanfattning av betänkandena finns i *bilaga 1*. Betänkandena har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildnings- och kulturdepartementet (dnr U2005/421/Me).

Under 2005 har representanter för Utbildnings- och kulturdepartementet fört en dialog med Sveriges Radio AB främst om digital distribution av radio men även om bolagets framtidsförutsättningar och ställning hos publiken. Departementet har även diskuterat frågan om framtida distribution av radio med representanter för den kommersiella lokalradiobranschen vid ett par tillfällen. Vidare har departementet i sitt beredningsarbete varit i kontakt med flera andra aktörer och intresseorganisationer på området, såväl nationellt som internationellt.

Skrivelsen bygger på en överenskommelse mellan socialdemokratiska regeringen, vänsterpartiet och miljöpartiet.

Våren 1995 beslutade riksdagen att låta Sveriges Radio AB (SR), Sveriges Utbildningsradio AB (UR) och privata programföretag efter särskilda beslut av regeringen påbörja sändningar med digital teknik i begränsad omfattning (prop. 1994/95:170, bet.1994/95:KU47, rskr. 1994/95:369). Som motiv för beslutet anfördes bl.a. att den digitala tekniken ger bättre ljudkvalitet, effektivare frekvensutrymme, större tålighet mot störningar och möjlighet att sända bilder och text i radio.

Syftet med att inleda försöket var att SR, UR och andra radioföretag skulle få möjlighet att pröva den nya tekniken samt ge allmänheten möjligheter att bedöma för- och nackdelar med denna. Sändningarna skulle inledningsvis förekomma i ett begränsat antal områden såväl i storstadsregionerna som i andra delar av landet. Regeringens bedömning var att sändningsverksamheten skulle finansieras genom de medverkande företagen utan att staten anslog några särskilda medel. Regeringen gjorde vidare bedömningen att ett beslut om att byta sändningsteknik, från den analoga till den digitala, inte kunde fattas innan det fanns omfattande erfarenhet av den nya tekniken. En utvärdering skulle därför göras när sändningarna pågått en tid.

SR startade provsändningar av digital radio med DAB-teknik hösten 1995 och sändningsverksamheten har pågått sedan dess. DAB (Digital Audio Broadcasting) är en teknik för digital marksänd ljudradio.

Radio och TV-verket utlyste hösten 1995 ett begränsat antal tillstånd att sända lokal radio med DAB-teknik och fick in ansökningar, främst från de kommersiella lokalradiostationer som redan sände med analog teknik. De ansökande programföretagen valde dock att, efter rekommendation av Radioutgivareföreningen, inte godkänna de tillståndsvillkor som föreslogs. Konsekvensen blev att några tillstånd för digital ljudradio inte fördelades till kommersiella lokalradiostationer.

I juni 2001 fattade riksdagen beslut om riktlinjer för radio och TV i allmänhetens tjänst under tillståndsperioden 2002–2005 (prop. 2000/01:94, bet. 2000/01:KrU8, rskr. 2000/01:268). Av propositionen framgår att det mot bakgrund av radions stora betydelse för public service-verksamheten är viktigt att en radio och TV i allmänhetens tjänst på olika sätt använder ny teknik för att utveckla och förnya sin verksamhet. I propositionen uttalar regeringen dock att SR i avvaktan på en utvärdering av den digitala radion skall minska kostnaderna för digitala sändningar. Som en konsekvens av riksdagens beslut träffade SR och Teracom AB i december 2001 ett avtal om att minska DAB-sändningarnas täckning från 85 procent till 35 procent av hushållen. Sändningarna i de regionala frekvensblocken upphörde helt.

Framtiden för den digitala radion har, som nämnts, varit föremål för en utredning i två steg. En särskild utredare lämnade ett delbetänkande *Digital Radio. Kartläggning och analys* (SOU 2002:38) i april 2002. Delbetänkandet utgjorde ett underlag för den parlamentariska kommitté som fick i uppdrag att genom en samlad analys ta ställning till den digitala radions framtid. Kommittén lämnade sitt slutbetänkande *Digital Radio* (SOU 2004:16) i februari 2004. Båda betänkandena har remissbehandlats. En sammanfattning av betänkandena finns i *bilaga 1*.

Radion har en mycket stark ställning i det svenska samhället. Drygt sju av tio svenskar lyssnar på radio en genomsnittlig dag. Det kan jämföras med att 85 procent av befolkningen (9–79 år) tittar på TV en genomsnittlig dag och 81 procent läser en dagstidning. Enligt Nordicom-Sverige är radions räckvidd lägst bland barn och högst bland de äldre. Det finns inga nämnvärda skillnader i radiolyssnandet mellan personer med olika utbildning och mönstret har varit förhållandevis stabilt under de senaste åren. Andelen lyssnare ökade enligt Nordicom successivt fram till början av 1990-talet. Ökningen slog igenom i samtliga grupper, men var mest framträdande bland 9–14-åringar där radion tidigare haft en relativt svag position. Förklaringen tros vara tillkomsten av privat lokalradio (Mediebarometer 2004, Nordicom).

Enligt uppgifter från Radioundersökningar AB (RUAB) lyssnar drygt 50 procent av befolkningen på SR varje dag. SR:s lyssnarandel har varit relativt stabil sedan slutet av 2002. Dessförinnan hade andelen lyssnare minskat från ca 65 procent sedan 1995. Det blev tillåtet med privata reklamfinansierade ljudradiosändningar våren 1993. Från och med 1996 har den kommersiella radions lyssnarandel legat kring 30–34 procent. I dag har enligt RUAB den privata lokalradion drygt 33 procent av befolkningen som lyssnare. Närradions lyssnarandel uppgår till drygt två procent.

3.1 Sveriges Radio AB

Sveriges Radio – en radio i allmänhetens tjänst

I Sverige har det länge funnits ett brett stöd för en radio och TV i allmänhetens tjänst med ett brett utbud av hög kvalitet. Radio och TV i allmänhetens tjänst svarar för en betydande del av nyhets- och samhällsbevakningen och utgör viktiga arenor för den svenska kulturen och det svenska språket. Både televisionen, Sveriges Television AB (SVT), och radion, Sveriges Radio AB (SR), i allmänhetens tjänst har stått sig starka även efter det att kommersiell TV och radio etablerats.

SR har ett betydligt bredare utbud än den privata lokalradion. Den privata radions utbud är koncentrerat till populärmusik även om den privata lokalradion på senare år börjat sända nyheter. SR:s utbud utgörs också till en stor del av musik, men samhällsbevakning och nyheter är två mycket viktiga och dominerande delar av utbudet.

Av SR:s sändningstillstånd framgår att SR skall erbjuda ett mångsidigt programutbud av hög kvalitet i alla programgenrer. Programmen skall utformas så att de genom tillgänglighet och mångsidighet tillgodoser skiftande förutsättningar och intressen hos landets befolkning. Utrymme skall också ges åt en mångfald av åsikter och meningsriktningar.

När det gäller nyhetsverksamheten skall SR enligt villkoren i sändningstillståndet bedriva denna så att en mångfald i nyhetsurval, analyser och kommentarer kommer till uttryck i olika program.

SR har också ett brett kulturansvar där viktiga delar är att skapa debatt, bevaka utvecklingen på olika kulturområden samt spegla de olika

kulturer som finns i Sverige. SR:s uppdrag omfattar även program för barn och unga, insatser för språkliga och etniska minoriteter samt att beakta behoven hos funktionshindrade personer. SR har också ett uppdrag att i sina sändningar spegla hela landet.

Sveriges Radio och den digitala tekniken

Vid starten av försökssändningarna med DAB framhölls den goda ljudkvaliteten och enkelheten som de stora fördelarna med tekniken. I dag är SR:s främsta argument för att införa DAB utökat sändningsutrymme. Företaget anser att det har behov av fler kanaler för att kunna nå de grupper som man i dag inte når i tillräcklig utsträckning. Det är främst unga kvinnor, invandrare och personer med låg utbildning som inte tar del av SR:s utbud i samma omfattning som andra. SR anser att företaget inte kan bredda sitt utbud i det frekvensutrymme som nu är tillgängligt. I FM-nätet finns i dag inte utrymme för fler rikstäckande kanaler enligt uppgift från Post- och telestyrelsen.

SR har i flera skrivelser till regeringen framhållit vikten av att ett beslut om att införa DAB fattas skyndsamt, annars riskerar radion att stagnera och tappa allt fler lyssnare. SR ser vidare en utveckling där många aldrig börjar lyssna på SR. Företaget pekar på ett större utbud riktat till fler, från varandra skilda målgrupper som den huvudsakliga vägen att nå flera lyssnare. SR framhåller att radio är ett kanalmedium i större utsträckning än TV vilket gör frekvensbristen till ett större problem för radio. I DAB vill SR ha sju rikstäckande kanaler i stället för dagens fyra kanaler i FM-nätet. SR säger sig också kunna finansiera det ökade utbudet inom ramen för de medel från rundradiokontot företaget i dag har till sitt förfogande.

SR:s argument för att använda DAB i stället för andra vägar för digital distribution av radio är att DAB är den enda teknik som i dag i sin helhet kan ersätta FM. SR menar att det är en ”radioegen” teknik som är mobil och flexibel. Att allmänheten i dag visar så lågt intresse för DAB och den kraftigt begränsade tillgången till mottagare för DAB beror enligt SR på att det inte finns något politiskt ställningstagande till förmån för DAB.

Konsekvensen av att inte införa DAB skulle enligt SR bli att alla potentiella lyssnargrupperns intressen inte kan mötas. Det skulle i sin tur leda till att olika viktiga lyssnargrupper ställs mot varandra. Om inte DAB-tekniken införs menar SR att företaget skulle bli hänvisat till kompletterande distributionsvägar som Internet och plattformar för TV-distribution för att nå ut med sitt utbud vid sidan av FM.

SR:s främsta argument mot andra distributionsvägar för digital radio än DAB är att de inte kan ersätta FM utan enbart innebär en möjlighet att komplettera det befintliga utbudet i FM. SR utgår från att en digital distributionsteknik skall ha samma egenskaper som FM och då finns i dag bara DAB. SR vill att allt utbud ska finnas på en och samma tekniska plattform och förespråkar därför en övergång från FM-sändningar till DAB-sändningar.

Även UR har tillstånd att sända i DAB-radion. Deras sändningar (2 timmar/vecka) sker i en av SR:s digitala kanaler och är uteslutande återutsändningar av tidigare sänt analogt utbud.

Den 1 april 1993 blev privata reklamfinansierade ljudradiosändningar tillåtna. En utgångspunkt vid införandet av lokalradion 1993 var att förstärka yttrandefriheten genom ökad mångfald i eteren. Den 1 juli 2001 trädde nya regler för den kommersiella lokalradion i kraft. Reglerna fördes in i radio- och TV-lagen (1996:844). Syftet med de nya reglerna var att förstärka yttrandefriheten genom att öka mångfalden och den lokala förankringen i lokalradion. På detta sätt ville regeringen och riksdagen minska beroendet av ett fåtal centrala programnätverk och få ett programutbud som inte är centralproducerat (prop. 1999/2000:55, bet. 1999/2000:KU22, rskr. 1999/2000:222).

I dag finns ca 90 sändningstillstånd för kommersiell lokalradio och sändningarna når ca 75 procent av Sveriges befolkning i 39 olika sändningsområden. De flesta lyssnarna finns i gruppen 15–24 år med 46 procent dagliga lyssnare (Mediebarometern 2004, Nordicom). De olika stationerna betalar koncessionsavgifter på mellan 43 000 kronor och 3 663 600 kronor. Avgifterna är högst i storstadsregionerna. Två stora nätverk dominerar den privata lokalradiomarknaden, MTG Radio och SBS Radio. Lönsamheten i branschen är generellt sett låg.

De privata radioföretagen har dels i skrivelser till departementet, dels vid dialoger med departementet förklarat att de är positiva till en övergång till digital radio genom att tekniken ger en möjlighet till större sändningsutrymme och därmed ökade utvecklingsmöjligheter. Branschen anser att DAB skulle ge fler aktörer och större mångfald. Man har dock ställt upp en rad villkor för att delta. De viktigaste är möjligheter till riktstäckande sändningar, sänkta koncessionsavgifter samt ändrade reklamregler. Branschen menar att DAB kommer att ersätta FM efter en lång parallellsändningsperiod.

4 Utvecklingen i andra länder

En genomgång av situationen i de europeiska länderna visar en varierad bild när det gäller satsningar på digital radio. Valet av DAB som distributionsteknik diskuteras i många länder och när det gäller utvecklingen av DAB har mycket lite hänt de senaste tio åren.

Storbritannien var, liksom Sverige, tidigt ute när det gäller satsning på DAB. Storbritannien, där både BBC och privat radio sänder, är också det land som kommit längst när det gäller antalet sålda mottagare. Prognoser förutspår en fortsatt ökning vad gäller sålda DAB-mottagare. Ännu har ingen annan stor marknad än Storbritannien valt att satsa på DAB-tekniken.

I Tyskland har privata radioföretag i delstaten Berlin/Brandenburg lämnat tillbaka sina sändningstillstånd för DAB, i andra delstater fortsätter dock DAB-sändningarna.

I Frankrike har den myndighet som har ansvar för regleringen av radiomarknaden genomfört en remissrunda bland radioföretagen, både public service-företag och kommersiella radiostationer, för att kartlägga intresset för digital radio och vilken teknik för digital radio som är mest

intressant för bolagen. Myndigheten har ännu inte skriftligt redovisat resultatet av undersökningen, men enligt uppgift från det franska regeringskansliet finns stor tveksamhet om tekniken bland branschens aktörer. Branschen ser ett stort behov av att pröva olika tekniker för digital distribution av radio.

Även inom Norden skiljer sig situationen åt mellan de olika länderna. Danmark har kommit längst i användningen av DAB. Danmarks radio sänder 18 digitala kanaler och kommersiella radiostationer kommer att börja sända under 2005. Ett förhållandevis stort antal mottagare har sålts. Norge fortsätter också sin DAB-satsning.

Finska YLE har beslutat att från och med den 1 september 2005 upphöra med sina provsändningar i DAB. Skälen är bl.a. ekonomiska, men bolaget vill också invänta utvecklingen i övriga Europa för att undvika tekniska felsatsningar. YLE kommer dock att fortsätta att följa utvecklingen av digital radio och pröva andra tekniker. Nu sänder YLE radio i det digitala TV-nätet och försök med radiosändningar i TV-formatet DVB-H har genomförts.

5 Tekniköversikt

Den analoga tekniken för distribution av radio via FM-nätet erbjuder begränsade utvecklingsmöjligheter. Den mycket begränsade förändringen av frekvensfördelningen som är möjlig att göra skulle inte medföra några påtagliga förbättringar enligt uppgift från Post- och telestyrelsen (PTS).

Det finns en rad tekniska lösningar som i dag antingen används eller håller på att utvecklas när det gäller digital distribution av radio. Internet är en teknikform som växer fort vad gäller antalet användare. Tekniken har en rad fördelar. Via Internet går det att lyssna på radio från hela världen då det geografiska avståndet är oväsentligt och utvecklingsmöjligheterna många. Mobil mottagning är nu också möjlig.

DVB-H baseras på den teknik som används för distribution av digital TV via marknät (DVB-T). DVB-H används också i vissa fall för att distribuera radio, som exempelvis i Finland. Tekniken innebär möjlighet till rörlig mottagning. Standarden är dock relativt ny och oprövad och vissa bedömare anser att bandbredden är för låg.

DRM är en teknik som utvecklas för sändningar såväl i FM-bandet som i sändningar på kort- och mellanvåg i det s.k. AM-bandet. Tekniken är även den relativt ny och oprövad men till dess fördelar räknas stor täckning per sändare.

DMB är en vidareutveckling av DAB-tekniken som också möjliggör TV-sändningar. Tekniken används i Sydkorea. Kritiker menar att DMB i grunden är konstruerad för radio och därmed finns inte plats för många TV-kanaler.

Digital radio via satellit har haft framgång i USA, särskilt för bilradiomottagning. Till dess stora fördelar hör att det inte finns någon teknisk begränsning när det gäller antalet kanaler. För att satellit-sändningar skall kunna bli ekonomiskt bärkraftiga behövs dock ett stort antal potentiella lyssnare.

Distribution av radio över 3G-nätet är en möjlighet som öppnar sig i takt med att tillgången till 3G-telefoner ökar. Vissa 3G-operatörer har också börjat sända radio, men det är för tidigt att säga något om framtidsförutsättningarna för denna distributionsväg. Internet kan dock nås via 3G-telefoner, något som möjliggör radiolyssnande även genom detta distributionssätt.

Vid introduktionen av DAB räknades som dess fördelar att den förväntades ge sina lyssnare störningsfri mottagning av ljud av hög kvalitet, användarvänliga mottagare samt större valfrihet genom utrymme för flera radiokanaler. Tekniken ger också möjlighet till mobilitet och används i en rad länder, bl.a. Storbritannien och Danmark. På senare år har tekniken dock ifrågasatts alltmer och kritiserats för att ha låg bandbredd per kanal, vilket ger dålig kvalitet. Vidare menar kritiker att det är svårt att nå god täckning främst på grund av radiotekniska problem.

6 Regeringens bedömning

Regeringens bedömning: Distributionen av ljudradio fortsätter att digitaliseras. En rad olika tekniska lösningar finns eller håller på att utvecklas för distribution av digital radio. Det finns i det perspektivet inte skäl att nu välja en enskild teknik för den framtida radiodistributionen. Mot denna bakgrund är det inte aktuellt att besluta om en utbyggnad av DAB-sändningar. Utgångspunkten bör därför vara att Sveriges Radio AB skall fortsätta att följa teknikutvecklingen förutsättningslöst och att företaget prövar olika distributionsvägar för att nå publiken. Detta innebär att det inte heller är aktuellt att genomföra kommitténs övriga förslag.

Regeringen avser att följa utvecklingen och återkomma i frågan om digital distribution av radio i den mån det krävs politiska beslut eller ställningstaganden. Som ett led i uppföljningen av frågan avser regeringen att ge Radio- och TV-verket i uppdrag att, i dialog med radio- och TV-branschen, berörda myndigheter och andra aktörer, ta fram underlag för en löpande bedömning av utvecklingen av olika tekniker för distribution av radio.

När det gäller villkoren för Sveriges Radio AB:s och Sveriges Utbildningsradio AB:s sändningar under kommande tillståndperiod avser regeringen att återkomma i den proposition om framtida villkor för radio och TV i allmänhetens tjänst som är planerad att lämnas till riksdagen våren 2006.

Kommitténs förslag: Digitalradiokommittén föreslår en etappvis utveckling av DAB. Både SR och privata aktörer skall, enligt förslaget, erbjudas tillstånd att bedriva nationella och regionala digitala ljudradio-sändningar. Privatradiokommissionen skall ges incitament att sända genom sänkta koncessionsavgifter eller minskade krav på eget redaktionellt innehåll och lokal anknytning. Kommittén pekar emellertid på olika osäkerhetsfaktorer och anser sig inte ha underlag att föreslå en tidpunkt för avveckling av FM-radion. Kommittén vill i stället att en utvärdering av den första etappen görs efter tre år. För att begränsa behovet av investeringar

skall den första etappen genomföras med samma geografiska täckning som i dag, dvs. ca 35 procent av hushållen.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna uttrycker ett allmänt stöd för en digitalisering av radion. Det finns också ett stöd för en etappvis utveckling av DAB-sändningarna även om exempelvis *SR* anser att en alltför blygsam ambition vid en etappvis utbyggnad kan hindra digitalradions genomslag.

Remissinstanserna är dock oeniga på en rad punkter. Bland annat gäller det kommitténs bedömning att det, vid tidpunkten för kommitténs betänkande, inte fanns underlag för att fastställa någon bestämd tidpunkt för när de analoga ljudradiosändningarna kan upphöra. Flera remissinstanser, däribland *STIM* och *UR*, stödjer kommitténs bedömning medan både *Radio- och TV-verket* och *Teracom* anser att ett tydligare ställningstagande skulle driva på utvecklingen.

Kommitténs bedömning att det bör bedrivas DAB-sändningar i Sverige även fortsättningsvis stöds av flera remissinstanser som exempelvis *SR*, *UR*, *Teracom AB* och *Svenskt DabForum*.

Ekonomistyrningsverket, *Göteborgs universitet* och *Konsumentverket* uttrycker tveksamhet till DAB-tekniken och anser att det finns anledning att fortsätta att undersöka även andra tekniker för digital radio.

Radioutgivareföreningen och *Modern Times Group AB (MTG)* ger i ett gemensamt yttrande uttryck för önskemål om ökad sändningstid, fler sändningsområden samt möjlighet till nationella tillstånd. Vidare önskar man mer flexibla regler för innehåll, reklam och sponsring. Representerarna för de privata aktörerna ställer som villkor för deltagande fler och mer långtgående förbättringar av bolagens villkor än vad kommittén föreslår.

Skälen för regeringens bedömning

Digitalradiokommittén föreslår en etappvis utbyggnad av DAB med ett utvärderingstillfälle. *SR* och de kommersiella lokalradioföretagen har föreslagit att FM-radion läggs ner till förmån för att en viss digital teknik, DAB, införs. Regeringen delar emellertid inte de bedömningar som kommittén och radiobranchen gör. Skälen för regeringens bedömning framgår av det följande.

Regeringen kan konstatera att radiomediet, liksom andra medier, är ett medium som gradvis håller på att digitaliseras. Radions produktion är digital och det finns eller håller på att utvecklas flera olika digitala distributionssätt. Det gäller t.ex. radio som är tillgängligt på olika sätt via Internet, via sändningsteknik för digital TV (satellit, kabel, marksändningar etc.) och andra tekniker för trådlös ljudradio såsom DAB och DRM. Gemensamt för dessa tekniker är att de kan öka tillgängligheten till radioutbudet och ger radioföretag stora utvecklingsmöjligheter. För konsumenterna har möjligheterna att ta del av program när man själv önskar förbättrats. Samtidigt kan konstateras att den digitala tekniken ständigt utvecklas.

Uppdraget för en radio och TV i allmänhetens tjänst

En radio i allmänhetens tjänst fyller en betydelsefull funktion på radioområdet och intar på många sätt en särställning. Av riksdagens beslut om

nu gällande villkor för de tre public service-bolagen SR, SVT och UR framgår bl.a. följande. ”Uppgifterna för radio och TV i allmänhetens tjänst kan på ett allmänt plan beskrivas som att ge alla tillgång till ett allsidigt och oberoende programutbud av hög kvalitet fritt från reklam-budskap. Detta innebär bl.a. att sändningarna skall kunna tas emot i hela landet och att programverksamheten skall vara så sammansatt och varierad att den rör sig från det breda anslaget till de mera särpräglade, samtidigt som medborgarna får chansen till nya och oväntade val av program och genrer. Det innebär också att sändningarna skall präglas av det demokratiska statskicketets grundidéer samt uppfylla krav på opartiskhet, saklighet och oberoende av såväl staten som privata intressen, av politiska, ekonomiska och andra maktsfärer.” (prop. 2000/01:94, sid. 24).

Regeringen vill mot denna bakgrund framhålla vikten av ett samhället public service-utbud. Det är visserligen väsentligt att public service-företagen fortsätter sitt arbete för att nå olika grupper, som i dag endast i begränsad omfattning tar del av utbudet. Detta får dock inte ske genom ett alltför uppdelat programutbud, som leder till att hela befolkningen inte får möjlighet att upptäcka det breda utbudet och därmed göra nya val. Att få inblick i nya världar är en viktig faktor för att öka förståelse och tolerans i samhället och därmed stärka demokratin. Detta är en betydelsefull utgångspunkt för regeringens bedömning. Utifrån detta perspektiv är det rimligt att ifrågasätta om en ökad uppdelning av programutbudet i fler kanaler skulle innebära en bättre uppfyllelse av målet för public service-verksamheten.

Få vinster

Det svenska FM-nätet håller mycket god kvalitet och har många nöjda lyssnare. Regeringen kan konstatera att det inte finns något utbrett missnöje med eller kritik mot FM-nätet som distributör av ljudradio.

Ett beslut i riktning mot en utfasning av FM-nätet skulle få långtgående konsekvenser. Digitalradiokommittén påpekar att underlag för att fastställa en tidpunkt för en nedläggning av FM-nätet saknas. Regeringen delar den bedömningen. Det är även svårt att överblicka den totala kostnadsbilden för en nedläggning av FM-nätet och övergång till DAB. Det står dock klart att en övergång innebär ökade distributionskostnader för radiobranschen, inte minst vid en lång period av parallellsändningar. Därtill kommer ett kraftigt ökat sändningsåtagande på lång sikt för hela branschen, inte minst för SR som, till skillnad från den privata radion, har små möjligheter att påverka sina intäkter då verksamheten finansieras med TV-avgiftsmedel.

Därutöver tillkommer kostnader för konsumenterna eftersom samtliga radioapparater i svenska hushåll på lång sikt skulle behöva bytas ut. I dag finns mellan 20 och 30 miljoner mottagare i Sverige. Ca 1 miljon radiomottagare för FM säljs varje år och då omfattas t.ex. bärbara mottagare, s.k. vardagsrumsanläggningar och separata bilradiomottagare som säljs av bilhandlare. I genomsnitt kostar en analog mottagare 1 700 kronor inklusive moms (enligt uppgift från Branschkansliets marknadsinformation AB, 2005).

Övergången till digital distribution av TV motiveras av att kostnaderna för de digitala sändningarna blir omkring hälften av kostnaderna för de analoga. En övergång innebär alltså att medel frigörs för program-

produktion. En övergång till DAB-tekniken skulle för radions del inte innebära att ekonomiska resurser frigörs. Detta beror bl.a. på att kraven på mobil mottagning innebär att infrastrukturen behöver byggas ut mer för radion än för TV (se SOU 2002:38 sid. 85).

En rad osäkra faktorer

Ett beslut i riktning mot ett tekniksifte för radion ställer särskilt höga krav på ett tydligt och övertygande beslutsunderlag. Regeringens uppfattning är att ett sådant underlag för närvarande inte föreligger. Det finns en rad osäkerhetsfaktorer när det gäller DAB. Regeringens bedömning är att dessa fortfarande väger tyngre än de fördelar som finns med DAB som teknisk standard. Regeringen är därför inte beredd att fatta ett beslut som innebär att svensk radio nu väljer en viss teknik och därmed utesluter andra möjliga tekniker. De osäkerhetsfaktorer som ligger till grund för detta ställningstagande behandlas kort nedan.

Digitalradiokommittén anför i sitt betänkande att det är svårt att förut säga vilken eller vilka digitala tekniker som bör användas vid ett tekniksifte. Avgörande bör enligt kommittén vara vilket system som på det mest kostnadseffektiva sättet kan främja radiolyssnandet i Sverige och tillgodose allmänhetens behov av utbud och tillgänglighet. Regeringen delar kommitténs bedömning i detta avseende. I dag är situationen emellertid sådan att det inte är självklart att välja en teknisk standard framför en annan. Regeringen kan konstatera att alla tekniska möjligheter inte är färdigutredda. Ett exempel är avsaknaden av samarbete mellan radio och TV när det gäller tekniker för distribution såsom DVB-T och DVB-H. Sådant samarbete sker i vissa andra länder, inte minst inom public service-sfären.

Det är uppenbart att flera radiokanaler på den svenska marknaden skulle kunna leda till en ökad mångfald. Det är dock inte klarlagt, varken av Digitalradiokommittén eller av radiobranschen, om det finns ekonomiska eller marknadsmässiga förutsättningar för flera radiokanaler i Sverige. Påståendet om att flera radiokanaler leder till fler lyssnare har enligt regeringens bedömning inte stötts av en övertygande argumentation. Regeringen vill peka på att riskerna för att radiolyssnandet tvärtom skulle minska vid en avstängning av FM-sändningarna inte har getts tillräckligt stor uppmärksamhet. Regeringen anser vidare att det är tveksamt om en så omfattande utbyggnad av SR:s sändningsverksamhet, som samtidigt omfattas av långtgående krav på kvalitet, på lång sikt kan göras utan att tillföra betydande belopp av TV-avgiftsmedel. Också den privata radiobranschen har framfört behov av bl.a. ekonomiska lättnader genom sänkta koncessionsavgifter för att kunna finansiera en satsning på DAB-sändningar. Den samlade radiobranschen utgår således från att det inte finns marknadsmässiga förutsättningar för en teknikövergång.

Regeringen anser inte heller att det är självklart att valet står mellan FM-radion och en enda digital sändningsform som måste kunna ersätta FM-radion i alla dess delar. Enligt SR är det ännu så länge bara DAB som skulle kunna ersätta FM fullt ut, men underlaget visar att andra tekniker har många fördelar och att tekniken dessutom utvecklas snabbt.

Från regeringens utgångspunkt är det positivt att det i dag finns ett grundutbud via FM-sändningar som kan nå lyssnare i hela landet, men som kompletteras på en rad olika sätt med ett utbud som görs tillgängligt

på andra plattformar. Internet är exempel på en teknik som används i allt större omfattning för distribution av radio. I regeringens IT-politiska proposition (prop. 2004/05:175, sid. 119) konstateras att teknikutvecklingen och digitaliseringen, inte minst framväxten av nya Internettjänster, har medfört att gränserna mellan olika medieformer har blivit mindre skarpa. Vidare konstateras att utvecklingen mot en ökad konvergens mellan medieformer bl.a. innebär att massmedieföretag kan publicera sitt innehåll på flera olika sätt. Internet har blivit en viktig informationskälla och radiolyssnandet via Internet växer stadigt, vilket underlättas av den ökade tillgången till bredbandsuppkopplingar. Enligt PTS hade i januari 2005 drygt en fjärdedel av de svenska hushållen tillgång till Internet via bredband. De senaste åren visar en tydlig ökning av antalet hushåll med bredbandsuppkoppling (Bredband i Sverige 2005, PTS 30 juni 2005).

Utvecklingen av DAB uppvisar stora variationer i de nordiska länderna och i andra europeiska länder. I Storbritannien är DAB-tekniken till viss del en framgång, inte minst när det gäller satsningen från branschen och försäljningen av digitalradiomottagare. I Danmark satsar både public service-radion och den kommersiella radion på DAB. Flera andra viktiga marknader som liknar den svenska, exempelvis Finland, präglas dock av stor osäkerhet. Sverige är en liten marknad med begränsade ekonomiska möjligheter. Därtill kommer att Sverige som land har en geografi som kräver stora insatser för att få en heltäckande marktdistribution av radio i hela landet. Regeringens samlade bedömning är att framgången för DAB-tekniken fortfarande är mycket begränsad.

Det är inte klarlagt att en övergång till DAB skulle innebära några påtagliga förbättringar för lyssnarna. Ljudkvaliteten och de tekniska fördelarna med DAB är ifrågasatta. Regeringen anser därför att det finns skäl att betvivla att nyttan med en övergång till enbart DAB-sändningar är så stor att den motsvarar de merkostnader som uppstår.

Framtidsförutsättningar

SR är ett av Sveriges allra viktigaste medieföretag som drygt hälften av befolkningen använder sig av varje dag för nyheter, debatt, förströelse och information. SR är en kulturbärare för alla människor i Sverige. Att SR:s program är tillgängliga för så många som möjligt skall vara ett av de centrala målen för verksamheten. Denna uppgift skall bolaget balansera mot uppgiften att vara ett radioföretag i allmänhetens tjänst, vilket bl.a. skall innebära att programmen håller hög kvalitet och att de till sin sammansättning inbjuder till nya och oväntade val.

Det är naturligt att SR söker nya vägar till utveckling. SR har i en rad skrivelser till regeringen uttryckt oro för att företaget tappar lyssnare och att det saknas utvecklingsmöjligheter inom nuvarande sändningsutrymme. Bolaget menar att det mot denna bakgrund blir svårt att leva upp till sitt uppdrag. Regeringen kan till viss del förstå bolagets oro. Det är viktigt att SR fortsätter att se utvecklingsmöjligheter på flera områden. Distributionen är en viktig fråga. Regeringen anser att SR även fortsättningsvis skall ligga långt fram i den tekniska utvecklingen när det gäller distribution av radio. Utgångspunkten bör vara att SR skall prova olika tekniker och i det arbetet följa utvecklingen i andra länder. Regeringen vill också framhålla betydelsen av att SR och SVT samarbetar när det gäller teknikutveckling och gemensamma distributionslösningar.

Slutsats

Distributionen av ljudradio fortsätter att digitaliseras. Flera tekniker finns eller håller på att utvecklas för digital radiodistribution och det finns enligt regeringens uppfattning inte skäl att nu välja en enskild teknik för den framtida radiodistributionen. Det är mot denna bakgrund inte aktuellt att besluta om en utbyggnad av DAB-sändningarna och att överväga en avstängning av sändningarna i FM-nätet. Regeringens bedömning innebär inte att någon distributionsform av radio utesluts. Tvärtom innebär fortsatt försöksverksamhet med olika digitala sändningstekniker en flexibilitet och en möjlighet att följa och ligga långt fram i den tekniska utvecklingen. Det är viktigt att SR förutsättningslöst prövar olika distributionsvägar för att nå publiken. Regeringens ställningstagande innebär att det inte heller är aktuellt att genomföra kommitténs övriga förslag.

Regeringen avser att noga följa utvecklingen när det gäller den digitala distributionen av radio och i den mån det finns behov av politiska beslut eller ställningstaganden, återkomma i frågan. Som ett led i detta avser regeringen att ge Radio- och TV-verket i uppdrag att, i dialog med SR, UR, övriga företag 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 distribution av radio. Uppdraget skall vara treårigt och redovisas till regeringen vid tre olika tillfällen. Uppdraget skall rymmas inom nuvarande budgetramar för Radio- och TV-verket.

När det gäller villkoren för SR:s och UR:s sändningar under kommande tillståndsperiod avser regeringen att återkomma i den proposition om framtida villkor för radio och TV i allmänhetens tjänst som är planerad att lämnas till riksdagen våren 2006.

Sammanfattning av betänkandena (SOU 2002:38) samt (SOU 2004:16)

Skr. 2005/06:66
Bilaga 1

Betänkandet *Digital Radio. Kartläggning och analys*. (SOU 2002:38) innehåller en kartläggning och analys av situationen för den digitala distributionen av radio i Sverige och i andra länder. I betänkandet konstateras att radio i framtiden kommer att distribueras via flera olika tekniska plattformar, men att eterburna marksändningar sannolikt kommer att vara den huvudsakliga distributionsformen även i framtiden eftersom radiolyssnande i stor utsträckning sker mobilt. Med hänvisning till den mycket begränsade utvecklingen av DAB både i Sverige och i andra länder konstaterar utredaren att frågan om en eventuell avveckling av den analoga radion är för tidigt väckt. Utredaren pekar också på att de reducerade sändningskostnader som finns att inhämta för TV vid en övergång till digital teknik saknas för radion.

Den parlamentariska kommitténs uppdrag var att genom en samlad analys av den digitala radions framtidsförutsättningar ta ställning till den digitala radions framtid. Uppdraget redovisades i slutbetänkandet *Digital Radio* (SOU 2004:16).

Digitalradiokommittén anser att digitaliseringen av radion bör fortsätta då den innebär en rad fördelar inte minst för public service-radion; en digitalisering torde också bidra till att ljudradions ställning på massmedieområdet kan bibehållas eller stärkas.

Kommittén konstaterar att vid en jämförelse mellan olika standarder för distribution av digital ljudradio framstår DAB-standarden tekniskt sett som den mest överlägsna befintliga standarden. Kommittén anser dock att det är svårt att förutsäga vilken eller vilka digitala plattformar som bör användas vid ett teknikskifte. Avgörande bör enligt kommittén vara t.ex. vilket system som på det mest kostnadseffektiva sättet kan främja radiolyssnandet i Sverige och tillgodose allmänhetens olika behov av utbud och tillgänglighet. Vidare konstateras i betänkandet att det inte finns underlag för att fastställa någon bestämd tidpunkt när de analoga ljudradiosändningarna kan upphöra.

Kommittén anser att det bör bedrivas DAB-sändningar i Sverige även fortsättningsvis. Att upphöra med verksamheten i avvaktan på utvecklingen i andra länder skulle innebära att digitaliseringen av ljudradion försenas. I betänkandet föreslås att sändningarna inledningsvis bör bedrivas utifrån ett innovationsperspektiv, dvs. sändningsverksamheten skall skapa utrymme för ett mer mångsidigt och för fler grupper mera tillgängligt utbud för att öka radiomediets attraktivitet. De fortsatta DAB-sändningarna bör enligt kommittén utvärderas efter tre år, dvs. med kommitténs förslag 2008. Vid denna utvärdering bör prövas huruvida steg skall tas från ett innovationsperspektiv till ett teknikskiftesperspektiv; att inrikta politiken på att ersätta de nuvarande analoga sändningarna med digitala sändningar.

Kommittén föreslår en etappvis utveckling av DAB. Under den första etappen bör omfattningen av investeringarna begränsas och både SR och privata aktörer skall ges möjligheter att bedriva DAB-sändningar under den fortsatta sändningsverksamheten. Enligt kommitténs bedömning bör det skapas förutsättningar för ett mångsidigt programutbud under den

första etappen av de fortsatta DAB-sändningarna. Kommittén föreslår därför att SR tilldelas ökade resurser som täcker de merkostnader som är förenade med kommitténs förslag till sändningsverksamhet under den första etappen av de fortsatta DAB-sändningarna. Då det ännu inte skapats någon kommersiell marknad för DAB-sändningar utgår kommittén från att kommersiella aktörers deltagande förutsätter att de ges incitament att sända.

För att privata aktörer skall ges incitament föreslår kommittén lättnader för innehavare av tillstånd att sända analog lokalradio i form av sänkta koncessionsavgifter eller sänkta krav på skyldighet att sända viss mängd eget material och program med lokal anknytning. Kommittén anser att incitamenten bör riktas till alla tillståndshavare för analog lokalradio och syfta till att befrämja mångfalden i både de analoga och de digitala ljudradiosändningarna.

I Sverige finns i dag två frekvensnät för DAB, ett nationellt och ett regionalt nedbrytbart nät. Enligt kommittén bör SR, liksom i dag, förfoga över hela kapaciteten i det nationella nätet och en tredjedel av det regionala. Kommittén anser dock att i samband med att de nuvarande sändningstillstånden för public service-företagen upphör att gälla bör prövas om det finns kommersiell efterfrågan att bedriva sändningar på den nationella frekvensen. Om det finns ett sådant intresse framhåller kommittén att tillstånd att bedriva sändningar i det nationella DAB-nätet bör kunna fördelas även till privata aktörer.

Kommittén anser vidare att det är av största vikt att närradion i framtiden kan beredas sändningsutrymme i minst samma omfattning som närradion förfogar över i de analoga sändningarna i dag. Kommittén bedömer dock att det för närvarande varken finns ekonomiska eller tekniska lösningar för närradions deltagande i DAB-sändningarna.

Kommitténs förslag innebär att SR bör anvisas ytterligare medel för att kunna bedriva DAB-sändningar både i det nationella och regionala DAB-nätet. Enligt kommitténs beräkningar skulle dessa medel uppgå till ytterligare 14 miljoner kronor per år, utöver de 23 miljoner kronor per år som SR redan kan använda för digital ljudradio (prop. 2000/01:94, sid.74). Kommittén föreslår att medelstillskottet finansieras genom en höjning av TV-avgiften.

Kommittén föreslår en ny modell för koncessionsavgiften med en rörlig del på fyra procent av programföretagens annonsintäkter vilket medför att statens intäktsbortfall kan beräknas till maximalt 50 miljoner kronor per år under den första etappen av den fortsatta sändningsverksamheten.

Förteckning över remissinstanserna

Skr. 2005/06:66

Bilaga 2

Följande remissinstanser har yttrat sig över delbetänkandet *Digital Radio. Kartläggning och analys.* (SOU 2002:38). Justitiekanslern, Konsumentverket, Statskontoret, Försvarmakten, Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket, Styrelsen för psykologiskt försvar, Riksrevisionsverket, Statens ljud- och bildarkiv, Granskningsnämnden för radio och TV, Radio- och TV-verket, Glesbygdsverket, Konkurrensverket, Post- och telestyrelsen, Statens Institut för Kommunikations-Analys (SIKA), Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), Vägverket, Annonsörföreningen, Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd (KLYS), Kristna Radionätet (KRN), Landsorganisationen i Sverige (LO), Landstingsförbundet, Närradions riksorganisation, Pres(s)gruppen, Radioutgivareföreningen, Sveriges Reklamförbund, Journalistförbundet, Tidningsutgivarna, Svenskt DAB-Forum, Sveriges Radio AB, Sveriges Utbildningsradio AB, Teracom AB, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO).

IT-företagen, Svenska kommunförbundet, SACO och Telia AB, har i sina remissvar angett att de avstår från att yttra sig över delbetänkandet.

Därutöver har skrivelser inkommit från Institutionen för journalistisk och masskommunikation vid Göteborgs universitet samt Factum Electronics AB.

Följande remissinstanser har yttrat sig över slutbetänkandet *Digital Radio* (SOU 2004:16). Justitiekanslern, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län, Försvarmakten, Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket, Styrelsen för psykologiskt försvar, Ekonomistyrningsverket, Statskontoret, Institutionen för journalistisk och masskommunikation vid Göteborgs universitet, Mitthögskolan, Statens ljud- och bildarkiv, Konsumentverket, Granskningsnämnden för radio och TV, Radio- och TV-verket, Taltidningsnämnden, Boverket, Miljöbalkskommittén (M 1999:03), Naturvårdsverket, PBL-kommittén (M 2002:05), Statens strålskyddsinstitut, Glesbygdsverket, Konkurrensverket, Post- och telestyrelsen, Statens Institut för Kommunikations-Analys (SIKA), Verket för innovationssystem (VINNOVA), Vägverket, Annonsörföreningen, Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd (KLYS) och COPYSWEDE, Ljudtekniska sällskapet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Lanstingsförbundet, Närradions riksorganisation, Svenska Artisters och Musikers Intresseorganisation (SAMI), Journalistförbundet, Tidningsutgivarna, Svenska Tonsättares Internationella Musikbyrå (STIM), Svenskt DABForum, Sveriges Radio AB, Sveriges Reklamförbund, Sveriges Utbildningsradio AB, Telia-Sonera, Teracom AB, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO).

Riksrevisionen, Humanistiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, SACO har i sina remissvar angett att de avstår från att yttra sig över slutbetänkandet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 december 2005

Närvarande: Statsministern Persson, statsråden Ringholm, Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Y. Johansson, Bodström, Sommestad, Karlsson, Nykvist, Andnor, Nuder, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin, Österberg, Orback, Baylan

Föredragande: Leif Pagrotsky

Regeringen beslutar skrivelse 2005/06:66 Digital distribution av ljudradio