



INSTITUTIONEN FÖR JOURNALISTIK, MEDIER OCH KOMMUNIKATION

Institutionen för journalistik, medier och kommunikation

Ulla Sättereie, prefekt
031-786 49 99

Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Dnr VR 2014/123

Remiss avseende "Från analog till digital marksänd radio". En plan från Digitalradiosamordningen (SOU 2014:77)

Göteborgs universitet (GU) har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerade betänkande från Digitalradiosamordningen. Det har uppdragits åt Institutionen för journalistik, medier och kommunikation (JMG) vid Göteborgs universitet att utforma universitetets yttrande. Mot denna bakgrund önskar institutionen framföra följande synpunkter.

Allmänt

Utredningen är en rapport från en särskild utredare som fått regeringens uppdrag att som branschsamordnare arbeta för en övergång till digital ljudradio. Den specifika uppgiften har varit att tillsammans med Myndigheten för radio och tv och i dialog med berörda aktörer utarbeta en plan för övergången.

Utgångspunkten för kommitténs arbete är regeringens proposition 2012/13:164, där regeringen gör bedömningen att "de fördelar som en digitalisering av marknätet ger talar för en övergång från FM-sändningar till marksänd digitalradio" (s 62). De angivna fördelarna granskas närmare i det följande, men redan här råder det enligt vår mening oklarhet om beslutsläget och därmed om den framlagda utredningens status.

För det första finns det inte något formellt beslut om övergång till digitalradio respektive nedsläckning av FM-nätet. Däremot finns det i direktiven till kommittén angivet att utredningsarbetet ska utgå från att FM-nätet släcks ner 2022. Det innebär att kommittén fått den något märkliga uppgiften att göra en planering på grundval av ett beslut som inte är fattat och dessutom tvingas ge argument för det. Det är lätt att dela utredarens påpekande ett sådant beslut skapar "tydlighet för företagen och lyssnarna och underlätta planering och genomförande av teknikskiftet" (s 11). Enligt vår bedömning är ett sådant arbetssätt något anmärkningsvärt.

För det andra innebär avsaknaden av beslut att även kommittéförslaget om hur införandet av digitalradio ska planeras måste kunna vägas in i en samlad bedömning av införandet av digitalradio. Eftersom propositionen bygger på tämligen allmänna bedömningar och hänvisningar till branschen och saknar konkretion är det först genom kommittébetänkandet som det finns ett underlag att ta ställning till. Det senare har varit en viktig utgångspunkt för våra bedömningar, där en huvudsaklig slutsats är att det ännu råder alltför många oklarheter för att det ska vara rimligt att fatta beslut om en plan för genomförande, särskilt ett sista datum för FM-nätet.

Utredningen och intressenterna

I direktiven till utredaren anges att ”en övergång till digital ljudradio upplevts som angelägen, inte minst av radiobranschen”. Lägre distributionskostnader och ”förbättrad konkurrens genom att den kommersiella radion kan sända nationellt” anges i direktiven som skäl och ”det allmänna kan bidra till att skapa goda förutsättningar”. Det branschperspektiv som här kommer till uttryck gäller hela kommittéarbetet. Utredaren har haft i uppgift att genomföra arbetet i ”dialog med berörda aktörer” och tillsammans med Myndigheten för radio och tv.

Med en sådan ansats är det föga förvånande att utredningen kommer att reflektera branschintressen mer än allmänintressen. Radiobranschen har mycket att vinna och har aktivt drivit frågan. I sammanhanget ska också framhållas att Sveriges Radios roll i detta knappast står för public service utan snarast måste betraktas som ett starkt partsintresse. Argumenten från de svagare intressenterna som exempelvis närradion får nästan per definition mindre vikt.

Enligt vår bedömning måste utredningen därför betraktas som snäv, möjligen även partisk. Det är dock inte utredarens ansvar utan uppdragsgivarens. Den grupp som i stort lämnas utanför är medborgarna. Vilka är egentligen medborgarnas behov av en radioutbyggnad? Upplever medborgarna att radiomediet måste utvecklas? Hur mycket är man beredd att betala för en ny teknik? Och hur förhåller sig radion till andra nya distributionstekniker som internetkanaler och poddar? När det gäller hur radiovanorna förändrats finns det också mycket underlag och vi återkommer till något av detta i det följande.

Vårt intryck är att regeringens synsätt influerats av digitaliseringen av tv som allmänheten relativt snabbt accepterade, men det är en tveksam analogi eftersom radiomarknaden är av en helt annan karaktär. Vår slutsats är att det behövs ett för radion betydligt bättre underlag än intressebaserade bedömningar från branschen.

Radion i dagens medielandskap

Den svenska mediemarknaden genomgår just nu en genomgripande omvandling. Sedan ett antal år pågår en omställning av svenskarnas medieanvändning, från traditionella (”linjära”) medier till medier distribuerade över internet. Den linjära radion hör till förlorarna i den här utvecklingen.

De longitudinella mätningar av svenskarnas medievanor som genomförs vid Göteborgs universitet (de nationella SOM-undersökningarna och Nordicom-Sveriges Mediebarometer) visar klart att ljudradion som medium sedan början av 2000-talet fått vidkännas en betydande nedgång i såväl räckvidd som lyssnartid. Nedgången är särskild påtaglig i de yngsta åldersgrupperna. Liksom är fallet med televisionen och dagspressen präglas radion av ökande åldersklyftor. Nedgången i radiolyssnande gäller både Public Service (SR) och den kommersiella radion, men är mest påtaglig i det senare fallet. Konkurrensen om

musiklyssnandet från onlinealternativ har slagit hårt mot den privata lokalradion, där det innehållsliga utbudet i allt väsentligt består just av populärmusik. I takt med övergången av mediekonsumenter från linjära medier till nätet ökar nätbaserade och mobila kanaler sin andel av annonsmarknaden.

För bedömningar av vikten av att införa digitalradio är detta viktiga perspektiv. Till bilden hör dessutom att utvecklingen, där traditionella medier, radion inkluderad, har att förhålla sig till krympande andelar av publik- och annonsmarknaderna kan väntas fortsätta – och sannolikt eskalera – under kommande år.

Här ska samtidigt noteras att det finns ett område där radion faktiskt lyckats bibehålla sin position bland den svenska publiken, nämligen i bilen. Andelen svenskar som dagligen lyssnar på radio när det kör eller åker bil har förblivit relativt stabil, vilket pekar på att just bilen är en miljö där ljudradion tack vare sina inneboende mottagaregenskaper står sig starkt och där konkurrensen från alternativa mediekkanaler är begränsad. Av betänkandet framgår samtidigt att det är just mottagningstekniken i bilen som är förknippad med de största omställningskostnaderna för den enskilde konsumenten (s 115 ff.). Härtill förefaller intresset för den digitala sändningstekniken måttligt inom bilindustrin. Mycket talar alltså för att billyssnandet är den enskilt mest kritiska faktorn för att radion ska kunna behålla sin räckvidd i en digital miljö. En nedsläckning av FM-bandet skulle i en situation där den nya tekniken inte är förankrad hos publiken (eller för den delen hos bilindustrin) riskera att få dramatiskt negativa konsekvenser för radiolyssnandet i landet. På senare år försiggår vidare en allt större andel av radiolyssnandet i mobiltelefoner med inbyggd FM-mottagare. Det faktum att det idag inte går att köpa mobiltelefoner där DAB+-tekniken är inbyggd (s 113), måste också ses som en central riskfaktor i arbetet med att få medborgarna att anamma den föreslagna sändningstekniken.

Motiven att övergå till digital sändningsteknik

I betänkandets inledning (s 23 ff.) anges inte mindre än nio olika motiv till en digitalisering av den marksända ljudradion. Motiven listas till synes utan inbördes rangordning, vilket bidrar till slutsatsen att det saknas ett enskilt och allt annat överskuggande skäl till den föreslagna övergången. Flertalet motiv är sådana som bygger vidare på de skäl som regeringen tidigare framfört i sin proposition. Anmärkningsvärt är att det bara redovisas positiva argument och att det helt saknas en motsvarande genomgång av nackdelarna – eller riskerna – med ett sådant omfattande strukturellt ingrepp på mediemarknaden som en digitalisering av den marksända ljudradion skulle innebära.

Det går också att ha invändningar mot giltigheten – och därmed tyngden – i flera av de angivna motiven. De fyra inledande motiven lyfter fram innehållsliga mervärden från en digitalisering, nämligen att den digitala sändningstekniken kommer innebära en utveckling av radioutbudet (i och med att FM-nätet ”är i princip fullt”; avsnitt 2.1), medföra fler program och större mångfald (2.2), medföra bättre konkurrens och fler aktörer på radiomarknaden (2.3), samt förbättrade möjlighet för public service att fullgöra sitt uppdrag (2.4).

Erfarenheterna från digitalövergången inom televisionen ger emellertid vid handen att ett större kanalutbud inte nödvändigtvis ger någon ökning av det informations-inriktade innehållet i det svenska kanalutbudet – åtminstone inte vad beträffar den kommersiella sektorn. Innehållsanalyser genomförda vid JMG vid Göteborgs universitet (Svensk medieutveckling) visar snarare att utbudet av informationsinriktat material minskat till förmån för ett nöjesinriktat dito i de större svenska kommersiella tv-kanalerna. Det finns i dag allt mer forskning som visar att ämnesmässig mångfald på en kommersiell etermediemarknad enbart

tycks kunna säkerställas med reglering; någon sådan diskuteras emellertid inte i betänkandet (även om behovet antyds på s. 23). Svensk lagstiftning har här snarare gått åt det omvända hållet, med en minskad reglering av de innehållsliga kraven på de svenska privata etermedieföretagen. Att döma av de ansökningar som kommit in och godkänns för sändningar i det digitala nätet (s 52f), så förefaller också tillskotten av nya aktörer och programformat vara begränsat. 18 av 21 nationella tillstånd tillföll de två nuvarande dominanterna på den kommersiella radiomarknaden, MTG Radio (Kilohertz AB) och SBS Discovery Radio.

Public serviceföretaget Sveriges Radio lyder under andra bestämmelser men det är likafullt noterbart att en utökning av utbudet i SR i ett digitalt marknät enligt bolagets egna beräkningar förutsätter ett tillskott från rundradiokontot med 50 mkr årligen (s. 36), ett faktum som också pekar på att en digitalisering i sig inte kan väntas medföra en ökad mångfald av radioutbudet med mindre än att också närliggande regelverk måste ses över.

Motiven som innebär att den digitala sändningstekniken erbjuder en robust och separat infrastruktur (2.6) samt möjliggör enkel, direkt och gratis mottagning (2.8) bör snarare ses som egenskaper hos marksänd ljudradio generellt, och gäller således redan den nuvarande FM-tekniken. Påståendet att digitaltekniken är gratis är dessutom en sanning med modifikation; som framgår av betänkandet kommer en övergång innebära kostnader för nyanskaffning av radiomottagare alternativt adaptorer för en stor majoritet av landets radiolyssnare.

Radion som beredskap

I direktiven anges vikten av att bedömningarna av införandet av digital ljudradion måste ta hänsyn till högt ställda beredskapskrav. Det är tveklöst ett viktigt krav. Den forskning om kriskommunikation som bedrivs bland annat vid JMG visar att radion fortsatt har stor betydelse när det gäller hur människor vill nås av information i samband med kriser eller olyckor, även om betydelsen av mobilen är i kraftigt stigande även här, i synnerhet i de yngre åldersgrupperna. Också i detta avseende kännetecknas alltså utvecklingen av en påtaglig generationsklyfta, vilket reser frågor kring radiomediets roll i framtidens beredskapsarbete. I detta sammanhang bör särskilt uppmärksammas ljudradions betydelse som en effektiv kommunikationskanal till landets bilförare. En övergång till en sändningsteknik som inte anammas av bilägare och bilindustri (jfr ovan) riskerar att ha en direkt negativ inverkan myndighetsveriges möjligheter att på ett effektivt sätt nå ut med viktig samhällsinformation till landets bilförare.

Kriterierna för genomförandet

Den avgjort mest centrala frågan som Digitalradiosamordningen har haft att ta ställning till – givet uppdraget – har att göra med tidpunkten för nedsläckningen av det analoga FM-nätet. Mot den bakgrunden är det anmärkningsvärt att så lite uppmärksamhet ägnas åt kriterierna för en nedsläckning. Samtliga fyra villkor kan på goda grunder anses vara bristfälliga när det gäller definitioner av centrala begrepp och termer. Således definieras inte vad ”högt ställda beredskapskrav” (s 14) i villkor 1 ska anses omfatta, detsamma gäller det ”mervärde” (s 15) för lyssnarna i fråga om ett ökat programutbud i villkor 3, eller de ”ekonomiskt och praktiskt rimliga möjligheter” (s 15) för en konvertering av analoga bilradiomottagare som anses vara nödvändiga. Att en för digitalövergången så fundamental fråga som nedsläckningskriterierna inte ges entydiga och operationaliserbara definitioner är en allvarlig brist hos betänkandet.

När det gäller villkor 2 (s 15), som rör de digitala sändningars räckvidd ("50-procentsmålet"), så visar erfarenheter från surveyforskningen på svårigheterna att med tillbörlig precision fastställa de mottagningstekniker med vilka människor tar del av medier i dagens konvergerade medielandskap. Uppdraget att med hjälp av frågeundersökningar fastställa lyssningskriteriet är alltså förenat med betydande mätningstekniska problem. Inte heller den här problematiken fångas upp i betänkandet.

Nationella jämförelser

Vi har i vårt närområde två länder som ifråga om en övergång till digital ljudradio ligger några steg före Sverige i processen. I såväl Danmark som Norge finns beslut om att genomföra en nedsläckning av FM-nätet, under 2019 respektive 2017 (alternativt 2019). I båda fallen har processen kring en övergång till den digitala sändningstekniken utsatts för omfattande kritik och en nedsläckning av FM-nätet ifrågasatts (se t.ex. den i Norge nyligen genomförda remissrundan kring en digitalövergång). Erfarenheterna från grannländerna, som i fråga om mediekonsumtion och marknadsstruktur har stora likheter med de svenska, borde utgöra en central referens till hur digitalfrågan hanteras i Sverige.

Slutbedömning

Vi har betraktat kommittébetänkandet som ytterligare ett viktigt underlag för att kunna ta ställning till om och när ljudradion ska digitaliseras. Enligt vår bedömning är betänkandet otillräckligt för att kunna ligga till grund för sådana bedömningar.

För det första saknas det övertygande genomgångar av skälen till varför en digitalisering krävs – motiven är föga utvecklade och präglas av branschintressen där medborgarna kommit på mellanhand – liksom av den snabba marknadsutveckling som för närvarande kännetecknar radion och som kan väntas fortsätta i en allt högre takt.

För det andra saknas det analyser av nackdelar och risker med införandet samtidigt som de formella kriterierna för framgång för den digitala radion – och därmed nedsläckningen av FM-nätet – är oklara. På dessa punkter får man känslan av att synsättet på digitalisering präglas av en teknologisk determinism och därför inte kräver så mycket argumentation.

* * *

Underlaget till remissen har utarbetats av fil dr Jonas Ohlsson och seniorprofessor Lennart Weibull.

Med vänliga hälsningar

Ulla Sättereie

Prefekt, JMG