



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Allsherjar- og menntamálanefnd
Skrifstofa nefndarsviðs Alþingis
150 Reykjavík

Reykjavík, 13. janúar 2020
Tilv.: 1912012

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til laga um fjölmiðla (stuðningur við öflun og miðlun fréttu, fréttatengds efnis o.fl.).

Með tölvupósti, dags. 17. desember 2019, veitti allsherjar- og menntamálanefnd Samkeppniseftirlitinu færi á því að gefa umsögn um frumvarp mennta- og menningarmálaráðherra til laga um fjölmiðla (stuðningur við öflun og miðlun fréttu, fréttatengds efnis o.fl.).¹ Meginefni frumvarpsins er að veita stjórnvöldum heimild til að styðja við rekstur einkarekinna fjölmiðla í formi endurgreiðslu á allt að 18% af tilteknum hluta rekstrarkostnaðar, þó að hámarki 50 m.kr. Þá er kveðið á um sérstakan styrk á allt að 4% af launakostnaði sem ekki er háður þaki. Loks eru gerðar ýmsar kröfur vegna styrkveitingar til viðkomandi fjölmiðla og efnis þeirra.

Samkeppniseftirlitið hefur áður veitt umsögn um efni frumvarpsins á fyrri stigum málsins, sbr. umsögn eftirlitsins frá 15. febrúar 2019. Þar er rakið að Samkeppniseftirlitið hefur tekið til skoðunar ýmis mál sem varða málefni á fjölmiðlamarkaði á undanförunum árum, m.a. að því er varðar stöðu Ríkisúttvarpsins 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. Umsögnin er hjálögð og vísar eftirlitið til hennar.

1.

Um hlutverk Samkeppniseftirlitsins og fjölbreytni og fjölræði í fjölmiðlun

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

¹ 150. löggjafarþing 2019-2020, þingskjal 645-458. mál.



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 fjölmiðlun, 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 almenningi til tjóns. Skal þetta gert í samstarfi við fjölmiðlanefnd sem jafnframt getur lagt fyrir Samkeppniseftirlitið að taka mál til efnislegrar umfjöllunar.

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“.

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.“

2.

Stuðningur við fjölmiðla þarf að hafa fjölræði og fjölbreytni að meginmarkmiði

Að mati Samkeppniseftirlitsins er brýnt að stuðningur við fjölmiðla, af almannafé, hafi það að meginmarkmiði að styðja við fjölræði og fjölbreytni eins og inntak þeirra hugtaka er skilgreint samkvæmt framangreindu.

Í þessu sambandi hefur Samkeppniseftirlitið í huga að eignarhald stærri einkarekinna fjölmiðla hefur í vaxandi mæli þróast á þann veg að eignarhaldið hefur færst á hendur fjársterkra aðila sem standa fyrir tiltekna skilgreinda hagsmuni í íslensku atvinnulífi. Í sumum tilvikum blasir við að ráðstöfun þessara aðila á fjármunum í fjölmiðlarekstur hefur það meginmarkmið að ljá hagsmunum viðkomandi aðila enn sterkari rödd og vinna þeim þannig frekari framgang.

Við þessar aðstæður er mikilvægt að stjórnvöld hagi stuðningi sínum við fjölmiðla þannig að þeir aðilar eða hagsmunaöfl sem hafa úr minni fjármunum að moða geti einnig komið sínum málstað á framfæri. Ættu stjórnvöld að þróa almenn viðmið um stuðning með þetta í huga, án þess að afstaða sé tekin til viðkomandi lögmætra hagsmuna eða þeim mismunað.

Í þessu sambandi má nefna að Samkeppniseftirlitið hefur lengi bent á rótgróið en vaxandi misvægi sem felst í möguleikum annars vegar stærri atvinnufyrirtækja og hins vegar



neytenda til þess að tala fyrir hagsmunum sínum á vettvangi stjórnvalda. Blasir við að hagsmunasamtök sem hafa úr miklum fjármunum að moða eru líklegri til að vinna hagsmunamálum sínum framgang, t.d. við mótun löggjafar, heldur en hagsmunasamtök sem hafa úr litlu eða engu að moða.

Samkeppniseftirlitið hefur bent á mikilvægi þess í samkeppnislegu tilliti að neytendur eigi sér sterka rödd og málsvara, sem tali fyrir hagsmunum þeirra og stuðli þannig m.a. að því að neytendur geti veitt fyrirtækjum sterkara aðhald. Í þessu sambandi hefur eftirlitið bent á að íslensk stjórnvöld standa langt að baki öðrum norrænum ríkjum í stuðningi við hagsmunasamtök neytenda. Þessi sjónarmið eiga einnig við í fjölmiðlun. Við blasir að ljá þyrfti hagsmunum neytenda miklu sterkari rödd á vettvangi fjölmiðla.

Öll skilyrði fyrir stuðningi sem miða að, eða hefur þau áhrif, að opinber stuðningur verður fyrst og fremst stærri og öflugri fjölmiðlum til gagns, á kostnað smærri fjölmiðla, eru óheppileg út frá þessum sjónarhóli. Slík skilyrði fá raunar illa samræmst markmiðum um fjölræði og fjölbreytni yfirhöfuð.

Að þessu leyti tekur Samkeppniseftirlitið undir athugasemdir ýmissa smærri fjölmiðla, sem fram hafa komið, sem benda á að breytingar á frumvarpinu, frá fyrri útgáfu, sem horfa til strangari skilyrða fyrir stuðningi (og lægra endurgreiðslulutfalls), vinni gegn smærri fjölmiðlum og þar með fjölbreytni og fjölræði. Hér má einnig nefna að í fyrri umsögn gerði Samkeppniseftirlitið athugasemd við að endurgreiðslur samkvæmt frumvarpinu næðu ekki til sérhæfðra fjölmiðla sem fjalla um afmarkað efni eða afmarkaða þætti samfélagsins, sbr. d- og e-liður 62. gr. g (d-liður 3. gr. frumvarpsins).

Þá eru allrar athygli verðar hugmyndir sem fram hafa komið sem fela í sér að almenningur geti með einhverjum hætti haft áhrif á hvert stuðningur rennur. Sé það vilji löggjafans að almenningur styrki fjölmiðla, í þessu samhengi með greiddum sköttum, er hægt að færa rök fyrir því að almenningur væri best til þess fallin að útteilda þeim fjármunum. Ein leið í því samhengi væri að gera skattskyldum aðilum kleyft að velja hvert styrkur hvers skattgreiðanda rynni samhliða skilum á skattskýrslu.

Samkeppniseftirlitið mælist eindregið til þess að horft verði til þessara sjónarmiða við þinglega meðferð frumvarpsins.

3.

Um jafnræði keppinauta

Ein af forsendum virkrar samkeppni er að jafnræði ríki á milli keppinauta sem starfa á sama markaði. Í því felst að rekstrarforsendur viðkomandi keppinauta séu sem líkastar og að þeir njóti jafnræðis m.a. í skilningi laga og í samskiptum við stjórnvöld.²

Hér er ítrekuð athugasemd úr fyrri umsögn, sbr. það sem rakið er hér að ofan, um það að endurgreiðslur nái ekki til sérhæfðra fjölmiðla sem fjalla um afmarkað efni eða afmarkaða þætti samfélagsins, sbr. d- og e-liður 62. gr. g (d-liður 3. gr. frumvarpsins). Þannig er

² Sjá umfjöllun á heimasíðu framfarastofnunarinnar OECD um jafnræði keppinauta (e. *Competitive neutrality*). <http://www.oecd.org/competition/competitiveneutralitymaintainingalevelplayingfieldbetweenpublicandprivatebusiness.htm>.



hætta á því að samkeppnisstaða slíkra fjölmiðla, sem yfirleitt eru minni fyrirtæki,³ yrði skekkt gagnvart almennum fjölmiðlum sem njóti niðurgreiðslu. Að mati Samkeppniseftirlitsins er tilefni til þess að huga frekar að þessu við úrvinnslu frumvarpsins.

Miðað við texta frumvarpsins og skýringar við hann er gert ráð fyrir því að aðeins tiltekin efnistöð einkarekinna fjölmiðla njóti endurgreiðslu, þ.e. fréttir, fréttatengt efni og umfjöllun um samfélagsleg málefni. Í frumvarpinu segir þannig orðrétt í athugasemdum við d. lið 62. gr. g:

„Kostnaður vegna annars efnis svo sem skemmtipáttar, kvikmynda, þ.m.t. stuttmynda, tónlistar, ípróttar og upptaka eða beinna lýsinga af ípróttaviðburðum, fæst því ekki endurgreiddur.“

Miðað við þessar skýringar í frumvarpstextanum er ljóst að kostnaður vegna sambærilegs afþreyingarefnis hjá mismunandi fjölmiðlum, almennum eða sérhæfðum, verður ekki niðurgreiddur. Að mati Samkeppniseftirlitsins kann þó í framkvæmd að vera töluverðum vandkvæðum háð að afmarka (launa)kostnað vegna annars vegar fréttar og hins vegar afþreyingarefnis, þannig kunna sömu starfsmenn að sinna hvorum efnisflokknum fyrir sig auk þess sem erfitt getur verið að sundurgreina hvað kostnaður við t.a.m. vefsíðu fellur til vegna almenns afþreyingarefnis og svo hins vegar fréttatengds efnis. Vekur Samkeppniseftirlitið athygli nefndarinnar á þessu.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er hætt á því að lögin muni leiða til röskunar á samkeppnisstöðu fjölmiðla sem af einhverjum ástæðum uppfylla ekki strangar kröfur d- og e-liðar 62. gr. g. Þessi staða leiðir jafnframt til aðgangshindrana að markaðnum þar sem nýir fjölmiðlar sem hefja rekstur þurfa að hafa fjölbreytt efnisframboð strax frá upphafi rekstrar til þess að njóta endurgreiðslu. Að mati Samkeppniseftirlitsins leiðir krafa i-liðar 62. gr. um lágmarksfjölda starfsmanna í fullu starfi jafnframt til aðgangshindrana að markaðnum.

Til þess að bæta úr framangreindum annmörkum mætti að mati Samkeppniseftirlitsins slaka á skilyrði frumvarpsins um fjölbreytileika þess efnis sem í boði er eða útbúa sambærilega undanþágu og veitt er staðbundnum miðlum skv. 2. mgr. 62. gr. g. Auk þess mætti taka til skoðunar að slaka á kröfum i-liðar 62. gr. g um lágmarksfjölda starfsmanna.

Í fyrri umsögn fjallaði Samkeppniseftirlitið jafnframt um aðra þætti sem varða kröfur til fjölmiðla sem óska eftir endurgreiðslu kostnaðar. Að mati eftirlitsins kann að vera tilefni til þess að rýmka skilyrði f. liðar 62. gr. g um tíðni útgáfu. Þannig er ljóst að krafan um daglega miðlun efnis net-, hljóð- og myndmiðla og 48 útgáfudaga prentmiðla getur reynst minni fjölmiðlum erfið. Í stað kröfu um daglega birtingu efnis á vefmiðlum mætti sem dæmi miða við lágmarksfjölda birtinga á tilteknu tímabili t.d. einni viku eða mánuði. Þá mætti

³ Í frumvarpstextanum er sérstaklega vísað til þess að með lögunum sé m.a. ætlunin að styrkja minni og svæðisbundna fjölmiðla: „Sú leið að endurgreiða einkareknum fjölmiðlum hluta þess kostnaðar sem fellur til við að afla og miðla fréttum, fréttatengdu efni o.fl. er ekki aðeins hugsuð sem stuðningur við stærri fjölmiðla með sterkar ritstjórnir heldur jafnframt sem stuðningur við smærri miðla, þ.m.t. staðbundna fjölmiðla sem gegna mikilvægu menningar- og lýðræðishlutverki í smærri byggðum.“



skoða að fækka útgáfudögum prentmiðla sem gerð er krafa um.⁴ Vísast að öðru leyti til umfjöllunar í fyrri umsögn.

Í þessu sambandi er einnig mikilvægt að hafa í huga sjónarmið um fjölræði og fjölbreytni, sbr. umfjöllun í kafla 2 hér að framan.

4.

Um misræmi í skýringum við frumvarpið að því er varðar tungumál

Í 62. gr. d (a-liður 3.gr. frumvarpsins) er fjallað um markmið X. kafla B laganna. Þar kemur fram að auk þess að styðja við og efla útgáfu á fréttum sé ákvæðunum ætlað að styðja við málstefnu stjórnvalda. Í athugasemdum við greinina kemur fram að stuðningur við einkarekna fjölmiðla sé þannig einkum ætlað að styðja við fjölmiðlun á íslensku. Í skýringum við 62. gr. e (b-liður 3. gr. frumvarpsins) kemur fram að:

„Samkvæmt gildissviði kaflans er gert að skilyrði að það efni sem fjölmiðill miðlar sé ætlað almenningi hér á landi. Í því felst að efni sé fjölmiðils sé að meginstefnu á íslensku [...] Fjölmiðlar hafa sem fyrr segir mikilvægu hlutverki að gegna í lýðræðissamfélagi við miðlun upplýsinga og sem vettvangur umræðu og skoðanaskipta. Með aukinni tækni standa Íslendingar frammi fyrir enn meiri áskorun en áður við að vernda íslenskuna. Íslenskt efni í fjölmiðlum skiptir þannig höfuðmáli til að viðhalda tungumálinu. Með stuðningi við miðlun efnis á íslensku er stuðlað að því að vernda íslenskuna og efla læsi á íslenskri tungu. Krafan um að efni fjölmiðils sé ætlað almenningi hér á landi verður þó ekki skilin svo að efni megi eingöngu vera á íslensku. Efni sem ætlað er þeim hluta almennings hér á landi sem hefur annað móðurmál en íslensku getur einnig fallið hér undir.“

Miðað við framangreint virðist ljóst að fjölmiðlar sem sinna innflytjendum, ferðamönnum, erlendum námsmönnum og minnihlutahópum á Íslandi geti notið endurgreiðslu kostnaðar. Samkeppniseftirlitið vill þó vekja athygli á því að ákveðið misræmi virðist vera í greinargerð með frumvarpinu en í athugasemdum við d-lið 62. gr. g. (d. liður 3. gr. frumvarpsins) segir orðrétt:

„Þá er rétt að áréttast að af gildissviði frumvarpsins, sbr. 62. gr. e, leiðir að efni skal vera á íslensku. Fréttir, fréttatengt efni og umfjöllun um samfélagsleg málefni á öðrum tungumálum en íslensku njóta því ekki stuðnings samkvæmt frumvarpi þessu.“

Verði túlkun ákvæðisins með þessum hætti kunna lögin að leiða til samkeppnislegrar mismununar gagnvart innlendum fjölmiðlum sem sinna íbúum með annað móðurmál en íslensku.

⁴ Af kröfunni um lágmarksfjölda útgáfudaga leiðir að hefðbundin tímarit munu ekki njóta endurgreiðslu kostnaðar af framleiðslu fréttar og fréttatengds efnis.



5.

Um sérstakan stuðning

Í 62. gr. k (h. liður 3. gr. frumvarpsins) er kveðið á um svokallaðan sérstakan stuðning til fjölmiðla sem uppfylla skilyrði X. kafla B frumvarpsins. Þessi stuðningur er ekki háður 50 m.kr. hámarki 62. gr. i (f-liður 3. gr. frumvarpsins) en tekur mið af þeim fjármunum sem ætlaðir eru til stuðnings einkarekinna fjölmiðla skv. fjárlögum hvers árs. Miðað við texta ákvæðisins er ljóst að það er háð sömu takmörkunum og fjallað hefur verið um hér að framan enda sömu efniskröfur gerðar til endurgreiðsluhæfra fjölmiðla. Þá leiðir jafnframt af takmarkaðri veltu minni fjölmiðla að aðeins allra stærstu fjölmiðlar landsins munu njóta endurgreiðslu skv. þessu ákvæði. Ítrekuð eru hér fyrrgreind sjónarmið um fjölræði og fjölbreytni, sbr. umfjöllun í kafla 2.

Að mati Samkeppniseftirlitsins mætti taka til skoðunar, til að auka jafnræði á milli keppnauta, að skipta þeim fjármunum sem ekki er úthlutað skv. X. kafla B frumvarpsins með öðrum hætti, til að mynda með stofnun sjóðs.

6.

Niðurlag

Með hliðsjón af framangreindu hvetur Samkeppniseftirlitið til þess að hugað verði sérstaklega að markmiðum um fjölræði og fjölbreytni og samkeppnisstöðu minni fjölmiðla við þinglega meðferð frumvarpsins. Mikilvægt er að gerðar verði breytingar á frumvarpinu sem styðja við innkomu og viðgang smærri fjölmiðla, með fjölræði, fjölbreytni og virkari samkeppni í huga.

Líkt og fram kemur í frumvarpinu felur sú ráðstöfun að styrkja einkarekna fjölmiðla í sér ríkisaðstoð í skilningi EES-samningsins. Fjallað er um ríkisstyrki í samkeppnislögum en eftirlit með ríkisstyrkjum fellur utan hlutverks Samkeppniseftirlitsins.⁵

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið



Magnús Þór Kristjánsson

Hjálagtt: Umsögn Samkeppniseftirlitsins um drög að frumvarpi, dags. 15. febrúar 2019.

⁵ Eftirlit með ríkisstyrkjum er í höndum Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA), <http://www.eftasurv.int/about-the-authority/the-authority-at-a-glance-/eftirlitsstofnun-efta/>.



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Mennta- og menningarmálaráðuneytið
Sölvhólsgötu 4
101 Reykjavík

Reykjavík, 15. febrúar 2019

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011 (stuðningur við öflun og miðlun fréttar, fréttatengds efnis o.fl.).

Samkeppniseftirlitið vísar til umsagnarbeiðni á samráðsgátt stjórnvalda á vefsíðunni Ísland.is vegna draga að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011. Meginefni frumvarpsins er að veita stjórnvöldum heimild til að styðja við rekstur einkarekinna fjölmiðla í formi endurgreiðslu á allt að 25% af tilteknum hluta ritstjórnarkostnaðar, þó að hámarki 50 m.kr. Þá eru gerðar ýmsar kröfur vegna styrkveitingar til viðkomandi fjölmiðla og efnis þeirra.

1.

Samkvæmt samkeppnislögum nr. 44/2005 hefur Samkeppniseftirlitið hlutverki að gegna sem málsvari samkeppni, sbr. einkum c. liður 8. gr. laganna. 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. 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 fjölmiðlun.

Samkeppniseftirlitið hefur undanfarin ár tekið til skoðunar ýmis mál sem varða með einum eða öðrum hætti samkeppnisumhverfi á fjölmiðlamarkaði. Þannig beindi Samkeppniseftirlitið t.a.m. tilmælum til menntamálaráðherra á árinu 2008 vegna tiltekinna samkeppnishamla sem eftirlitið taldi stafa af stöðu og háttsemi Ríkisútvarpsins (RÚV) á markaði fyrir sölu auglýsinga í ljósvakamiðlum.¹ Lagði Samkeppniseftirlitið til, að ef fullur samkeppnislegur jöfnuður ætti að nást á markaðnum, þyrfti RÚV að hverfa af honum í núverandi mynd. Til vara var þeim tilmælum beint til stjórnvalda að dregið yrði verulega úr umsvifum RÚV á auglýsingamarkaði og settar yrðu skýrar reglur sem takmarka þá starfsemi þess. Tilmælum eftirlitsins hefur verið fylgt eftir m.a. í umsögnum um breytingar

¹ Álit nr. 4/2008, *Samkeppnishömlur sem stafa af stöðu og háttsemi Ríkisútvarpsins á markaði fyrir sölu auglýsinga í ljósvakamiðlum.*

á fjölmiðlalögum og lögum um Ríkisútvarpið.² Frá þessum tíma hafa verið gerðar tilteknar breytingar á starfsemi RÚV, m.a. með lögum nr. 23/2013, um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu.³

Samkeppniseftirlitið veitti jafnframt nefnd ráðherra um rekstrarumhverfi fjölmiðla, upplýsingar um stöðu samkeppni á fjölmiðlamarkaði og yfirlit yfir verkefni eftirlitsins á þessu sviði, með bréfi, dags. 20. mars 2017.

Samkeppniseftirlitið hefur auk þess á undanförunum árum tekið til skoðunar samruna fjölmiðlafyrirtækja. Af rannsóknum þeirra samruna er ljóst að rekstrarstaða smærri fjölmiðla á Íslandi hefur verið erfið og hefur m.a. verið litið til þess við úrlausn mála.⁴ Í þessu samhengi má einnig benda á ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins sem varða mælingar á notkun fjölmiðla en í þeim hefur eftirlitið reynt að auðvelda aðgengi nýrra og smærri fjölmiðla að mælingunum.⁵ Minni fjölmiðlar hafa bent á að mögulega þurfi aðkomu ríkisins að mælingum á fjölmiðlum til að tryggja jafnara aðgengi að þeim en kostnaður af mælingunum er hlutfallslega mikill fyrir minni fjölmiðla.⁶

2.

Samkeppniseftirlitið fagnar því að leitað sé leiða til þess að styrkja sjálfstæða einkarekna fjölmiðla á Íslandi í samkeppni við m.a. erlendar efnisveitur og netmiðla. Er sú aðgerð til þess fallin að styrkja fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun sem er mikilvægt í því tilliti að efla menningar- og lýðræðislega umræðu. Er þetta í samræmi við það hlutverk sem Samkeppniseftirlitinu hefur verið falið skv. fjölmiðlalögum og vitnað er til hér að framan.

Aftur á móti er það jafnframt hlutverk Samkeppniseftirlitsins að stuðla að virkri samkeppni. Í því felst m.a. að fylgjast með því að aðgerðir stjórnvalda takmarki ekki samkeppni að óþörfu og benda á það sem betur mætti fara. Ein af forsendum virkrar samkeppni er að jafnræði ríki á milli keppnauta sem starfa á sama markaði. Í því felst að rekstrarforsendur viðkomandi keppnauta séu sem líkastar og að þeir njóti jafnræðis m.a. í skilningi laga og í samskiptum við stjórnvöld.⁷

Í 3. gr. frumvarpsdraganna er að finna tillögu að nýrri grein 62. g. fjölmiðlalaga þar sem fjallað er um skilyrði endurgreiðslu til fjölmiðla. Er þar að finna ýmis skilyrði sem viðkomandi fjölmiðill þarf að uppfylla til þess að geta átt rétt á endurgreiðslu skv. frumvarpsdrögum. Samkeppniseftirlitið tekur undir það með höfundum frumvarpsdraganna að mikilvægt sé að þessar reglur séu einfaldar og gagnsæjar til að

² Samkeppniseftirlitið veitti umsögn um frumvarp til þeirra laga sem síðar varð að lögum nr. 23/2013 um Ríkisútvarpið. Sjá umsögn til mennta- og menningarmálaráðuneytisins, dags. 17. febrúar 2012 og umsögn til nefndasviðs Alþingis, dags. 10. maí 2012.

³ Voru þessar breytingar m.a. gerðar í tilefni af athugasemdum Samkeppniseftirlitsins og Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA).

⁴ Sjá t.d. ákvörðun nr. 42/2017, *Samruni Fjarskipta hf. og 365 miðla hf.* Í skilyrðum vegna samrunans var m.a. kveðið á um auðveldari aðgang smærri sjónvarpsstöðva sem standa að eigin dagskrárgerð að dreifikerfi Vodafone fyrir sjónvarp.

⁵ Sjá ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 13/2014, *Rafræn mæling Capacent ehf. á notkun ljósvakamiðla*, og nr. 61/2008, *Ósk um undanþágu frá ákvæði samkeppnislaga um bann við samstarfi keppnauta vegna samnings Capacent ehf., Ríkisútvarpsins ohf., 365 miðla ehf. og Skjásins miðla ehf. um rafrænar mælingar á fjölmiðlanotkun.*

⁶ Sjá t.d. skýrslu nefndar um bætt rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla.

⁷ Sjá umfjöllun á heimasíðu framfarastofnunarinnar OECD um jafnræði keppnauta (e. *Competitive neutrality*). <http://www.oecd.org/competition/competitiveneutralitymaintainingalevelplayingfieldbetweenpublicandprivatebusiness.htm>.

auðvelða framkvæmd þeirra. Aftur á móti þarf að mati eftirlitsins að huga mjög vel að útfærslu þessara skilyrða þannig að þau leiði ekki til ójafnræðis á milli keppinauta sem starfa á fjölmiðlamarkaði og þar með skekkingu á samkeppnisstöðu. Í því samhengi þarf sérstaklega að huga að stöðu smærri og nýrra fjölmiðla en eðli máls samkvæmt skipta mögulegar endurgreiðslur þá hlutfallslega meira máli en stærri fjölmiðla.

Í viðkomandi grein eru m.a. eftirfarandi skilyrði lögð til:

„d. Aðalmarkmið prent- og netmiðla skal vera miðlun fréttu, fréttatengds efnis og umfjöllun um samfélagsleg málefni. Hljóð- og myndmiðlar og aðrir sambærilegir miðlar skulu starfrækja sjálfstæða fréttastofu eða miðla daglega nýjum fréttum, fréttatengdu efni eða umfjöllun um samfélagsleg málefni

e. Efni sem birtist í fjölmiðli skal vera fjölbreytt og fyrir allan almenning á Íslandi.

f. Prentmiðlar skulu koma út að lágmarki fjórutíu og átta sinnum á ári. Netmiðlar, hljóð og myndmiðlar og aðrir sambærilegir miðlar skulu miðla nýjum efni samkvæmt d-lið daglega

[...]

i. Á fjölmiðli skulu starfa að lágmarki þrjú starfsmenn í fullu starfi við öflun og miðlun efnis skv. d-lið en einn starfsmaður hjá staðbundnum fjölmiðli.

Staðbundnir fjölmiðlar eru undanþegnir skilyrði e. liðar 1. mgr."

Að mati Samkeppniseftirlitsins kann að vera ástæða til að endurskoða framangreind skilyrði með það að markmiði að einfalda þau frekar og jafnframt tryggja eftir fremsta megni að fjölmiðlar sem eiga í samkeppni við fjölmiðla sem njóta styrkja verði ekki fyrir skekktri samkeppnisstöðu. Þannig kann krafan um miðlun fjölbreytts fréttatengds efnis (d. og e. liður) að gera það að verkum að sérhæfðir fjölmiðlar sem fjalla um afmarkað efni eða afmarkaða þætti samfélagsins njóta ekki styrkja.⁸ Krafan um lágmarksfjölda starfsfólks (i. liður) er jafnframt hugsanlega þess efnis að erfitt verði fyrir litla og eftir atvikum staðbundna fjölmiðla að njóta styrkja. Þá væri hugsanlega unnt að útfæra kröfur um lágmarksfjölda útgáfudaga og birtingu efnis (f. liður) með opnari hætti til að auðvelða litlum fjölmiðlum að geta notið styrkja.⁹ Væri slík skoðun og möguleg einföldun jafnframt í samræmi við tillögur nefndar sem skipuð var af norskum stjórnvöldum til þess að endurmeta styrkjakerfi fjölmiðla þar í landi og vitnað er til í frumvarpsdrögunum.¹⁰

Líkt og fram hefur komið fagnar Samkeppniseftirlitið því að leitað sé leiða til þess að styrkja sjálfstæða einkarekna fjölmiðla á Íslandi, en leggur áherslu á að við val og útfærslu leiða

⁸ Í umfjöllun fjölmiðla um frumvarpsdrögin hefur verið bent á þetta áliðaefni. Sjá t.d. frétt Vísis.is 14. febrúar 2019 „Telur starfsemi Fótbolta.net í hættu vegna fjölmiðlafrumvarps“. <http://www.visir.is/g/2019190219361/telur-starfsemi-fotbolta.net-i-haettu-vegna-fjolmidlafrumvarps>.

⁹ Í stað kröfu um daglega birtingu efnis á vefmiðlum mætti sem dæmi miða við lágmarksfjölda birtinga á tilteknu tímabili t.d. einni viku eða mánuði.

¹⁰ „Þann 7. mars 2017 skilaði nefnd, sem skipuð var af norskum stjórnvöldum, hvítbók sem innihélt tillögur til að efla fjölmiðla þar í landi. Meðal þeirra tillagna sem settar eru fram í hvítbókinni er aukning á styrkveitingum til smærri fjölmiðla, einföldun á umsóknarferlinu og jafnræði milli fjölmiðla óháð því hvernig efni er miðlað. Tillögunar eru til meðferðar hjá norskum stjórnvöldum.“

sé hugað vel áhrifum þeirra á samkeppni milli fjölmiðla. Áskilur eftirlitið sér rétt til að koma á framfæri frekari sjónarmiðum á síðari stigum.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið



Magnús Þór Kristjánsson