

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Skrifstofa nefndasviðs
150 Reykjavík

Reykjavík, 4. febrúar 2021
Tilv.: 2101006

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 (stuðningur við einkarekna fjölmiðla)

1. Með tölvupósti dags. 21. janúar 2021, veitti allsherjar- og menntamálanefnd Samkeppniseftirlitinu færi á því að gefa umsögn um frumvarp mennta- og menningarmálaráðherra til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 (stuðningur við einkarekna fjölmiðla), 327. mál. Meginmarkmið frumvarpsins er að efla og koma til móts við einkarekna fjölmiðla, til að jafna stöðu íslenskra fjölmiðla, með því að koma á fót stuðningskerfi vegna kostnaðar sem fellur til við miðlun efnis og umfjöllunar um samfélagsleg málefni. Getur stuðningurinn numið allt að 25% af stuðningshæfum rekstrarkostnaði umsækjanda, eins og nánar er vikið að í frumvarpinu.
2. Samkeppniseftirlitið hefur áður veitt umsögn um efni frumvarpsins á fyrri stigum málsins, þann 13. janúar 2020 og 15. febrúar 2019¹, en þar var m.a. rakið að Samkeppniseftirlitið hefur tekið til skoðunar ýmis mál sem varða málefni á fjölmiðlamarkaði á undanförunum árum, m.a. að því er varðar stöðu Ríkisútvarpsins á fjölmiðlamarkaði og samruna fjölmiðlafyrirtækja. Af þeim málum sem tekin hafa verið til skoðunar er ljóst að rekstrarstaða einkarekinna fjölmiðla er erfið og virðist hafa þrengst enn frekar á undanförunum misserum. Jafnframt hefur breytt neysluhegðun og örar tæknibreytingar leitt til samdráttar í auglýsingasölu hjá hinum hefðbundnu einkareknu fjölmiðlum.
3. Í þessu samhengi er rétt að áréttta að Samkeppniseftirlitið hefur áður fjallað um mikilvægi þess að endurskoða löggjöf varðandi Ríkisútvarpið vegna þeirrar samkeppnislegu mismununar sem hún hefur skapað á markaði fyrir birtingu auglýsinga og fyrir kostun.
4. Samkeppniseftirlitið fagnar því að brugðist hafi verið við þeim athugasemdum sem settar voru fram í fyrri umsögnum um málið, en með þeim var Samkeppniseftirlitið að leysa af hendi það lögbundna verkefni sitt að „benda stjórnvöldum á leiðir til að gera samkeppni virkari“, sbr. c-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.

I.

Um hlutverk Samkeppniseftirlitsins og fjölbreytni og fjölræði í fjölmiðlun

5. Líkt og tekið var fram í fyrri umsögn hefur Samkeppniseftirlitið samkvæmt samkeppnislögum nr. 44/2005 því hlutverki að gegna að vera málssvari samkeppni en í því felst m.a. að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði. Ennfremur fylgir

¹ Eldri umsagnir Samkeppniseftirlitsins eru aðgengilegar hér: <https://www.samkeppni.is/urlausnir/umsagnir/>.



Samkeppniseftirlitið eftir bannreglum samkeppnislaga á fjölmiðlamarkaði og tekur afstöðu til samkeppnislegra áhrifa samruna.

6. Samkeppniseftirlitið hefur jafnframt hlutverki að gegna samkvæmt X. kafla A fjölmiðlalaga nr. 38/2011. Í kaflanum er kveðið á um sérstakt eftirlit með fjölmiðlasamrunum og eftirlit með fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlum, sem m.a. felur í sér að eftirlitið hefur heimild til að grípa til aðgerða gegn aðstæðum sem koma í veg fyrir, takmarka eða hafa skaðleg áhrif á fjölræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlun almennings til tjóns. Skal þetta gert í samstarfi við fjölmiðlanefnd sem jafnframt getur lagt fyrir Samkeppniseftirlitið að taka mál til efnislegrar umfjöllunar.
7. Rétt er í samhengi við frumvarp þetta að rifja upp að núgildandi fjölmiðlalög hafa það að meginmarkmiði, með öðru, að stuðla að fjölbreytni og fjölræði í fjölmiðlun. Í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 38/2011 er þetta m.a. útskýrt svo „að lögð sé áhersla á fjölbreytni og fjölræði á fjölmiðlamarkaði til að tryggja menningarlega og stjórnmálalega fjölbreytni og stuðla að því að borgarar geti metið, tekið afstöðu til og tekið þátt í lýðræðislegum ákvörðunum“ .
8. Hugtökin fjölbreytni og fjölræði eru ekki skilgreind í fjölmiðlalögum en í greinargerð með lögum nr. 54/2013 sem breyttu fjölmiðlalögum kemur m.a. eftirfarandi fram: „Með hugtakinu fjölræði í fjölmiðlun er þannig vísað til þess að fjölmiðlar séu ekki undir yfirráðum fárra aðila. Dreift eignarhald á fjölmiðlum er talið tryggja betur að ritstjórnarefni fjölmiðla endurspegli ólík sjónarmið. Hugtakið fjölbreytni í fjölmiðlun hefur margháttða merkingu og vísar jafnt til þess að fjölbreytt efni sé í boði, að það efni og sjónarmið sem fram kemur sé fjölbreytt og sett fram á ólíkan hátt fyrir notendur, að mismunandi hópar og einstaklingar samfélagsins fái notið sín í fjölmiðlum og höfðað sé til þeirra með fjölbreyttum hætti, og að efni frá ólíkum landsvæðum nái jafnframt til annarra landsvæða en þar sem það er framleitt. Fjölbreytni að þessu leyti felur bæði í sér að í boði sé margbreytilegt efni, svo sem fréttir, menningarefni, fræðsluefni, íþróttir o.fl., og að efnistöð endurspegli fjölbreytt viðhorf.“
9. Að mati Samkeppniseftirlitsins er brýnt að stuðningur við fjölmiðla, af almannafé, hafi það að meginmarkmiði að styðja við fjölræði og fjölbreytin eins og inntak þeirra hugtaka er skilgreint samkvæmt framangreindu.

II.

Niðurlag

10. Með hliðsjón af framangreindu hvetur Samkeppniseftirlitið að hugað verði sérstaklega að markmiðum um fjölræði og fjölbreytni og samkeppnisstöðu minni fjölmiðla við þinglega meðferð frumvarpsins. Líkt og fram kemur í frumvarpinu felur sú ráðstöfun að styrkja einkarekna fjölmiðla ólögsmæta ríkisaðstoð í skilningi samkeppnisreglna EES-samningsins, en eftirlit með ríkisstyrkjum fellur utan hlutverks Samkeppniseftirlitsins.²

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið


Guðmundur Haukur Guðmundsson

² Eftirlit með ríkisstyrkjum er í höndum Eftirlitsstofnunar EFTA. Sjá nánar hér: <https://www.eftasurv.int/state-aid>.