

Reykjavík, 15. febrúar 2019

Mennta- og menningarmálaráðuneytið
bt. skrifstofa laga og stjórnarsýslu
Sölvhólsgötu 4
101 Reykjavík

**Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011
(stuðningur við öflun og miðlun fréttar, fréttatengds efnis o.fl.)**

1. Inngangur

Vísað er til tilkynningar Mennta- og menningarmálaráðuneytisins frá 31. janúar sl. í gegnum samráðsgátt um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011 (stuðningur við öflun og miðlun fréttar, fréttatengds efnis o.fl.). Birti ráðuneytið frumvarpið til umsagnar og veitti frest til 15. febrúar 2019 til þess að skila umsögnum. Síminn þakkar fyrir tækifærið til þess að koma sjónarmiðum sínum á framfæri.

Síminn telur jákvætt að málefni fjölmiðla sé að dagskrá ráðuneytisins. Síminn telur þó að það sé nauðsynlegt að áherslan verði á að skapa fyrirtækjum svigrúm til þess að starfa í umhverfi sem gerir þeim kleift að reka fjölmiðil án ríkisstyrkja. Vandamálið í fjölmiðlarekstri er að miklu leyti að tekjumengi fjölmiðla rennur fyrst og fremst í vasa ríkisins, þ.e. auglýsingatekjur Ríkisútvarpsins sem og útvarpsgjald sem neytendur greiða. Þetta leiðir til þess að það er erfitt fyrir frjálsa fjölmiðla að stunda sjálfbæran rekstur.

Markaðsvandinn er umsvif ríkisins, sem draga úr getu frjálsra fjölmiðla að afla sér tekna. Frumvarpið virðist þannig sett fram til þess að fjölga ríkisstyrktum fjölmiðlum til þess að bæta fyrir neikvæð áhrif af auglýsingastarfsemi Ríkisútvarpsins. Það sem skortir hins vegar er að það er fjöldi fjölmiðla sem verður fyrir neikvæðum áhrifum af völdum hins opinbera án þess að uppfylla skilyrði fyrir endurgreiðslu. Að mati Símans hefði fyrst átt að leiðrétta þau neikvæðu áhrif sem stafa af tilvist opinbers aðila á samkeppnismarkaði. Ef það hefði ekki dugað til, þá væri eðlilegt að skoða afmarkaðan stuðning við einkarekna fjölmiðla. Sjálfbær rekstur fjölmiðla er vel raunhæfur þegar hið opinbera lætur af starfsemi sinni. Nægir að benda á að tekjur Ríkisútvarpsins af samkeppnisrekstri voru 2,3 milljarðar króna árið 2017 og 2,2 milljarðar árið áður. Það blasir við að ef einkareknir fjölmiðlar hefðu tók á því að afla sér brots af þessum tekjum væri staða þeirra umtalsvert sterkari.

Hlutverk fjölmiðla er ekki aðeins að miðla daglega upplýsingum til almennings um það hvað er í gangi hverju sinni. Hlutverk fjölmiðla er mun víðtækara en svo. Hlutverk fjölmiðla er ekki síður að miðla menningarefni til áhorfenda eða lesenda. Leikið efni, viðtalsþættir, raunveruleikaþættir, rannsóknarþættir, heimildarþættir og talsett efni getur í mörgum tilfellum þjónað íslenskrri menningu, samfélagi og fjölmiðlun mun betur en fréttaflutningur, sérstaklega þegar til lengri tíma er litið. Vinnsla slíkra verkefni er oft þess eðlis að slíkt tekur tíma og er ekki til þess fallið að vera í birtingu á hverjum degi. Slíkt fjölmiðlaefni skilar oft meiri áhrifum, skapar meiri umræður heldur en dagleg miðlun af stuttum fréttum. Þannig er það þekkt að gamanþættir eru oft notaðir sem ádeila á ríkjandi stjórnir og leið almennings til þess að tjá skoðanir sínar á stjórnvöldum eða einkaaðilum.

Að mati Símans er hætt við að fjölmiðlar hafi ómeðvitaðan hvata í auknum mæli til þess að miðla einhverjum fréttum í stað umfangsmikilla og kostnaðarsamra rannsóknarverkefna (þ.m.t. viðtalsþættir, heimildarþættir eða sérhæfðir rannsóknarfréttarþættir) til þess að tryggja sér stuðning ríkisins. Telur Síminn þess vegna að það hefði mátt opna möguleika fyrir fjölmiðla að geta sótt styrk fyrir verkefnum af umfangsmeiri toga, þótt tíðni fréttu sé ekki daglega í tilfelli hljóð- og myndmiðla. Það er algengt að stærri rannsóknarverkefni þar sem farið er yfir málefni hins opinbera/einkaaðila eru oft til þess fallin að auka aðhald hins opinbera/einkaaðila. Stærri mál veita þeim aðila sem vinnur slík verkefni oft svigrúm og tíma til þess að setja sig vel inni í viðkomandi mál sem gerir umfjöllunina áhrifaríkari. Þá geta heimildarþættir um samfélagsleg málefni s.s. heilsu haft verulega þýðingu. Það eru engin rök fyrir því að styrkja ekki slíka þáttargerð með sama hætti og daglegar fréttir af málefnum sem takmakaða samfélagslega þýðingu.

Það verður ekki hjá því komist að víkja að erlendum áhrifum á fjölmiðlamakraðinn. Erlendir fjölmiðlarisar eru orðnir umsvifamiklir á íslenskum markaði, Netflix er komið til um 60-70% heimila, Google býður upp á leigu á myndefni. Amazon býður einnig efnisveitu á Íslandi. Þessir aðilar leggja ekki sérstaka áherslu á vandað íslenskt efni, þótt einhver dæmi séu um kaup þeirra á íslensku efni. Framboð af myndefni sem er með íslensku tali fyrir börn er takmarkað og í yfirgnæfandi tilfellum er íslenskur texti ekki í boði. Þótt íslensk fyrirtæki leggi metnað sinn í að texta og framleiða íslenskt myndefni, þá er hætt við að innlend löggjöf takmarki möguleika innlendra fyrirtækja til þess að hagnýta sér eigin framleiðslu með fullnægjandi hætti, s.s. með takmörkun í auglýsingum, meðferð efnis, o.s.frv. Framleiðsla á íslensku leiknu menningarefni er ekki síður mikilvægt fyrir samfélagið en miðlun fréttu. Það liggur fyrir að innan skamms eiga efnisveitur sem bjóða upp á ólínulegt myndefni hafa að lágmarki 30% af evrópsku efni sem hluta af framboði sínu. Síminn telur mikilvægt að fjölmiðlaumhverfi verði lagfært í þeim tilgangi að tryggja að innlendar efnisveitur hafi hvata og getu til þess að bjóða upp á vandað íslenskt myndefni.

2. Athugasemdir við einstakar greinar

2.1. Athugasemdir við grein 1

Síminn telur að skilgreining á hugtakinu eintakarekinn fjölmiðill sé ekki nægilega skýr. Þar segir að hugtakið nái yfir fjölmiðil sem er hvorki í heild eða hluta í eigu opinberra aðila. Í skýringum með frumvarpinu er vísað til þess að fjölmiðillinn N4, sé að hluta í óbeinni eigu opinberra aðila en eigi samt að falla undir hugtakið einkarekinn fjölmiðill. Í þessu felst ákveðin

Þversögn þar sem hugtakið skv. frumvarpinu útilokar alla aðila sem eru að hluta í eigu opinberra aðila.

Eðlilegra hefði verið að skilgreina hugtakið út frá yferráðum eða afmarka tiltekinn eignarhluta sem opinberir aðilar eiga að hámarki. Sem dæmi þá væri hægt að skilgreina hugtakið einkarekinn fjölmiðill sem fjölmiðill sem er *ekki undir yferráðum opinberra aðila, hvort sem það er sameiginlega eða eitt og sér*. Þá væri eðlilegt að bæta við að opinberir aðilar hafi ekki heimild til þess að tilnefna eða skipa stjórnarmann. Að mati Símans er það eðlilegt þar sem markmiðið er að efla einkarekna aðila að opinberir aðilar geti ekki haft áhrif á stjórnun félagsins.

Hugtakið yferráð nær yfir aðila sem getur verið með lítinn eignarhluta en hefur mögulega neitunarvald um ákveðnar aðgerðir félags. Ef ætlunin er að afmarka eignarhlut opinberra aðila við minnihluta þá er rétt að vekja athygli á því að minnihlutaeigendur geta haft ákveðið vald á grundvelli hluthafasamkomulags sem færir þeim ekki meiri hluta eign, en samt ákveðin yferráð. Um skilgreiningu á hugtakinu yferráð er hægt að vísa til samkeppnislaga nr. 44/2005 þar sem hugtakið kemur iðulega til skoðunar í tagnsum við samruna fyrirtækja.

2.1. Athugasemdir við d) lið 3. gr. (ný grein 62. gr. g.) – Skilyrði endurgreiðslu

Í nýrri grein 62. gr. g er fjallað um skilyrði fyrir endurgreiðslu og eru nokkur atriði sem Síminn vill vekja athygli á. Það kemur ekki skýrt fram hvort umsækjandi eigi að leggja fram upplýsingar sem sanna að hann uppfylli skilyrðin, og er þá einkum verið að vísa til liða d-h í ákvæðinu eða hvort fjölmiðlanefnd ákveði einhliða hvort kallað verði eftir viðkomandi gögnum þegar umsóknin er yfirfarin. Þetta skiptir máli þar sem það getur verið verulega erfitt og íþyngjandi að mæla og sanna hvort einn sjötti hluti ritstjórnarefnis, sé byggt á sjálfstæðri fréttá- og heimildaöflun. Það eitt að skoða fréttir frá öðrum miðlum og endursegja þá, er sjálfstæð frétt- og heimildaröflun í ákveðnum skilningi, þótt miðlinn hafi ekki unnið frumfréttina.

Þá kemur að öðru atriði en það er hugsanlegur kostnaður við að meta og sannreyna hvort skilyrðin séu uppfyllt. Yfir hvaða tímabil þarf fjölmiðill að sýna fram á að fréttæfni uppfylli skilyrðin, en slíkt kemur ekki nægilega vel fram. Þótt gert sé ráð fyrir að ríkissjóður greiði kostnað við mat á umsóknum, þá verður að afmarka með skýrum hætti hvernig eigi að meta hvort skilyrðin séu uppfyllt. Það getur verið mjög íþyngjandi fyrir fjölmiðil að safna og skrá upplýsingar og þess vegna er lykilatriði að afmarka og skýra nákvæmlega magnið og tegundina af gögnum sem þarf að afhenda. Þannig má túlka ákvæðin þannig að fjölmiðill þurfi að afhenda fjölmiðlanefnd allt prentefni, myndefni, hljóðefni, efni sem hefur birst á vef og flokka það með fullnægjandi hætti miðað við sl. 12 mánuði. Það blasir við að slík gagnavinnsla fyrir fjölmiðla verður fljót að verða það dýr að væntur styrkur upp á 50 milljónir króna verður lítil á endanum. Þess vegna þarf að vera skýrt hvað þarf að sanna til þess að skilningur fjölmiðla og fjölmiðlanefndar sé ótvíráður og ekki til þess fallin að skapa kostnaðarsaman ágreining síðar meir.

Þá verður að vera hægt að staðreyna að tiltekin skilyrði séu í reynd uppfyllt en skv. e lið ákvæðisins segir að efni skuli vera fjölbreytt og fyrir allan almenning á Íslandi. Orðið „allan“

er frekar afrdráttarlaust um að efnið höfði til allra en ekki aðeins sem flestra. Þá er með þessu verið að útiloka fréttamiðla sem miðla jaðarfréttum eða sérhæfðum fréttum sem hafa eftir sem áður mikla þýðingu fyrir samfélagið. Tilvísun til almennings leiðir nefnilega til þess að sérhæfð málefni eða umfjöllun um jaðarmálefni verði fórnað fyrir meirihlutann. Síminn telur að e-liðurinn ætti að vera felldur á brott þar sem það er að mati Símans nánast ómögulegt fyrir fjölmiðil að sanna hvort hann sé uppfylltur eða ekki og hið sama gildir fyrir stjórnvaldið sem metur umsóknir. Síminn skorar í öllu falli á ráðuneytið að fara yfir öll skilyrði sem eru sett fram fyrir því að fjölmiðill sé styrkhæfur og taka fram hvaða gögn fjölmiðill þarf nákvæmlega að leggja fram til þess að hægt sé að sanna hvernig hann uppfyllir umrædd skilyrði.

Síminn bendir einnig á að skilyrðin búa til nýja tegund af ríkisstyrkjar vandamálum. Þannig getur miðill sem birtir fréttir eða efni sem hefur samfélagslega þýðingu, með hætti sem uppfyllir ekki skilyrðin, verði í samkeppnislega erfiðri stöðu samanborið við fjölmiðil sem fær styrki. Þá skiptir lykilmáli hvernig fjölmiðlar eiga að sanna að þeir séu með fjölbreytt framboð fyrir allan almenning. Það má velta því upp að aðili sem gerir út á sérhæfðar fréttir, s.s. viðskiptalega málefni eingöngu, falli utan hugtaksins, þar sem þeir segja ekki frá íþróttum eða listatengdum viðburðum.

3. Niðurlag

Síminn leggur áherslu á að félagið fagnar því að málefni einkarekinna fjölmiðla sé komið á dagskrá. Félagið telur að það hefði þurft að ráðast í málefni hins opinbera á samkeppnismarkaði fyrst og í kjölfarið meta, hvort það sé þörf á því að setja á styrkjakerfi sem leiðir til þess að fleiri fjölmiðlar verði ríkisstyrktir. Síminn vonast til þess að umsvif ríkisins á auglýsingamarkaði verði færð í það horf sem bæði Samkeppniseftirlitið og Eftirlitsstofnun EFTA hafa lagt áherslu á og að fjölmiðlaumhverfi verði gert með þeim hætti að innlendir aðilar geti starfað í samkeppni við erlenda fjölmiðlarisa.

Síminn óttast að framlagt frumvarp verði til þess fallið að fjölga aðilum sem framleiða fjölmiðla með ríkisstuðningi. Þetta leiðir til þess að ákveðinn hvati er fyrir aðila að framleiða fréttæfni í þeim tilangi að komast yfir ríkisstuðning. Það fyrirkomulag leiðir af sér aukin útgjöld hins opinbera, eftirlit með því hækkar kostnað hins opinbera. Vinna einkarekinna fjölmiðla við að uppfylla skilyrði er eftirlitskostnaður. Það er í sjálfu sér öfugmæli að íslenska ríkið bregðist við starfsemi Ríkisúvarpsins á auglýsingamarkaði með því að auka og fjölga ríkisstyrktum fjölmiðlum, sem geta raunverulega framleitt fréttæfni sem engin eftirspurn er eftir. Þannig leiðir frumvarpið til þess að ríkið haldi úti eða tryggi starfsemi aðila sem almenngur kallar ekki eftir eða hefur takmarkaðan áhuga á, sérstaklega þar sem ríkisstuðningur leiðir ekki til þess að gæði fréttu aukist, heldur þvert á móti.

Virðingarfyllt,
f.h. Símans hf.

Eiríkur Hauksson, yfirlögfræðingur.

