

**Alþingi**  
**Erindi nr. P 141/1782**  
**komudagur 26.2.2013**

Nefndasvið Alþingis  
Allsherjar- og menntamálanefnd  
b/t. Kristínar Einarsdóttur  
nefndarritara  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík



Reykjavík, 26. febrúar 2013.

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla (490.mál)

*Viðskiptaráð þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp sem felur í breytingar á fjölmiðlalögum.*

Viðskiptaráð Íslands gerir nokkrar athugasemdir við það frumvarp sem hér er til umsagnar og þá einkum við uppskiptingarheimild 17. gr. a., sem ráðið telur greinargerð frumvarpsins ekki rökstyðja nægilega vel. Það er mat ráðsins að almennar reglur samkeppnislaga eigi að gilda um fjölmiðlamarkað eins og aðra. Fyrirmynd uppskiptingarheimildar frumvarpsins, sem finna má í 16. gr. c. samkeppnislaga, er jafnframt umdeild heimild. Fjallað var um helstu annmarka hennar í umsögn ráðsins og fjölda annarra við [131. bingmál](#) á 139. löggjafarþingi. Sambærilega heimild virðist aðeins unnt að finna í einu öðru Evrópulandi, þ.e. Bretlandi. Sú heimild er í marga staði mun ítarlegri og skýrari en þær fimm setningar sem finna má í áður nefndri 16. gr.

Í því frumvarpi sem hér er til umsagnar er þessi heimild Samkeppniseftirlitsins rýmkuð enn frekar svo að hún taki til „aðstæðna sem koma í veg fyrir, takmarkaða eða hafa skaðleg áhrif á fjölræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlum almennings til tjóns.“ Þessu til skýringar er í greinargerð frumvarpsins nefnt að hugtakið fjölbreytni hafi margháttada merkingu, s.s. fjölbreytt og margbreytilegt efni, fjölbreytt framsetning þess, menningarlegar og stjórnmálalegrar fjölbreytni, mismunandi hópar fái notið sín í fjölmiðlum (fjölbreytt viðhorf), höfðað sé til hópa með fjölbreyttum hætti og að efni frá ólíkum landsvæðum nái til annarra landsvæða. Þá er vísað til einsleits eignarhalds við mat á fjölræði, auk markaðshlutdeildar, hlutdeildar á auglýsingamarkaði og áskrifendafjöldi áskriftarmiðla (sem vísbending um vinsældir og fjárhagslegan styrk fjölmiðils), fjölda og lengd efnisréttarsamninga að sjónvarpsefni á borð við vinsælar bandarískar myndir og íþróttafni. Samkvæmt frumvarpinu er þetta meðvituð nálgun, þ.e. að hafa matið opið í stað þess að setja fram fasta hlutlæga mælikvarða. Við þessa heimild gerir Viðskiptaráð eftirfarandi athugasemdir:

**Í fyrsta lagi** veitir lagaákvæðið og greinargerðin fyrirtækjum á þessum markaði litlar leiðbeiningar um framhaldið. Það leiðir til ákveðinnar réttaróvissu sem er skaðleg fyrir fyrirtæki og gerir eftirlitsaðilum erfiðara um vik með að fylgja ákvæðinu eftir. Umsagnir [Fjölmiðlastofu](#) og [Samkeppniseftirlitsins](#) sýna þetta ágætlega, en í þeim báðum er ítrekað að ákvæðinu muni fylgja umtalsverð vinna og kostnaður fyrir stofnanirnar. Í slíku umhverfi of matskenndra reglna er hætt við að afskipti ríkisvaldsins af rekstri fjölmiðla aukist um of, sem er vart til þess fallið að ýta undir fjölbreytni eða fjölræði þeirra. Ekki er að finna umfjöllun um slíka hættu í frumvarpinu og hvernig megi þá draga úr henni.

**Í öðru lagi** er ekki að finna samanburð á ákvæðinu og heimildum í öðrum löndum. Stuttlega er minnst á einstaka hluta slíkra heimilda í Bretlandi og Noregi en frekar er einblínt á að þær séu til endurskoðunar. Ástæða er til að velta því upp hvort rétt væri að bíða með þennan þátt frumvarpsins þar til þeim skoðunum er lokið. Þá er samspil innlendra réttarheimilda jafnframt ekki skoðað s.s. á grundvelli dómafordæma. Má þar nefna dóm Hæstaréttar í svokölluðu Stjórnugrís málinu (nr. 15/2000), sem gefur tilefni til að draga í efa að uppskiptingarheimild þessa frumvarps og samkeppnislaga standist ákvæði stjórnarskrárinnar.

**Í þriðja lagi** er áhersla lögð á að fjölbreytni í fjölmiðlum á alþjóðavettvangi hafi minnkað síðustu ár. Engin rök eru færð fram til að styðja þær fullyrðingar. Þá er virðist ákveðinn misskilningur vera uppi um áður nefnda uppskiptingarheimild Samkeppniseftirlitsins í 16. gr. c. Í [umræðuskjali](#) eftirlitsins um þessa heimild er alveg ljóst að bæði ferli og efni markaðsrannsóknna er afar víðfemt og fjölbreytt. Er þar m.a. gert ráð fyrir skipan stýrihóps þar sem í sitja utanaðkomandi aðilar gerist þess þörf. Þá er aflað sjónarmiða hagsmunaaðila á viðkomandi markaði. Fjölmiðlanefnd myndi væntanlega koma til greina í báðum þessum tilvikum ef markaðsrannsókn beinist að fjölmiðlamarkaði. Þá eru fjölmargir þættir skoðaðir við framkvæmd markaðsrannsóknna og tillit tekið til séreinkenna þeirra.

Í fjórða lagi skýtur skökku við að í greingargerð frumvarpsins sé ekki minnst á [álit Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008](#) um samkeppnishömlur sem stafa af stöðu RÚV á auglýsingamarkaði í ljósvakamiðlum. Í því álitum sagði m.a. „Samkeppniseftirlitið telur að þátttaka RÚV á auglýsingamarkaði í sjónvarpi sé veigamikil ástæða þess að ekki eru fleiri öflugar sjónvarpstöðvar hér á landi en raun ber vitni og eignarhald þeirra ekki dreifðara.“

Með hliðsjón af þessu og meðalhófsreglunni má réttilega velta því upp hvort að nálgun þessa frumvarps sé rétt. Í greinargerð frumvarpsins er því velt upp að reglurnar megi ekki hindra aðgengi nýrra aðila að fjölmiðlamarkaði og að fjárfestar, einstaklingar og fyrirtæki sjái áfram hag í að fjárfesta á markaðnum því ella gætu takmarkanir frumvarpsins snúist upp í andhverfu sína. M.v. álit Samkeppniseftirlitsins væri það til muna skilvirkari og minna íþyngjandi leið til að efla fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði að taka fyrir þátttöku RÚV á auglýsingamarkaði og kosta starfsemi þess af opinberum fjárfraumlögum.

Í fimmta lagi vantar verulega uppá umfjöllun um samspil samþjöppunar og stærðarhagkvæmni. Vitnað er til þess í greinargerð frumvarpsins að samþjöppun á fjölmiðlamarkaði hafi aukist á alþjóðavettvangi. Rétt hefði verið að bera Ísland saman við önnur lönd í þessu samhengi til að fá fram hvort samþjöppun sé meiri hér en almennt gengur og gerist erlendis. Þá er ljóst að það krefst viðamikillar fjárfestingar að taka virkan þátt á fjölmiðlamarkaði. Til þess þarf ákveðna stærðarhagkvæmni sem, eins og áður segir, greinargerðin telur hafa leitt til minni fjölbreytni.

Við samþjöppun er að búast héraendis í ljósi landfræðilegrar stöðu, lítils hagkerfis og takmarkaðs mannafla. Samspil þessara þátta og þörf fyrir lágmarks stærðarhagkvæmni, til að auka skilvirkni og auðvelda fyrirtækjum að stækka, ýtir undir slíka uppbyggingu og raunar má segja að fákeppni sé því í einhverjum tilvikum við hæfi.<sup>1</sup> Á það einkum við markaði þar sem fyrirtæki eru með hlutfallslega háan fastan kostnað því þar er ábati stærðarhagkvæmni hvað augljósastur.<sup>2</sup> Með aukinni stærðarhagkvæmni má draga úr kostnaði sem aftur ætti að hafa jákvæð áhrif á verðlag og þar með kjör neytenda. Til að draga úr skaðlegum áhrifum samþjöppunar er hins vegar þarft m.a. að afnema aðgangshindranir og takmarkanir á erlendri samkeppni.<sup>3</sup>

Hvað varðar ofangreindar athugasemdir má vel vera að sérstök rök standi til þess að gera frekari kröfur á fjölmiðlamarkaði. Samkeppniseftirlitið hefur bent á leiðir í þeim efnum, sem ekki hafa náð fram að ganga nema í litlu mæli. Þá vantar verulega uppá allan rökstuðning um væntan ábata af uppskiptingarheimildinni samanborið við önnur lönd sem og hvort að samþjöppun sé alla jafna meiri hér en erlendis. Rökin fyrir heimildinni nægja því ekki að mati Viðskiptaráðs.

Að lokum þá tekur Viðskiptaráð undir athugasemdir [Skipta](#) og [RÚV](#) við 10. gr. frumvarpsins, athugasemdir [SA](#) varðandi lægra veltuviðmið við samrunaefirlit skv. 17. gr. b., athugasemdir [Samkeppniseftirlits](#) við það ákvæði er varða samspil Fjölmiðlanefndar og eftirlitsins og að lokum athugasemdir [Vodafone](#) varðandi viðtæka skilgreiningu á fjölmiðlastarfsemi.

**Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái ekki óbreytt fram að ganga.**

Virðingarfyllt,



Haraldur I. Birgisson  
Framkvæmdastjóri  
Viðskiptaráð Íslands

<sup>1</sup> OECD, *Product Market Competition and Economic Performance in Iceland*, 2005, bls. 31.

<sup>2</sup> Samkeppniseftirlitið, *Öflug uppbygging – opnun markaða og efling atvinnustarfsemi*, 2008, bls. 30 og 33, sbr. Samkeppniseftirlitið, *Aukin samkeppni forsenda framleiðniaukningar*, frétt 2012.

<sup>3</sup> [Hugmyndahandbók Viðskiptaráðs](#), 2013, bls. 46.