



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Nefndasvið Alþingis
b. t. Allsherjar- og menntamálanefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. Þ 140/1410
komudagur 11.5.12

Reykjavík, 10. maí 2012
Tilv.: 1205004

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu (heildarlög), 748. mál

Samkeppniseftirlitið vísar til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis dags. þann 2. maí sl. þar sem óskað var eftir umsögn Samkeppniseftirlitsins vegna frumvarps til laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu (heildarlög). (Þingskjal 1186 – 748. mál, lagt fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011-2012). Er þar veittur frestur til 11. maí 2012 til að gera athugasemdir við frumvarpið. Hefur Samkeppniseftirlitið kynnt sér efni frumvarpsins og ákveðið að leggja fram eftirfarandi athugasemdir vegna þess.

Með auglýsingu sem birt var þann 8. febrúar sl. á vef mennta- og menningarmálaráðuneytisins varðandi drög að lagafrumvarpi um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu, var öllum gefinn kostur á að kynna sér efni þeirra og skila athugasemdum sínum og ábendingum til ráðuneytisins. Setti Samkeppniseftirlitið fram athugasemdir vegna frumvarpsdraganna með bréfi dags. þann 17. febrúar sl. til nefndar um endurskoðun laga um Ríkisútvarpið (hér eftir Ríkisútvarpið eða RÚV). Átti Samkeppniseftirlitið í kjölfarið fund með nefndinni.

Vill Samkeppniseftirlitið byrja umsögn þessa á umfjöllun um fyrri afskipti eftirlitsins af regluverki RÚV líkt og gert var í framangreindu bréfi eftirlitsins dags. 17. febrúar sl. Í kjölfarið verða gerðar efnislegar athugasemdir við umrætt frumvarp.

Fyrri afskipti Samkeppniseftirlitsins af regluverki RÚV

Samkeppniseftirlitið hefur áður fjallað um mikilvægi þess að endurskoða löggjöf varðandi RÚV vegna þeirrar samkeppnislegu mismununar sem hún hefur skapað á markaði fyrir birtingu auglýsinga og fyrir kostun. Nefna má eftirfarandi:

Með bréfi, dags. 13. nóvember 2006, birti Samkeppniseftirlitið menntamálanefnd Alþingis umsögn um frumvarp til laga um Ríkisútvarpið ohf. Samkeppniseftirlitið komst þar að þeirri niðurstöðu að samkeppnislega mismunur leiddi af því að RÚV starfaði á markaði



fyrir birtingu auglýsinga og markaði fyrir kostun í frjálsri samkeppni við aðra aðila jafnframt því að hafa tekjur af skattfé til að inna af hendi skilgreinda útvarpsþjónustu í almannabágu. Þessi tvö atriði leiddu til þess að samkeppnisleg mismunun væri á markaði fyrir birtingu auglýsinga og markaði fyrir kostun þar sem RÚV væri í samkeppni við aðra aðila.

Í álitinu Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008 *Samkeppnishömlur sem stafa af stöðu og háttsemi Ríkisútvarpsins á markaði fyrir sölu auglýsinga í ljósvakamiðlum* frá 14. nóvember 2008 var fjallað um þær samkeppnishömlur sem stafa af stöðu og háttsemi Ríkisútvarpsins á markaði fyrir sölu auglýsinga í ljósvakamiðlum. Athugun eftirlitsins sem kynnt var í álitinu leiddi í ljós að auk þeirrar samkeppnislegu mismununar, sem felst í þátttöku RÚV á auglýsingamarkaði samhliða því að njóta tekna af skattfé, hafi RÚV með tilboðum sínum og afsláttum gert samkeppnisstöðu keppinautanna enn verri á þessu sviði. Þetta hafi RÚV gert með því að starfa ekki í samræmi við tilgang og markmið þeirra reglna sem settar hafa verið varðandi verðlagningu fyrirtækisins á auglýsingum. Kom fram að það veitti jafnframt vísbendingar um að regluverk um þessa starfsemi RÚV væri ekki nægilega öflugt. Var sú niðurstaða m.a. byggð á eftirfarandi:

- RÚV hafi í ríkum mæli vikið verulega frá birtri gjaldskrá sinni um auglýsingar, sem hafi gengið gegn markmiðum um gagnsæi.
- RÚV hafi boðið fríbirtingar, tímabundin eða einstaklingsbundin tilboð, vöruskipti og samvinnun auglýsinga og kostunar sem ganga gegn kröfunni um gagnsæi um afsláttarkjör fyrir kostunaraðila og auglýsendur. Jafnframt er líklegt að tiltekin afsláttarkjör hafi ekki staðið öllum til boða og jafnræði hafi því ekki verið tryggt.
- Vísbendingar komu fram um skaðleg undirboð, þ.e. að opinbert fé hafi verið notað til þess að niðurgreiða auglýsingastarfsemi. Samkeppni við keppinauta sem ekki njóta ríkisstyrkja hafi þannig verið raskað.

Með hliðsjón af framangreindu beindi Samkeppniseftirlitið eftirfarandi til menntamálaráðherra í umræddu álitinu:

1. *Ljóst er að fullur samkeppnislegur jöfnuður næst ef RÚV hverfur af auglýsingamarkaði og starfsemi þess yrði alfarið kostuð af opinberum fjárframlögum. Með hliðsjón af núverandi efnahagsástandi getur slík aðgerð stuðlað að því að einkareknir ljósvakamiðlar geti starfað áfram. Er þetta til þess fallið að tryggja valkosti almennings á sviði fjölmiðlunar. Hins vegar verður að hafa í huga að dreifikerfi einkarekinna stöðva ná almennt ekki til jafn stórs hluta landsins og RÚV. Með hliðsjón af öllu framangreindu er því æskilegt að mörkuð verði stefna sem miðar að því að RÚV hætti þessari starfsemi sem fullgildur keppinautur þegar aðstæður þykja leyfa.*
2. *Telji menntamálaráðherra og/eða löggjafinn ekki tækt að RÚV hverfi af markaði fyrir sölu auglýsinga í útvarpi, eða á meðan verið er að koma því svo fyrir að RÚV hverfi af umræddum markaði, telur Samkeppniseftirlitið mikilvægt að verulega verði dregið úr umsvifum félagsins á markaðnum og félaginu settar skýrar reglur sem takmarka umrædda starfsemi þess. Slíkar reglur þurfa að vera skilvirkar, einfaldar og gagnsæjar þannig að auðvelt verði að fygja þeim eftir bæði fyrir félagið sjálft, keppinauta þess og til þess bæra eftirlitsaðila. Nauðsynlegt er að reglurnar feli m.a. í sér að sett verði ófrávíkjanleg gjaldskrá sem lúti staðfestingu og eftirliti, svokallaðar fríbirtingar verði óheimilar, auglýsingatíma verði settar*



skorður svo og allri markaðssókn, óheimilt verði að birta auglýsingar inni í dagskrárefni og kostun verði óheimil enda skapar hún ógagnsæi og er til þess fallin að mismuna viðskiptamönnum félagsins.

Í kjölfar álitsins greip RÚV til ráðstafana og setti sér skýrari reglur varðandi háttsemi sína á auglýsingamarkaði auk þess sem þáverandi ráðherra lagði fram frumvarp til breytinga á lögum nr. 6/2007 um Ríkisútvarpið ohf.

Samkeppniseftirlitinu hafa reglulega borist ábendingar um að félagið viðhafi enn háttsemi sem sé skaðleg samkeppni og nánar er útskýrð í framangreindu álit. Hefur athygli mennta- og menningarmálaráðherra verið vakin á því. Nú síðast í janúar þessa árs bárust eftirlitinu ábendingar varðandi samkeppnishamlandi hegðun RÚV sem gefa vísbendingar um að RÚV veiti hærri afslætti en hámarksafslátt samkvæmt opinberri verðskrá sinni og reglum um auglýsingabirtingar.

Við vinnslu laga nr. 38/2011 um fjölmiðla gaf Samkeppniseftirlitið þrjár umsagnir þar sem ítrekuð voru þau sjónarmið sem fram komu í álit stofnunarinnar nr. 4/2008 varðandi stöðu RÚV á auglýsingamarkaði.

Með vísan til alls framangreinds telur Samkeppniseftirlitið það þarft að leggja fram frumvarp til laga um Ríkisútvarpið þar sem dregið er upp nýtt regluverk um starfsemi félagsins. Eftirlitið vill þó gera eftirfarandi athugasemdir við tiltekin ákvæði frumvarpsins. Eru þær í einhverjum mæli þær sömu og gerðar voru við frumvarpsdrögin sbr. bréf eftirlitsins dags. 17. febrúar sl. enda hafa litlar breytingar verið gerðar á þeim greinum frumvarpsins sem Samkeppniseftirlitið gerði helst athugasemdir við.

Athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins

a) 4. gr. Önnur starfsemi

Samkeppniseftirlitið telur að í þeim tilgangi að ná fullum samkeppnislegum jöfnuði verði RÚV að hverfa af auglýsingamarkaði og starfsemi þess verði þ.a.l. alfarið kostuð af opinberum fjárframlögum, sbr. álit eftirlitsins nr. 4/2008. Það er því ljóst að umrætt frumvarp gengur skemur en Samkeppniseftirlitið telur nauðsynlegt til þess að samkeppni verði jöfnuð á umræddum markaði. Vísast nánar til rökstuðnings þess sem fram kemur í áður nefndu álit eftirlitsins varðandi það.

Í álit eftirlitsins kom jafnframt fram að teldi ráðherra og/eða löggjafinn ekki tækt að ganga svo langt að RÚV hyrfi af markaði fyrir sölu auglýsinga í útvarpi þá teldi eftirlitið mikilvægt að verulega yrði dregið úr umsvifum félagsins á markaðnum og félaginu settar skýrar reglur sem takmörkuðu umrædda starfsemi þess. Þrátt fyrir að ekki sé gengið eins langt og Samkeppniseftirlitið telur nauðsynlegt er það mat eftirlitsins að það sé til mikilla bóta að hafa skýra aðgreiningu, annars vegar á milli rekstrar á samkeppnisviði og hins vegar fjölmiðlaþjónustu í almannapágu. Megináhersla verði lögð á hið síðarnefnda sem grundvallarhlutverk RÚV.

Í 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins kemur fram að Ríkisútvarpið skuli setja gjaldskrá fyrir starfsemi sem fellur undir 4. gr. og birta á vef sínum. Samkeppniseftirlitið telur



nauðsynlegt að skýrari reglur verði settar um gjaldskrá, þ.e. að slíkar gjaldskrár séu ófrávíkjanlegar og lúti staðfestingu og eftirliti Fjölmíðlanefndar.

Í 4. mgr. ákvæðisins kemur fram að starfsemi dótturfélaga Ríkisútvarpsins sem fellur undir 4. gr. lúti sömu löggjöf og félög í samkeppnisrekstri. Samkeppniseftirlitið telur að af þessu ákvæði geti leitt ákveðinn misskilning þess eðlis að einungis starfsemi RÚV sem rekin er í dótturfélögum þess falli undir samkeppnislög. Augljóst er að undir samkeppnislög falla jafnt opinberir aðilar og einkaaðilar sem stunda hvers konar atvinnustarfsemi, sbr. 2. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Eins og ákvæði 4. mgr. 4. gr. frumvarpsins lítur nú út má hins vegar gagnálykta þannig að einungis starfsemi RÚV sem rekin er í dótturfélögum þess í skilningi 4. gr. falli undir samkeppnislög. Þá virðist fjölmíðlaumfjöllun í kjölfar þess að drög að frumvarpi til laga um RÚV voru lögð fram, vera byggð á þessum misskilningi enda hefur komið fram að RÚV sé í fyrsta sinn núna að lúta samkeppnislögum. Samkeppniseftirlitið telur þá staðhæfingu augljóslega ranga og ljóst sé að RÚV sé ekki undanþegið þeim reglum sem fram koma í samkeppnislögum. Þannig kemur t.d. augljóslega til álita að beita 11. og 12. gr. laganna gagnvart RÚV að uppfylltum skilyrðum þeirra lagaákvæða.

b) 5. gr. Fjárhagslegur aðskilnaður, sbr. 15. gr. frumvarpsins

Líkt og fram kemur hér að ofan telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að setja Ríkisútvarpinu skýrari reglur og telur rétt að skilið verði á milli svonefndar fjölmíðlaþjónustu í almannapágu og annarrar starfsemi Ríkisútvarpsins. Samkeppniseftirlitið telur hins vegar mikilvægt að fjárhagslegur aðskilnaður milli samkeppnisrekstrar og almannapjónustuhlutverks RÚV sé raunverulegur og skili sér í bættum samkeppnisaðstæðum á auglýsingamarkaði. Mikilvægt sé að tryggja að eftirlit sé haft með því að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af starfsemi RÚV sem nýtur verndar samkvæmt lögum. Mætti kveða skýrar á um það í 15. gr. frumvarpsins.

Þá telur Samkeppniseftirlitið jafnframt mikilvægt að sjálfstæði dótturfélaga Ríkisútvarpsins sé tryggt enn betur, s.s. með sjálfstæðri stjórn. Mikilvægt sé að dótturfélögin séu sjálfstæð í raun svo tryggja megi fjárhagslegan aðskilnað félaganna.

Í athugasemdum með frumvarpinu kemur eftirfarandi fram í kafla II þar sem fjallað er um Meginefni frumvarpsins: „Í fjórða lagi er með frumvarpinu lagt til að kveðið verði á um fjárhagslegan aðskilnað framangreindrar starfsemi og lögsögu samkeppnisyfirvalda yfir starfsemi Ríkisútvarpsins, annarri en fjölmíðlaþjónustu í almannapágu, sbr. 5. gr. frumvarpsins.“ Samkeppniseftirlitið fær ekki skilið hvað átt er við með þessari athugasemd og vísast til umfjöllunar undir a-lið varðandi gildissvið samkeppnislaga.

c) 7. gr. Viðskiptaboð

Samkeppniseftirlitið telur mikilvægt að draga úr umsvifum RÚV á auglýsingamarkaði líkt margítrekað hefur verið í umsögn þessari. Með 7. gr. frumvarpsins virðist ætlunin vera að draga úr umsvifum RÚV á auglýsingamarkaði með setningu skýrari reglna þar að lútandi. Til þess að slíkar reglur nái markmiðum sínum er hins vegar mikilvægt að þær séu skilvirkar, einfaldar og gagnsæjar þannig að auðvelt verði að fylgja þeim eftir bæði fyrir félagið sjálft, keppnauta þess og til þess bæra eftirlitsaðila. Samkeppniseftirlitið telur hins vegar ákvæði þetta eins og það er sett fram í frumvarpinu ekki nægilega skýrt hvað þetta varðar.



Telur Samkeppniseftirlitið í fyrsta lagi að ákvæðið verði að taka skýrar til allra viðskiptaboða en undir það hugtak falla m.a. auglýsingar, kostun og vöruinnsetning. Í 1. mgr. ákvæðisins kemur eingöngu fram að auglýsingar skuli skýrt afmarkaðar frá öðru dagskrárefni Ríkisútvarpsins. Í 3. mgr. kemur fram ákvæði sem takmarkar mínútuþjölda auglýsinga af hverri klukkustund í myndmiðlun. Teiur Samkeppniseftirlitið það vera í samræmi við fyrrnefnt álit eftirlitsins og því til bóta. Samkeppniseftirlitið gerir þó alvarlegar athugasemdir við þær undanþágur sem gerðar eru frá því ákvæði í a-lið. Þar kemur fram að til auglýsinga teljist ekki kostunartilkyrningar, tilkyrningar um vöruinnsetningu og sýndarauglýsingar. Samkeppniseftirlitið telur þessar undantekningar of víðtækar og skapa ákveðna óvissu og ógagnsæi. Telur eftirlitið að kostun skuli vera alfarið óheimil hjá RÚV enda skapi hún ógagnsæi og sé til þess fallin að mismuna viðskiptamönnum félagsins, sbr. rökstuðning í álit eftirlitsins nr. 4/2008. Verði kostun ekki gerð óheimil verði í það minnsta að takmarka hana á sama hátt og önnur viðskiptaboð.

Samkeppniseftirlitið telur það til bóta að fram komi að við sölu viðskiptaboða skuli gæta jafnræðis gagnvart viðskiptamönnum Ríkisútvarpsins og að afsláttarkjör fyrir kostunaraðila og auglýsendur skuli vera gagnsæ og standa öllum viðskiptamönnum til boða fyrir sambærilegt umfang viðskipta. Á hinn bóginn telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að skýrari reglur verði settar um gjaldskrá fyrir viðskiptaboð. Mikilvægt er að fram komi að slík gjaldskrá sé ófrávíkjanleg og lúti staðfestingu og eftirliti óháðs aðila. Einnig er mikilvægt að umrædd gjaldskrá innihaldi tilgreindan hámarksafslátt og taki til allra mögulegra birtingarmynda af viðskiptaboðum sem heimilar eru. Þá skuli vera óheimilt að veita svokallaðar fríbirtingar enda telur eftirlitið það augljóslega fela í sér falinn aukinn afslátt.

Í athugasemdum sínum við frumvarpsdrögin taldi Samkeppniseftirlitið það afturför að ekki væri tekið fram að RÚV skuli vera óheimilt að birta auglýsingar á veraldarvefnum, sbr. 2. tl. 1. mgr. 11. gr. núgildandi laga um RÚV. Samkeppniseftirlitið telur það því til bóta að sett hafi verið inn ákvæði varðandi bann við sölu viðskiptaboða til birtingar á veraldarvefnum, sbr. 5. mgr. 7. gr. frumvarpsins. Það má þó gagnrýna víðtækar undanþágur sem þar eru jafnframt settar fram og telur Samkeppniseftirlitið það fela í sér frekari birtingar á auglýsingum sem verði að koma fram í gjaldskrá.

Í 7. mgr. 7. gr. frumvarpsins kemur fram að Ríkisútvarpið setji reglur um viðskiptaboð í miðlum sínum og skuli þær birtar á vef þess. Í athugasemdum með frumvarpi um ákvæðið kemur fram að um sé að ræða „að settar verði skilvirkar og gagnsæjar reglur um viðskiptaboð og gjaldskrá sem lúti samkeppnislögum“. Samkeppniseftirlitið telur að þetta verði að útskýra nánar og setja skýrar fram í lögnum ef með ákvæðinu á að setja sérstakar skyldur á herðar Samkeppniseftirlitinu. Þá megi í það minnsta taka skýrar fram hvað sé átt við með framangreindri athugasemd um umrætt ákvæði.

d) 17. gr. Stjórnvaldssektir

Í ákvæðinu er fjallað um sektarheimildir fjölmiðlanefndar brjóti Ríkisútvarpið gegn ákvæðum 7. gr. um viðskiptaboð. Í athugasemdum við lagafrumvarpið kemur fram í umfjöllun um 17. gr. frumvarpsins upptalning á þeim brotum sem þar geta fallið undir. Kemur þar m.a. að brot gegn ákvæði 4. mgr. 7. gr. falli þar undir en „þar gildi einnig



lögsaga Samkeppniseftirlitsins á grundvelli samkeppnislaga. Í því ljósi sé talið æskilegt að fjölmiðlanefnd og Samkeppniseftirlitið geri með sér samkomulag um verkaskiptingu varðandi eftirlit og lögsögu yfir háttsemi Ríkisútvarpsins samkvæmt frumvarpi þessu."

Samkeppniseftirlitið fær ekki séð að vandkvæði geti skapast varðandi lögsögu eftirlitsaðila í tengslum við þetta ákvæði. Þannig heyrir brot á umræddu ákvæði 4. mgr. 7. gr. frumvarpsins sem fjallar um gjaldskrá fyrir viðskiptaboð ekki undir eftirlitið auk þess sem það fellur ekki með beinum hætti undir samkeppnislög. Komi til greina að viðskiptaboð teljist ólögðmætt í skilningi samkeppnislaga fer um það samkvæmt þeim lögum. Eftirlitið fær því ekki séð að hér skapist hætta á skörun, sem leysa þurfi með sérstökum samstarfssamningi. Þá fær Samkeppniseftirlitið ekki séð að tvö stjórnvöld geti gert með sér fyrirfram ákveðið samkomulag um verkaskiptingu þegar kemur að eftirliti með brotum á lögum. Allt að einu kann vel að vera skynsamlegt að þessir aðilar geri með sér samstarfssamning til þess að tryggja gott samstarf og upplýsingamiðlun.

Samkeppniseftirlitið áskilur sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri vegna frumvarpsins á síðari stigum verði gerðar breytingar á því.

Virðingarfyllst,
Samkeppniseftirlitið


Sonja Bjarnadóttir