

Reykjavík, 6. Nóvember 2012

ATHUGASEMDIR 365 MIÐLA EHF. VIÐ FRUMVARP TIL LAGA UM RÍKISÚTVARPIÐ, 194. MÁL

*Útdráttur:*

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. Ljóst er aðalmannabjónusta hefur ekki verið skýrð með þeim hætti að samkeppnisrekstur RÚV verði aðskilinn á nauðsynlegan hátt, eða viðmiðanir settar um hvert skuli vera umfang almannaþjónustu og að tryggt sé að greiðslur ríkisins séu í samræmi við æskilegt umfang, miðað við það sem vel rekið fyrirtæki þyrfti til. Hins vegar eru þær takmarkanir sem settar eru á auglýsingasölu RÚV ekki nægjanlega afgerandi. RÚV mun því fyrirsjáanlega halda áfram að skilgreina allan rekstur sinn sem almannaþjónustu í skjóli frá samkeppnislöggjöf án þess að fá minni auglýsingatekjur sem neinu nemur, en hærri 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 bætt í með að kveða á um að RÚV geti opnað fyrir auka rás og sent þar út efni í samkeppni við einkaaðila. Fyrirhugaður fjáraustur í nýtt sjálfstætt og óþarft dreifikerfi fyrir RÚv ætti að vera hávæð viðvörunarbjalla um að meðferð skattfjár er mjög ábótavant hjá stofnuninni. Eðlilegra væri að RÚv greiddi fyrir aðgang að dreifikerfum landsins eins og aðrir fjölmiðlar, en viðbótarútgjöld nýttust til að „holufylla“ dreifingu um landið. 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 iangur 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.

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 keppinauta 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 hægt sé að efast um 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 heyri 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. Auglýsingatekjurnar 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 ólögmeða 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 athugasemdum 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 lögmeða 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 greininni segir einnig að Ríkisútvarpinu er óheimilt að afla tekna með kostun dagskrárefnis með sömu undantekningum um að kosta megi það sem kallað er íburðarmiklir dagskrárliðir eða eigin framleiðsla RÚV sem er að lágmarki ein klukkustund að lengd. Í athugasemdum við frumvarpið segir að vegna takmarkana á birtingu viðskiptaboða og bann við kostun dagskrárefnis skv. 2. mgr. sé gert ráð fyrir 285 millj. kr. tekjuskerðingu fyrir Ríkisútvarpið á ársgrundvelli. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að Ríkisútvarpinu er ætlað að setja reglur þar sem nánar verður útfært hvenær heimilt verður að rjúfa dagskrárliði með viðskiptaboðum og kostun þar sem mælt verður fyrir um áskilda tímalengd og tegund dagskrárliðar svo að undanþágan eigi við, sem og viðmiðunarlista yfir dagskrárefni sem fellur undir skilgreininguna „íburðarmikill dagskrárliður“. Það gefur augaleið að ef vilji löggjafans til að stemma stigu við ítökum RÚV á auglýsingamarkaði með banni við kostunum og takmörkun viðskiptaboða á að ná fram að ganga verði sú skilgreining að vera túlkuð afar þröngt ef greinin á að standa undir tilgangi sínum. Það er því óeðlilegt að hvorki í frumvarpinu né í athugasemdum þess sé skýrt hveðið á um við hvað skuli þar miða eða hvort að RÚV fái að standa algjörlega eitt og sér í að setja þau viðmið þar sem eðlilegra væri að stjórnvöld eða aðrir aðilar geti haft áhrif þar á svo að RÚV sé ekki eitt um að setja sér reglur um eigin takmarkanir. 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 útvarpi, eða hljóðvarpi, sem er skritið þar sem samkeppnisforskot RÚV er ekki síður í útvarpi. Fullyrðingar um tekjumissi RÚV vegna þessa vekja einnig athygli og því ber að upplýsa að auglýsingamagn hjá RÚV hefur verið tekið saman og staðfest. Mælingar sem kynntar voru síðasta vor sýna að auglýsingatími RÚV hefur aldrei verið 12 mínútna langur, nema í 4 staka klukkutíma í desember 2011. Meðalnýting auglýsingatíma í sjónvarpi var 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. Engin rök vegna þessa er að finna í frumvarpinu og því um hæpna fullyrðingu að ræða sem eflaust hefur þann tilgang að slá ryki í augu fólks um að verið sé að skerða veru RÚV á auglýsingamarkaði.

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 auglýsingasölu RÚV á vefnum hefur haft jákvæðar afleiðingar eins og sjá má á 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 vísbendingar um að samkeppnisstaða á markaðinum verði eðlileg þótt þetta frumvarp verði að lögum. Þvert á móti bendir ýmislegt til að staða RÚV muni batna að mörgu leiti á kostnað einkarekinna miðla. Þar ber hæst að RÚV mun ekki missa eins miklar markaðstekjur og haldið er fram, tekjur af útvarpsgjaldi munu hækka vegna afnáms skerðingar og 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 samkeppnislegu forgjafar sem RÚV nýtur að öðru leyti á fjölmiðlamarkaðinum.

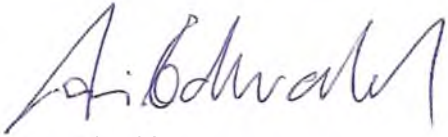
Í 16. grein frumvarpsins er kveðið á um nýjung þar sem RÚV verður veitt svigrúm til að þróa og aðlaga svokallaða nýja fjölmiðlaþjónustu í almannabágu. Tekið er fram að þörf fyrir hina nýju þjónustu verði metin eftir ákveðnu ferli. Í greininni er þó einnig kveðið á um að RÚV sé þó heimilt að setja á fót 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 íþróttafni. 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. Það færi betur að ráðuneytið gæti sinnt menningarhlutverki sínum gagnvart öllum fjölmiðlum landsins á hlutlausari hátt.

Ekkert samráð hefur verið haft við aðila á markaði við samningu þessa frumvarps og lítið 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 sérlægum um RÚV. Það er langur vegur frá því að frumvarpið nú rammi inn það sem eftirlits- og samkeppnisaðilar telja nauðsynlegt lágmark til að hér á landi þrífist heilbrigð samkeppni á fjölbreyttum fjölmiðlamarkaði.

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

Virðingarfyllt,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Ari Edwald', written in a cursive style.

Ari Edwald

Forstjóri 365 miðla ehf.