

Alþingi
Erindi nr. Þ 140/2468
komudagur 14.5.2012

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 11. maí 2012

ATHUGASEMDIR 365 MIÐLA EHF. VIÐ FRUMVARP TIL LAGA UM RÍKISÚTVARPIÐ, FJÖLMIÐILL Í
ALMANNAÞÁGU, 748. MÁL

Útdráttur:

365 miðlar ehf. (hér eftir: 365) telja alvarlegasta galla frumvarps til laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðill í almannapágu (hér eftir: RÚV og frumvarpið) vera þann að ef það verður samþykkt í óbreyttri mynd mun staða RÚV batna á kostnað einkarekinna fjölmiðla. Samkeppniseftirlitið og ESA hafa um langt skeið gert athugasemdir við háttsemi og hlutverk RÚV og lagt fyrir íslensk stjórnvöld að gera þar bragarbót í þágu heilbrigðrar samkeppni. Með frumvarpinu hefur það ekki tekist. Annars vegar þar sem mistekist hefur að skýra almannapjónustu með svo afgerandi hætti að samkeppnisrekstur RÚV verði aðskilinn á nauðsynlegan hátt. Hins vegar eru þær takmarkanir sem settar eru á auglýsingasölu RÚV svo máttlausar að fyrirsjáanlegt er að þær munu hafa lítil sem engin áhrif. Mistök frumvarpins í reyna að stemma stigu við ósanngjörnum yfirburðum RÚV á auglýsingamarkaði lýsa sér í að takmarkanir á fjölda auglýsingamínútna ganga of skammt til að hafa áhrif, og ráðleggingar Samkeppniseftirlitsins voru hunsaðar um að nauðsynlegt væri að taka fyrir sölu á kostunum. RÚV mun því fyrirsjáanlega halda áfram að skilgreina allan rekstur sinn sem almannapjónustu í skjóli frá samkeppnislöggjöf án þess að fá minni auglýsingatekjur eða lægri ríkisstyrk. Í frumvarpinu er að auki engin tilraun gerð til að stemma stigu við þeirri ósanngjörnu stöðu að RÚV fær sér að kostnaðarlausu að senda út allt efni eftir dreifileiðum sem einkaðilar á markaðinum verða að standa straum af, heldur bætur í með að kveða á um að RÚV geti opnað fyrir auka rás og sent þar út efni í samkeppni við einkaaðila. Nýlega voru sett heildarlög um fjölmiðla án þess að tekið væri á þeirri alvarlegu samkeppnisstöðu sem er á fjölmiðlamarkaðinum með þeim útskýringum stjórnvalda að það yrði gert í sériögum um RÚV. Það er langur vegur frá því að frumvarpið nú ramma inn það sem eftirlits- og samkeppnisaðilar telja nauðsynlegt lágmark til að hér á landi þrífist heilbrigð samkeppni á fjölbreyttum fjölmiðlamarkaði.

365 gerir aðallega athugasemdir við eftirfarandi atriði:

Árið 2008 gaf Samkeppniseftirlitið út álit nr. 4/2008 þar sem niðurstaðan var sú að háttsemi RÚV á auglýsingamarkaði raskaði samkeppni og þannig mætti rekja erfiða stöðu keppnauta RÚV ekki síst til þeirra ósanngjörnu samkeppnisaðstæðna sem ríktu á markaðnum. Jafnframt var niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að breyta yrði starfsumhverfi RÚV til að koma í veg fyrir þá miklu samkeppnislegu mismunun sem leiddi af óbreyttri starfsemi RÚV. ESA gerði einnig alvarlegar athugasemdir vegna stöðu RÚV á íslenskum fjölmiðlamarkaði og fól íslenskum stjórnvöldum að bæta úr með m.a. skýrari aðgreiningu á samkeppnisrekstri þess. Stjórnvöld hafa í því ljósi skilað af sér frumvarpinu sem er hér til umfjöllunar þó ólíklegt sé að fyrrgreindir eftirlitsaðilar telji að með frumvarpinu sé komið nægilega til móts við athugasemdir sínar.

Með ákvörðun sinni þann 9. febrúar 2011 lagði ESA formlega til að íslensk stjórnvöld breyttu fyrirkomulagi á fjármögnun RÚV til að draga úr samkeppnisröskun á íslenskum fjölmiðlamarkaði. Meðal þeirra ráðstafana sem ESA lagði til var að skilið yrði á milli fjölmiðlaþjónustu í almannabágu og annarrar starfsemi með kröfu um fullkominn aðskilnað í bókhaldi. Í því ljósi er í frumvarpinu tilburðir til að skilja á milli almannabjónustu- og samkeppnishluta RÚV en eins og sést í 3. grein frumvarpsins er almannabjónustuhlutverkið skilgreint svo vítt að allir tilburðir til að mæta kröfum ESA að þessu leyti munu einungis vera í orði og fara gegn EES-samningnum um skýrt og afmarkað hlutverk fjölmiðils í almannabágu. Samkvæmt skilgreiningu frumvarpsins er auðvelt að færa rök fyrir því að öll starfsemi RÚV heyrir undir almannabjónustu, eins og gert hefur verið hingað til, þrátt fyrir að víðtæk starfsemi RÚV ætti réttilega að falla undir ríkisstyrkja- og samkeppnisrétt EES-samningsins en ekki starfa öll í skjóli frá samkeppnislöggjöf. Í frumvarpinu segir í orði að um samkeppnishluta þann sem ráðgert er að setja í sér dótturfélag muni gilda sama löggjöf og félög í samkeppnisrekstri. Samkvæmt frumvarpinu er ráðgert að setja auglýsingadeild RÚV í dótturfélag sem á einungis að selja auglýsingar inn á miðla RÚV. Auglýsingatekjur munu þar vera nær hreinar tekjur í félagi sem skilar svo afrakstrinum til eina viðskiptavinarins, móðurfélagsins RÚV. Það gefur því auga leið að slíkir tilburðir yrðu einungis málamyndagjörninur. Dómaframkvæmd ESB er skýr um að framlag til fjölmiðils í almannabágu felur í sér ólögmæta ríkisaðstoð nema að uppfylltum fjórum skilyrðum, það fyrsta verandi að skilgreina verður með skýrum og óyggjandi hætti hvert almannabjónustuhlutverk miðilsins er, sem samkvæmt frumvarpinu er allt of almennt og víðtækt orðað til að hlíta því skilyrði. Annað, þriðja og fjórða skilyrðið fyrir réttmætri ríkisaðstoð snýr að ríkisframlaginu þar sem kemur fram að forsendur þess þurfi að ákveða með hlutlausum og gagnsæjum hætti, að það megi ekki fara umfram kostnað við almannabjónustuna og umfangið verði að endurspegla það sem vel rekið fyrirtæki með sama hlutverk myndi leggja fram. Það verður ekki séð af frumvarpinu að það standi undir þeim skilyrðum þar sem að forsendur ríkisaðstoðarinnar eru ekki skilgreindar að öðru leyti en sögulegum og rekstrarumfangið er mun meira en það sem vel rekið fyrirtæki myndi þurfa til að sinna góðu almannabjónustuhlutverki. Einnig ber að nefna að eins og kemur fram í athugasemum fjármálaráðuneytisins við frumvarpið, er útvarpsgjaldið ekki nefskattur í raun og útvarpsgjaldstofninn hækkar því og lækkar eftir því hve margir greiða. Tekjur RÚV eru að því leyti á reiki án þess að rekstrarforsendur breytist samfara því. Með vænkandi hag í samfélaginu munu tekjur RÚV því hækka án þess að rekstrarforsendur varðandi kostnað við almannabjónustuna geri það einnig. Til að hlíta skilyrðum um lögmæta ríkisaðstoð þyrfti því að skilgreina almannabjónustuhlutverkið með afmarkaðri hætti þar sem hægt væri að leggja mat á fastan kostnað við þá starfsemi og fjármagna hana með föstum þjónustusamningi við ráðuneytið, og láta starfsemi að öðru leyti eiga sinn gang í heilbrigðri samkeppni á markaðinum.

Í 7. grein frumvarpsins er kveðið á um viðskiptaboð. Í 2. mgr. greinarinnar segir að ekki sé heimilt að slíta í sundur dagskrárliði með viðskiptaboðum í sjónvarpi, nema í íburðarmiklum dagskrárliðum eða eigin framleiðslu sem er klukkustund að lengd. Í athugasemdum við frumvarpið segir að vegna þeirrar takmörkunnar sé gert ráð fyrir um 165 milljóna króna tekjumissi fyrir RÚV. Í 3. mgr. greinarinnar segir að við myndmiðlun skuli hlutfall auglýsinga og fjarkaupainnskota innan hvernar klukkustundar ekki fara yfir 8 mínútur, en ekki 12 mínútur eins og meginregla fjölmiðlalaga kveður á um. Samkvæmt athugasemdum við frumvarpið á slík skerðing á auglýsingatíma að skerða tekjur RÚV af birtingu auglýsinga um 80 millj. kr. Athygli vekur að ekki er verið að skerða auglýsingatíma í hljóðvarpi, sem er skrátið þar sem samkeppnisforskot RÚV er ekki síður í hljóðvarpi. Einnig vekur athygli að kostanir falla ekki undir 8 mínútna auglýsingahámarkið, þó að oft séu mestu tekjurnar vegna þeirrar tegundar viðskiptaboða. Fullyrðingar um tekjumissi RÚV vegna þessa vekja einnig athygli og því ber að upplýsa að auglýsingamagn hjá RÚV hefur verið tekið saman og staðfest. Þær mælingar sýna að auglýsingatími RÚV hefur aldrei verið 12 mínútna langur, nema í 4 staka klukkutíma í desember síðastliðnum. Meðalnýting auglýsingatíma í sjónvarpi er á kjörtíma um 3,7 mínútur og 5,2 mínútur í desember, sem er besti auglýsingamánuðurinn. Það er með ólíkindum að stjórnvöld haldi fram að skerðing tekna Ríkisútvarpsins vegna skerðingar á hámarksfjölda auglýsingamínútna, sem RÚV hefur sjaldan eða aldrei nýtt að fullu, verði veruleg, sérstaklega þegar haft er í huga að kostanir falla ekki undir 8 mínútna hámarkið á hverri klukkustund. Engin rök vegna þessa er að finna í frumvarpinu og því um hæpna fullyrðingu að ræða sem eflaust á að slá ryki í augu fólks um að verið sé að skerða veru RÚV á auglýsingamarkaði.

Mun áhrifameira væri ef frumvarpið setti skorður á sölu kostana eða auglýsingatímamann sjálfan, t.d. að RÚV mætti ekki auglýsa á kjörtíma. Í álitinu sínu árið 2008 komst Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að til að koma í veg fyrir skaðleg samkeppnisleg áhrif RÚV á auglýsingamarkaði væri best að taka alfarið fyrir sölu RÚV á kostunum í útvarpi og sjónvarpi. Rökin voru að það þætti ljóst að RÚV hefði um langt skeið notað kostanir sem ógagnsæja leið til að fara fram hjá opinberri verðskrá RÚV og bann við kostunum væri einfaldasta leiðin til að rétta af ósanngjarna samkeppnisstöðu RÚV. Það er alvarlegt að stjórnvöld hafa í þeirri vinnu sem liggur til grundvallar frumvarpi þessu hunsað skýrar tillögur til þess bærri eftirlitsaðila til að bæta alvarlegt samkeppnisástand með að setja ekki takmarkanir á sölu kostana á RÚV.

Í núverandi lögum um RÚV hefur verið lagt bann við hverskonar auglýsingum á vef RÚV, ruv.is. Það bann hefur verið gríðarlega mikilvægt þar sem þar hefur verið um að ræða einu miðlunina þar sem RÚV hefur ekki getað verið með samkeppnishamlandi starfsemi á markaðinum. Bann við auglýingasölu RÚV á vefnum hefur haft jákvæðar afleiðingar eins og sjá má í þeim gríðarlega fjölda einkarekinna vefmiðla sem þrífast í heilbrigðri samkeppni. Í 5. mgr. 7. greinar er eins og áður kveðið á um að RÚV sé óheimilt að selja viðskiptaboð til birtingar á vefnum. Þó er nýlunda að í greininni er RÚV veitt veigamikil undanþága þar sem segir: „Heimilt er þó að láta þau viðskiptaboð og kostunartilkynningar sem eru hluti af útsendingu dagskrár Ríkisútvarpsins birtast á vef þess ...“. Þeir sem hafa reynslu af rekstri auglýsingamiðla vita að með þessari undanþágu er í raun verið að hleypa RÚV bakdyramegin inn í auglýsingar á vefnum þar sem með slíkri heimild er virði sjónvarpsauglýsingar orðið meira. Slík virðisaukning myndi hæglega veita RÚV meiri tekjur heldur en það mun missa með hinni meintu tekjuskerðingu vegna takmarkana í fjölda auglýsingamínútna.

Eins og hefur verið rakið er greinilegt að þrátt fyrir fögur fyrirheit stjórnvalda um að ábendingum eftirlitsaðila yrði sinnt er ekkert sem gefur vísendingar um að samkeppnisstaða á markaðinum verði

eðlilegri ef þetta frumvarp verður að lögum. Þvert á móti bendir allt til að staða RÚV muni batna á kostnað einkarekinna miðla. Þar ber hæst að RÚV mun ólíklega missa einhverjar auglýsingatekjur en útvarpsgjaldstofninn mun líklega hækka vegna betri tíðar í samfélaginu. Í því samhengi er einnig mikilvægt að nefna að í frumvarpinu er ekki tekið á þeirri ósanngjörnu mismunun sem fólgin er í því að í dag greiðir RÚV fjarskiptafyrirtækjum ekkert fyrir að dreifa sjónvarpsmerkjum sínum. Sá mikli kostnaður lendir á einkaaðilum sem skekkir samkeppnisstöðu verulega. Að hafa þennan háttinn á er óskiljanlegt í ljósi þess að þeirrar fullkomnu samkeppnislegu forgjafar sem RÚV nýtur einnig að öllu öðru leyti á fjölmiðlamarkaðinum.

Í 16. grein frumvarpsins er kveðið á um nýjung þar sem RÚV verður veitt svigrúm til að þróa og aðlaga svokallaða nýja fjölmiðlaþjónustu í almannabágu. Tekið er fram að þörf fyrir hina nýju þjónustu verði metin eftir ákveðnu ferli. Í greininni er þó einnig kveðið á um að RÚV sé þó heimilt að setja á fót slíka þjónustu til reynslu í allt að 24 mánuði án sérstakrar heimildar. Í athugasemdum við frumvarpið segir svo orðrétt að slík þjónusta „*getur t.d. verið ný rás, sem væri m.a. notuð til að sýna efni frá íþróttaviðburðum.*“ Þessi athugasemd stjórnvalda kemur því miður ekki á óvart. Undanfarið hefur 365 þurft að eiga við ráðuneyti menningarmála sem hefur leynt og ljóst unnið að því að setja einkafyrirtækjum eins og 365 stólinn fyrir dyrnar í samkeppni hvað varðar íþróttæfni. Ráðuneytið hefur m.a. ýjað að því að eignaréttarlega varinn sýningarréttur ætti frekar heima á RÚV og þar notuð rök um menningarlegt mikilvægi, þó að allt það efni sem ætti jafn hæglega að falla undir þá skilgreiningu, og hefur oft verið sinnt af 365 en ekki RÚV, hefur aldrei náð athygli ráðuneytisins. Einnig hafði ráðuneytið lítinn áhuga á að bregðast við athugasemdum 365 þegar RÚV ákvað að sýna handboltaleiki á nýrri auka rás. RÚV hefur því komist upp með að sýna efni og selja auglýsingar á heimildarlausri rás sem er á dreifikerfi sem samkeppnisaðilar greiða fyrir, án þess að fá gagnrýni frá ráðuneytinu. Frumvarpið er að opna enn frekar dyrnar fyrir RÚV til að hassla sér völl með nýrri íþróttarás í beinni samkeppni við einkaaðila á markaðinum. Samkvæmt frumvarpinu yrði slík rás þó alltaf að fá leyfi eftir matsferli um mikilvægi þess, en það skiptir litlu þar sem samkvæmt frumvarpinu getur RÚV haft slíka rás „*til reynslu*“ í 24 mánuði. Þeir sem starfa á íslenskum fjölmiðlamarkaði vita að það getur tekið styttri tíma að kæfa alla samkeppni þegar RÚV fær svo mikið skjól frá ríkinu til að styrkja stöðu sína enn frekar.

Í 8. grein frumvarpsins kemur fram að ráðherra menningarmála haldi utan um eignarhlut ríkisins í RÚV. Gagnrýna má það fyrirkomulag þar sem að með slíkri nálægð er líklegra að farið sé með hagsmuni RÚV eins og um deild í ráðuneytinu sé um að ræða, eða öfugt. Það færi betur að ráðuneytið gæti sinnt menningarhlutverki sínum gagnvart öllum fjölmiðlum landsins á hlutlausari hátt.

Ef frumvarpið eins og það lítur út í dag verður að lögum ætlað íslenskum stjórnvöldum að takast að gera rekstrarumhverfi einkaaðila í fjölmiðlamarkaði enn erfiðara en hefur verið. Það verður að teljast ótækt að eftir margra ára ábendingar um að samkeppnisforskot RÚV sé skaðlegt fjölmiðlamarkaðinum eigi núna að setja lög sem geri stöðuna enn verri. Það er alvarlegt að ekkert samráð var haft við aðila á markaði og ekkert tillit tekið til þeirra tillagna sem komið hafa upp til að stemma stigu við sér íslenskri og ósanngjarnri samkeppnisstöðu á fjölmiðlamarkaði. Nýlega voru sett heildarlög um fjölmiðla án þess að tekið væri á þeirri alvarlegu samkeppnisstöðu sem er á fjölmiðlamarkaðinum með þeim útskýringum stjórnvalda að það yrði gert í sérlögum um RÚV. Það er langur vegur frá því að frumvarpið nú ranni inn það sem eftirlits- og samkeppnisaðilar telja nauðsynlegt lágmark til að hér á landi þrífist heilbrigð samkeppni á fjölbreyttum fjölmiðlamarkaði.

Að óbreyttu er nauðsynlegt að frumvarpið nái ekki fram að ganga.

Að lokum er þess óskað að undirrituðum verði gefið tækifæri til að reifa sjónarmið sín frekar á fundi þingnefndarinnar.

Virðingarfyllst,



Ari Edwald

Forstjóri 365 miðla ehf.