



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Mennta- og menningarmálaráðuneytið
Sölvhólgötu 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 tiltekinnar 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 tiltekna breytingar á starfsemi RÚV, m.a. með lögum nr. 23/2013, um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannapágu.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 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>.

auðvelda 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 fréttar, 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 fjörutíu og átta sinnum á ári. Netmiðlar, hljóð og myndmiðlar og aðrir sambærilegir miðlar skulu miðla nýju 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 auðvelda 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 álitaefni. 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. Tillögunnar 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.

Virðingarfyllt,
Samkeppniseftirlitið



Magnús Þór Kristjánsson