



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10

150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 6. nóvember 2012

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um ríkisútvarpið, fjölmiðill í almannapágu. 194. mál

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis hefur óskað eftir umsögn Samtaka atvinnulífsins um ofangreint frumvarp, sbr. 194. mál. Frumvarpið var lagt fram á síðasta þingi, sbr. 748. mál, og hefur tekið nokkrum breytingum sem að mati samtakanna eru flestar til bóta. Samtökin hafa kynnt sér efni frumvarpsins og vilja koma á framfæri við allsherjar- og menntamálanefnd eftirfarandi athugasemdum.

Í opnu alþjóðlegu umhverfi þar sem byltingarkenndar framfarir í fjarskiptatækni og möguleikum til fjölmiðlunar hafa orðið á fáum árum hefur dregið úr mikilvægi þess að ríkið reki fjölmiðil í almannapágu. Samtökin vekja athygli á þeirri stöðu RÚV að hafa til ráðstöfunar auk auglýsingatekna sérstakan skattstofn sem skv. fjárlagafrumvarpi 2013 er talinn skila 4,4 milljörðum króna tekjum, þar af fara 3,2 milljarðar til RÚV. Samtökin leggja því höfuðáherslu á að í lögum um RÚV sé tryggt eðlilegt jafnræði milli opinberra aðila og einkaaðila í fjölmiðlarekstri. Með skýrri lagasetningu þarf að tryggja að RÚV geti ekki niðurgreitt sína samkeppnisstarfsemi með skattfé.

Af frumvarpinu verður ekki annað ráðið en að Ríkisútvarpinu sé ætlað víðtækara hlutverk en hingað til en það er á skjön við ádurnefndar framfarir í fjarskiptum og möguleikum til fjölmiðlunar á almennum markaði. Gagnrýnivert er að ákvæði frumvarpsins eru að mörgu leyti háð huglægu mati og í framkvæmd undirorpin matskenndum ákvörðunum.

Samkeppniseftirlitið og ESA hafa áður gert athugasemdir við stöðu RÚV á íslenskum fjölmiðlamarkaði og beint því til íslenskra stjórnvalda að aðgreina skýrar almannajónustuhlutverk RÚV og samkeppnisrekstur þess. Taldi Samkeppniseftirlitið í álitinu nr. 4/2008 mikilvægt að verulega yrði dregið úr umsvifum RÚV á auglýsingamarkaðnum og félaginu settar skýrar reglur sem takmarka umrædda starfsemi þess. Reglurnar þurfi að vera skilvirkar, einfaldar og gagnsæjar þannig að auðvelt verði að fylgja þeim eftir.

Þann 9. febrúar 2011 lagði ESA það formlega til við íslensk stjórnvöld að fyrirkomulagi á fjármögnun RÚV yrði breytt til að draga úr samkeppnisröskun á íslenskum fjölmiðlamarkaði. Þannig yrði fullkominn aðskilnaður í bókhaldi á milli fjölmiðlajónustu í almannapágu og annarrar starfsemi. Samkvæmt dómaframkvæmd ESB felur framlag til fjölmiðils í almannapágu í sér ólögsmæta ríkisaðstoð nema að uppfylltum fjórum skilyrðum. Það fyrsta er að skilgreina verður skýrt og óyggjandi hvert almannajónustuhlutverk miðilsins er. Hin skilyrðin fyrir réttmætri ríkisaðstoð snúa 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 almannaþjónustuna og umfangið verði að endurspegla það sem vel rekið fyrirtæki með sama hlutverk myndi leggja fram. Af frumvarpinu verður ekki annað séð en að rekstrarumfang RÚV verði mun meira en það sem vel rekið fyrirtæki myndi þurfa til að sinna góðu almannaþjónustuhlutverki.

Í II. kafla frumvarpsins er kveðið á um hlutverk og skyldur RÚV og hafa ákvæði þessi verið útfærð nánar frá því sem segir í nágildandi II. kafla laga um Ríkisútvarpið ohf., nr. 6/2007. Samtökin telja að í 3. gr. frumvarpsins sé almannaþjónustuhlutverk RÚV skilgreint alltof vítt auk þess sem mörg ákvæði eru verulega matskennd og háð huglægu mati. Gengur slíkt gegn kröfum sem gerðar eru til vandaðrar lagasetningar um að lög skulu vera skýr og ótvíræð. Auk þess sniðgengur óskýrleikinn áður nefnd tilmæli ESA. Fullkominn aðskilnaður í bókhaldi verður ekki nema ríkisstyrkti hluti rekstrarins, þ.e. almannaþjónustuhlutverkið, verði betur afmarkaður en gert er í frumvarpinu.

Í 7. gr. 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 fburðarmiklum dagskrárliðum eða eigin framleiðslu sem er klukkustund að lengd. Í greininni segir einnig að RÚV sé óheimilt að afla tekna með kostun dagskrárefnis nema með sömu undantekningum. Sé það vilji löggjafans að stemma stigu við ítökum RÚV á auglýsingamarkaði með banni við kostunum og takmörkun viðskiptaboda þá þarf að skilgreina undantekningarnar þröngt ef greinin á að standa undir tilgangi sínum. Það orkar tvímælis ef RÚV er falið sjálft að setja þau viðmið.

Í 3. mgr. 7. gr. er kveðið á um hámarkshlutfall auglýsinga og fjarkaupainnskota innan hverrar klukkustundar og mega slík boð ekki fara yfir 8 mínútur á klukkustund. Hér er því um að ræða þriðjungs takmörkun frá þeirri meginreglu sem fram kemur í 2. mgr. 41. gr. fjölmiðlalaga, nr. 38/2011, þar sem kveðið er á um 12 mínútna hámark á hverri klukkustund. Í reynd er þessi takmörkun ekki jafn mikil þar sem að nýlegar mælingar sýna að einungis í undantekningartilvikum hefur auglýsingatími RÚV náð 12 mínútum á klst. Sé ætlunin að takmarka hámarkshlutfall auglýsinga og fjarkaupainnskota innan hverrar klukkustundar um þriðjung frá því sem nú er þá þyrftu mínúturnar að vera færri en 8 á klukkustund. Ástæða væri því fyrir þingnefndina að afla upplýsinga um meðalnýtingu auglýsingatíma hjá RÚV.

Með raunverulegri þriðjungs takmörkun á hámarkshlutfalli auglýsinga telja samtökin að stigið yrði skref í þá átt að setta ólík sjónarmið um stöðu RÚV á auglýsingamarkaði. Þeirri sátt verður þó ekki náð nema að jafnframt verði sett hámark á auglýsingatíma í útvarpi, þar sem samkeppnisforskot RÚV við einkaaðila er ekki síðra en í sjónvarpi. Samtökin leggja því til að slík hámark verði sett og verði ekki hærrí en svo að það tryggi eðlilega samkeppni RÚV við einkarekna miðla.

Í núverandi lögum um RÚV er bann við hverskonar auglýsingum á vef RÚV, www.ruv.is. Það bann hefur haft jákvæðar afleiðingar eins og sjá má í þeim gríðarlega fjölda einkarekinna vefmiðla sem þrífast í heilbrigðri samkeppni. Í 5. mgr. 7. gr. er þó sú nýlunda að RÚV veitt undanþága þar sem segir: „Heimilt er þó að láta þau viðskiptaboð og kostunartilkygningar sem eru hluti af útsendingu dagskrár Ríkisútvarpsins birtast á vef þess.“ Með þessari undanþágu er verið að veita RÚV aðgang að auglýsingum á vefnum þar sem með slíkri heimild eykst virði sjónvarpsauglýsingar.



Í 8. gr. frumvarpsins kemur fram að ráðherra menningarmála haldi utan um eignarhlut ríkisins í RÚV. Gagnrýna má það fyrirkomulag þar sem að með slíkri nálægð aukast líkur á hagsmunaárekstrum gagnvart öðrum fjölmiðlum. Það færi betur að ráðuneytið gæti sinnt menningarhlutverki sínum gagnvart öllum fjölmiðlum landsins á hlutlausari hátt.

Í V. kafla frumvarpsins er kveðið á um eftirlit, mat og viðurlög samkvæmt frumvarpinu. Segir m.a. í 1. mgr. 15. gr. að fjölmiðlanefnd skuli árlega leggja sjálfstætt mat á hvort Ríkisútvarpið hafi uppfyllt almannaþjónustuhlutverk sitt samkvæmt 3. gr. frumvarpsins. Hlutverk og starfssvið fjölmiðlanefndar fer samkvæmt ákvæðum fjölmiðlalaga. Þær tillögur sem fram koma í 1. mgr. 15. gr. frumvarpsins kalla á breytingar á ákvæðum fjölmiðlalaga um starfssvið nefndarinnar. En tillögur um þetta er ekki að finna í frumvarpinu. Þá kann einnig að vera ástæða til að samræma skýrslugjöf sem kveðið er á um í frumvarpinu við ákvæði 23. gr. fjölmiðlalaga.

Þá er verulegum vafa undirorpið hvort heimilt sé að fela fjölmiðlanefnd eftirlit byggðu á ársreikningum, eins og kveðið er á um í 2. mgr. 15. gr., sem lögum samkvæmt er á forræði Ríkisendurskoðunar, sbr. 1. gr. laga um Ríkisendurskoðun, nr. 86/1997. Rétt er að Ríkisendurskoðun annist þessa endurskoðun almennt en sé ekki kölluð inn til aðstoðar hverju sinni og að virt séu að fullu valdmörk stjórnvalda.

Í 16. gr. frumvarpsins er kveðið á um nýjung þar sem RÚV er veitt svigrúm til að þróa og aðlaga svokallaða nýja fjölmiðlaþjónustu í almannaþágu, sem „telst vera sú þjónusta sem er í grundvallaratriðum ólík þeirri þjónustu sem RÚV veitir skv. 3. gr.“. Jafnframt að RÚV sé heimilt að setja á fót nýja fjölmiðlaþjónustu til reynslu í allt að 24 mánuði án sérstakrar heimildar. Í athugasemdum með frumvarpinu segir að slík þjónusta „getur t.d. verið ný rás, sem væri m.a. notuð til að sýna efni frá íþróttaviðburðum“. Með þessu ákvæði er RÚV gefinn nánast alveg laus taumur á samkeppnismarkaði þar sem engin ástæða er fyrir ríkisvaldið að hasla sér frekari völl en þegar er. Hætta er á að umræddur 24 mánaða reynslutími kunni að hamla eða koma alveg í veg fyrir samkeppni á markaði. Samtökin telja þetta ákvæði óviðunandi.

Að lokum leggja Samtök atvinnulífsins áherslu á að mikilvægt er að tryggja ábyrga starfsemi RÚV þar sem allar takmarkanir á starfsemi þess byggist á málefnalegum sjónarmiðum, raunhæfum og mælanlegum markmiðum. Lög um Ríkisútvarpið mega ekki hindra eðlilega og jákvæða samkeppni á fjölmiðlamarkaði.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka atvinnulífsins