

## Frumvarp til laga

### um breytingu á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011 (eignarhaldsreglur og endurbætur).

(Lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013.)

#### 1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

- a. 3. tölul. orðast svo: *Ábyrgðarmaður* er starfsmaður fjölmiðils sem ber ritstjórnarlega ábyrgð á efni og efnisvali og ákvarðar hvernig það er skipulagt, t.d. ritstjóri, dagskrárstjóri eða útvarpsstjóri. Ef fjölmiðlaveita er einstaklingur telst sá einstaklingur sjálfkrafa ábyrgðarmaður.
- b. 7. tölul. fellur brott.
- c. Á eftir 19. tölul. kemur nýr töluliður sem orðast svo: *Fyrirsvarsmáður* er einstaklingur sem fer með yfirstjórn fjölmiðlaveitu.
- d. 9. tölul. orðast svo: *Evrópskt efni* er það hljóð- og myndmiðlunarefni sem fellur undir n-lið 1. tölul. 1. gr. og 2., 3. og 4. tölul. sömu greinar tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2010/13/ESB frá 10. mars 2010 um samræmingu tiltekinna ákvæða í lögum og stjórnsýslufyrirmælum í aðildarríkjunum um hljóð- og myndmiðlaþjónustu.

#### 2. gr.

Á eftir orðunum „alla fjölmiðla“ í 1. másl. 3. gr. laganna kemur: og fjölmiðlaveitur með staðfestu hér á landi.

#### 3. gr.

A-liður 1. mgr. 5. gr. laganna orðast svo: útsendingin brýtur augljóslega, verulega og alvarlega gegn banni um að kynda undir hatri á grundvelli kynþáttar, kynferðis, trúarbragða eða þjóðernis og gegn ákvæðum 28. gr.

#### 4. gr.

Við 11. gr. laganna bætist ný málsgrein, er verður 3. mgr., svohljóðandi:

Fjölmiðlanefnd er heimilt að ljúka málum vegna brota á lögum þessum með birtingu á lits. Á það jafnt við um erindi sem fjölmiðlanefnd berast og þau sem hún tekur upp að eigin frumkvæði.

## 5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 14. gr. laganna:

- a. 2. mgr. orðast svo:  
Tilkynning skv. 1. mgr. skal vera skrifleg og með upplýsingum um viðkomandi fjölmiðlaveitu, þ.m.t. heiti, kennitölu, lögheimili, netfang og vefsetur, heiti fjölmiðils eða fjölmiðla sem hún starfrækir, ábyrgðarmann, fyrirsvarsmann, ritstjórnar- eða dagskrárstefnu, kallmerki ef við á og eignarhald.
- b. Við 3. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Fyrirsvarsmaður fjölmiðlaveitu skal vera ríkisborgari í EES-ríki, lögráða og fjár síns ráðandi.

## 6. gr.

Í stað orðanna „lögaðilum og einstaklingum“ í 1. másl. 2. mgr. 16. gr. laganna kemur: fjölmiðlaveitu.

## 7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 17. gr. laganna:

- a. B-liður 1. mgr. orðast svo: nöfn og heimilisföng ábyrgðarmanns og fyrirsvarsmanns.
- b. F-liður 1. mgr. orðast svo: eignarhald og yfirráð fjölmiðlaveitu.
- c. 3. mgr. orðast svo:  
Umsækjandi um almennt leyfi skal láta í té vottorð um heimilisfesti, lögræði og búsforræði sitt og ábyrgðarmanns, og vottorð fyrirtækjaskrár um stofnun og tilvist félags, þegar við á.
- d. Við bætist ný málsgrein, 4. mgr., svohljóðandi:  
Skylt er að veita fjölmiðlanefnd öll gögn og upplýsingar svo að rekja megi eignarhald og/eða yfirráð til einstaklinga, almennra félaga, opinberra aðila og/eða þeirra sem veita þjónustu fyrir opinbera aðila og getur fjölmiðlanefnd hvenær sem er krafist þess að framangreindar upplýsingar skuli veittar. Ákvæðið á einnig við um skráningu skv. 14. gr. og eigendaskipti skv. 22. gr.

## 8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 26. gr. laganna:

- a. 2. másl. orðast svo: Hún skal virða mannréttindi og jafnrétti, og einnig friðhelgi einkalífs nema lýðræðishlutverk fjölmiðlaveitu og upplýsingaréttur almennings krefjist annars.
- b. Í stað orðanna „í umfjöllun sinni um fréttir og fréttatengt efni“ í 3. másl. kemur: í fréttum og fréttatengdu efni.

## 9. gr.

27. gr. laganna orðast svo:

Fjölmiðlum er óheimilt að hvetja til refsiverðrar háttsemi. Einnig er þeim óheimilt að kynda með markvissum hætti undir hatri á grundvelli kynþáttar, kynferðis, kynhneigðar, trúarskoðana, þjóðernis eða menningarlegrar, efnahagslegrar, félagslegrar eða annarrar stöðu í samfélaginu.

## 10. gr.

A-liður 2. mgr. 28. gr. laganna orðast svo: Eftir kl. 22 föstudags- og laugardagskvöld og eftir kl. 21 önnur kvöld vikunnar og til kl. 5 á morgnana er heimilt að miðla efni í línulegri

dagskrá sem ekki er talið við hæfi barna að því tilskildu að á undan því sé birt skýr viðvörðun og það sé auðkennt með sjónrænu merki, þegar um miðlun myndefnis er að ræða, allan þann tíma sem efninu er miðlað.

## 11. gr.

Við 45. gr. laganna bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Fjölmiðlaveita, sem hefur einkarétt á sjónvarpsútsendingum frá innlendum og erlendum viðburðum, sem vekja mikinn áhuga meðal almennings, skal veita öðrum fjölmiðlaveitum með myndmiðlun og með staðfestu á Evrópska efnahagssvæðinu aðgang að stuttum myndskleiðum að eigin vali frá viðkomandi sjónvarpsútsendingum.

Þessi stuttu myndskleið má aðeins nota í almennum fréttabáttum og í myndmiðlun eftir pöntun ef sami dagskrárliður er í boði í seinkaðri útsendingu frá sömu fjölmiðlaveitu.

## 12. gr.

C-liður 1. mgr. 50. gr. laganna orðast svo: Í öðrum tilvikum ber ábyrgðarmaður fjölmiðils ábyrgð á efni sem miðlað er.

## 13. gr.

C-liður 1. mgr. 51. gr. laganna orðast svo: Í öðrum tilvikum ber ábyrgðarmaður fjölmiðils ábyrgð á efni sem miðlað er.

## 14. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 54. gr. laganna:

- a. Á eftir c-lið 1. mgr. kemur nýr stafliður, svohljóðandi: 17. gr. um skil á upplýsingum um eignarhald og yfirlit.
- b. F-liður 1. mgr. orðast svo: 27. gr. um hvatningu til refsiverðrar háttsemi.
- c. Í stað orðsins „útværpsstöð“ í 2. mgr. kemur: fjölmiðlaveitu.

## 15. gr.

G-liður 1. mgr. 56. gr. laganna orðast svo: 27. gr. um bann við hatursáróðri og hvatningu til refsiverðrar háttsemi.

## 16. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 62. gr. laganna:

- a. Á eftir orðinu „hljóð- og myndmiðlunar“ í b-lið 1. mgr. kemur: skilyrði.
- b. E-liður 1. mgr. orðast svo: Nánari fyrirmæli um framkvæmd og málsmeðferð vegna flutnings hljóð- og myndefnis skv. VII. kafla, þar á meðal nánari skilyrði um aðgang að stuttum myndskleiðum og notkun þeirra skv. 45. gr.

## 17. gr.

Á eftir X. kafla laganna kemur nýr kafli, X. kafli A, **Eignarhald fjölmiðla o.fl.**, með þremur nýjum greinum, 62. gr. a – 62. gr. c, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

- a. (62. gr. a.)

*Eftirlit með fjölbræði og fjölbreytni í fjölmiðlun.*

Samkeppniseftirlitið getur gripið til aðgerða gegn aðstæðum sem koma í veg fyrir, takmarka eða hafa skaðleg áhrif á fjölbræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlun almenningi til tjóns.

Með aðstæðum er m.a. átt við atriði sem tengjast eiginleikum viðkomandi markaðar, þ.m.t. uppbyggingu fyrirtækja sem á honum starfa. Aðgerðir Samkeppniseftirlitsins geta falist í úrræðum til breytinga á skipulagi ef sýnt þykir að ekki séu fyrir hendi önnur og jafnárangursrík úrræði sem eru minna íþyngjandi fyrir aðila. Samkeppniseftirlitið skal afla umsagnar fjölmiðlanefndar áður en það grípur til aðgerða á grundvelli þessa ákvæðis.

Fjölmiðlanefnd getur beint tilmælum til Samkeppniseftirlitsins um að grípa til aðgerða skv. 1. mgr. Berist Samkeppniseftirlitinu tilmæli frá fjölmiðlanefnd þar að lútandi ber því að taka málið til rannsóknar og efnislegrar umfjöllunar.

b. (62. gr. b.)

*Samrunaefirlit.*

Tilkynna skal Samkeppniseftirlitinu um samruna sem a.m.k. ein fjölmiðlaveita með minnst 100 millj. kr. ársveltu á Íslandi á aðild að.

Samruni telst hafa átt sér stað þegar breyting verður á yferráðum til frambúðar:

- a. vegna samruna tveggja eða fleiri fyrirtækja eða hluta úr fyrirtækjum sem áður störfuðu sjálfstætt,
- b. þegar fyrirtæki tekur yfir annað fyrirtæki,
- c. vegna þess að einn eða fleiri aðilar, sem þegar hafa yferráð yfir a.m.k. einu fyrirtæki, eða eitt eða fleiri fyrirtæki ná beinum eða óbeinum yferráðum, í heild eða að hluta, yfir einu eða fleiri fyrirtækjum til viðbótar með því að kaupa verðbréf eða eignir, með samningi eða öðrum hætti,
- d. með stofnun fyrirtækis um sameiginlegt verkefni sem gegnir til frambúðar allri starfsemi sjálfstæðrar efnahagseiningar.

Yferráð skv. 2. mgr. skapast af rétti, með samningum eða með einhverjum öðrum hætti sem annaðhvort sérstaklega eða samanlagt, og með hliðsjón af staðreyndum eða lagalegum atriðum sem við eiga, gerir aðila kleift að hafa afgerandi áhrif á fyrirtæki, einkum með:

- a. eignarhaldi eða rétti til að nota eignir fyrirtækis, allar eða að hluta,
- b. rétti eða samningum sem veita afgerandi áhrif á samsetningu, atkvæðagreiðslu eða ákvarðanir stofnana fyrirtækis.

Yferráð öðlast aðilar sem:

- a. eru réttahafar eða eiga tilkall til réttar samkvæmt samningum þar að lútandi, eða
- b. þrátt fyrir að vera ekki handhafar slíks réttar eða eiga ekki tilkall til réttar samkvæmt slíkum samningum hafa möguleika til að beita slíkum réttindum.

Ef um er að ræða samruna í skilningi a-liðar 2. mgr. eða öflun sameiginlegra yferráða í skilningi c-liðar sömu málsgreinar skulu aðilar samrunans eða þeir sem ná sameiginlega yferráðum, eftir því sem við á, ganga sameiginlega frá tilkynningu um samrunann.

Eignist fyrirtæki ráðandi hlut í öðru fyrirtæki skal fyrirtækið sem stóð að yfirtökunni ganga frá tilkynningu um samruna. Sé um yfirtökuboð í fyrirtæki að ræða skal bjóðandi ganga frá tilkynningu.

Tilkynna skal Samkeppniseftirlitinu um samruna áður en hann kemur til framkvæmda en eftir að samningur um hann er gerður, tilkynnt er opinberlega um yfirtökuboð eða yferráða í fyrirtæki er aflað. Samruni sem fellur undir ákvæði laga þessara skal ekki koma til framkvæmda á meðan Samkeppniseftirlitið fjallar um hann. Telji fjölmiðlanefnd verulegar líkur á að samruni, sem þegar hefur átt sér stað og uppfyllir ekki skilyrði 1. mgr. um veltu, geti dregið umtalsvert úr fjölræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlun getur nefndin farið þess á leit við Samkeppniseftirlitið að það krefji samrunaaðila um tilkynningu um samrunann.

Við mat á lögmati samruna skv. 1. mgr. skal Samkeppniseftirlitið taka til skoðunar hvort samruni kunni að hafa skaðleg áhrif á fjölræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlun á þeim markaði eða mörkuðum sem viðkomandi fjölmiðlaveita eða fjölmiðlaveitur starfa á. Samkeppniseftirlitið skal afla umsagnar fjölmiðlanefndar um áhrif samrunans að því leyti. Samkeppniseftirlitið getur ógilt samruna sem kann að hafa skaðleg áhrif á fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun eða sett slíkum samruna skilyrði sem miða að því að draga úr þeim skaðlegu áhrifum.

c. (62. gr. c.)

*Málsmeðferð, viðurlög o.fl.*

Um form og efni tilkynninga um samruna, málsmeðferð, viðurlög, kæru til áfrýjunarnefndar samkeppnismála og annað skv. 62. gr. a og 62. gr. b gilda ákvæði samkeppnislaga og reglur settar með stoð í þeim ef ekki er kveðið á um annað í lögum þessum.

Heimild samkeppnislaga til að tilkynna samruna með styttri tilkynningu gildir ekki um samruna skv. 62. gr. b.

18. gr.

63. gr. laganna orðast svo:

Með lögum þessum eru leidd í lög ákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2010/13/ESB frá 10. mars 2010 um samræmingu tiltekinnna ákvæða í lögum og stjórnsýslufyrirmælum í aðildarríkjunum um hljóð- og myndmiðlunarþjónustu.

19. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

## I. Inngangur.

6. apríl 2011 skipaði mennta- og menningarmálaráðherra nefnd um eignarhald á fjölmiðlum. Var nefndin skipuð þeim Karli Axelssyni, hæstaréttarlögmanni og dósent, sem var formaður nefndarinnar; Elfu Yri Gylfadóttur, sérfræðingi hjá mennta- og menningarmálaráðuneyti (nú framkvæmdastjóri fjölmiðlanefndar), sem skipuð var varaformaður; Birni Þorlákssyni, blaðamanni og rithöfund, tilnefndum af Vinstri hreyfingunni – grænu framboði; Einari Má Sigurðarsyni skólustjóra, tilnefndum af Samfylkingunni; Svanhildi Hólm Valsdóttur framkvæmdastjóra, tilnefndri af Sjálfstæðisflokknum; Salvöru Gissurardóttur lektor, tilnefndri af Framsóknarflokknum, og Baldvin Björgvinssyni, raffræðingi og kennara, tilnefndum af Hreyfingunni. Nefndin fundaði fyrst 15. apríl 2011 og hélt alls átta fundi á starfstíma sínum fram í septemberlok 2011. Á þeim fundum hitti nefndin fulltrúa ýmissa hagsmunaaðila, sem og sérfræðinga á sviði samkeppnisréttar. Í skipunarbréfi kom fram að nefndinni væri ætlað að vinna að tillögum um eignarhald á fjölmiðlum og skila þeim í formi frumvarps. Afrakstur þeirrar vinnu lítur nú dagsins ljós í frumvarpi þessu sem felur í sér tillögur um breytingar eða réttara sagt viðbætur við lög um fjölmiðla, nr. 38/2011.

Á vegum mennta- og menningarmálaráðuneytisins var einnig unnið að tillögum að breytingum á nokkrum þáttum laganna sem brýnt er að bæta úr, m.a. vegna ábendinga sem hafa komið fram á rýnifundum með framkvæmdastjórn ESB í viðræðum um aðild Íslands að ESB.

Frumvarpið var upphaflega lagt fram á 140. löggjafarþingi (599. mál) en hlaut ekki afgreiðslu og er nú lagt fram með nokkrum breytingum. Þær breytingar má m.a. rekja til breytinga sem meiri hluti allsherjar- og menntamálanefndar lagði til við meðferð frumvarpsins á

síðasta löggjafarþingi. Í þeim fólst m.a. að felld yrði út tillaga mennta- og menningarmálaráðherra um að mælt yrði fyrir um bann við birtingu skoðanakannana sjö dögum fyrir kosningar og að óheimilt yrði að vísa til annarra heimilda um skoðanakannanir sem gerðar eru á því tímabili. Í nefndaráli meiri hlutans kom fram að þrátt fyrir lögfestingu slíks ákvæðis væri talið að ekki yrði komið í veg fyrir að niðurstöður kannana spyrðust út með öðrum hætti en með milligöngu fjölmiðla. Við meðferð frumvarpsins hefði aftur á móti orðið umræða um að í samfélaginu væru væntingar um að fjölmiðlanefnd hefði sérstakt eftirlit með fjölmiðlum í aðdraganda kosninga. Meiri hlutinn lagði því til að ráðherra mundi skipa nefnd sem mótaði tillögur að reglum um umfjöllun fjölmiðla um kosningar. Í samræmi við framangreinda tillögu hefur ráðherra óskað eftir tilnefningum frá formönnum allra þingflokka Alþingis í nefnd sem skuli móta reglur um aðgang stjórnmalahreyfinga og frambjóðenda að fjölmiðlum í aðdraganda kosninga. Ráðherra mun í kjölfarið skipa formann nefndarinnar án tilnefningar. Ráðgert er að nefndin skili til ráðherra tillögum í frumvarpsformi fyrir 1. nóvember næstkomandi.

Í frumvarpinu er jafnframt lögð til breyting á hugtakinu ábyrgðarmaður auk ýmissa orðalagsbreytinga.

## II. Meginefni frumvarpsins og tilefni og nauðsyn lagasetningar.

### 1. Almenn um samþjöppun eignarhalds á fjölmiðlamarkaði.

Samþjöppun eignarhalds á fjölmiðlamarkaði hefur verið áhyggjuefni yfirvalda bæði vestan hafs og austan um áratuga skeið. Samkeppnisrétturinn í Evrópu og löggjöf gegn hringamyndun fyrirtækja í Bandaríkjunum getur að vissu marki spornað gegn fákeppni og hamlað því að fjölmiðlun byggist um of á einsleitri og einhæfri umfjöllun en það hefur þó ekki verið talið duga til. Meginrökin fyrir því að settar eru sérreglur sem koma í veg fyrir að fjölmiðlar komist í einokunar- eða fákeppnisástöðu eru þau að slíkt ástand á fjölmiðlamarkaði getur haft óeðlileg áhrif á það hvernig almenningur mótast sér skoðanir í lýðræðissamfélagi. Fræðimaðurinn Robert B. Horwitz orðar það svo:

Samþjöppun eignarhalds fjölmiðla getur haft neikvæð áhrif á markaðinn þannig að virkni hans er ekki sem skyldi. Í grunninn hefur samþjöppun á eignarhaldi fjölmiðla áhrif á bæði fjölda þeirra sem tjá sig í fjölmiðlum og hvers konar fólk fær aðgang að fjölmiðlum. Fjölmiðlamarkaður sem einkennist af samþjöppun eignarhalds er álitinn móta innihald fjölmiðla með þeim hætti að þeir viðhalda ríkjandi valdaskipulagi og menningarlegum gildum.

[Concentrated media ownership tends to corrupt the market-place and renders it dysfunctional. At the most basic level, concentrated ownership constricts the number and kinds of speakers. [...] Concentrated mass media are understood to shape content in ways that reproduce the prevailing structures of power and dominant cultural norms.]

(Horwitz, 2005, pp. 182)

Þá hafa fræðimenn bent á að það getur skapast hætta þegar stórar fjölmiðlasamsteypur verða ráðandi, þar sem málflutningur getur orðið hlutdrægur í vinsælum fjölmiðlum og skapað aðstæður sem ganga gegn markmiðum lýðræðis (Barack, 2006). Eignarhald á fjölmiðlum og yfirráð yfir þeim hafa áhrif á það hvernig fjölbreyttar skoðanir og ólík sjónarmið birtast í fjölmiðlum. Það er afar mikilvægt í sérhverju lýðræðisríki að ólíkar raddir heyrast og að miðlað sé upplýsingum um margvíslegar hliðar mála í mismunandi fjölmiðlum til að almenningur geti myndað sér skoðun sem byggist á réttum og hlutlægum upplýsingum og margvís-

legum sjónarmiðum. Alþjóðavæðing og aukin samþjöppun á fjölmiðlamarkaði hefur hins vegar vakið upp efasemdir um sjálfstæði fjölmiðla og fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði.

Ein grunnforsenda þess að hægt sé að tryggja lýðræði í sérhverju samfélagi er fjölbreytni og fjölræði fjölmiðla. Á síðustu öld settu ýmis ríki sér margvíslegar reglur til að sporna gegn samþjöppun fjölmiðla, allt eftir eðli markaðarins í hverju ríki. Sem dæmi má nefna reglur sem kveða á um að sömu eigendum sé óheimilt að eiga bæði sjónvarps- og hljóðvarpsstöðvar og dagblöð. Þá er einnig að finna reglur sem kveða á um að sama fyrirtæki geti einungis náð ákveðinni markaðshlutdeild á tilteknum markaði, hvort heldur á landsvísu eða á einstökum landsvæðum, og að eigendahópur verði að vera fjölbreyttur í stórum fjölmiðlafyrirtækjum. Jafnframt var reynt að tryggja að unnt væri að fylgjast með því að framangreindum úrræðum væri framfylgt.

Á undanförunum tveimur áratugum hefur tilhneigingin hins vegar verið sú að breyta slíkum sérlögum um fjölmiðla og gera fjölmiðlafyrirtækjum auðveldara að stækka, verða alþjóðleg og starfa á ólíkum fjölmiðlamörkuðum, t.d. bæði sjónvarps- og dagblaðamarkaði. Markmiðið með slíkum breytingum hefur m.a. verið að gera fyrirtækjum kleift að nýta hagkvæmni stærðar sinnar, bregðast við örri tækniþróun og alþjóðavæðingu. Þessi þróun hefur hins vegar leitt til þess að færri og stærri fyrirtæki, mörg hver alþjóðleg, eiga nú marga stærstu og vinsælustu fjölmiðla heims. Sú þróun hefur jafnframt leitt til þess að í mörgum tilfellum hefur fjölbreytnin minnkað og eigendum fækkað. Þversögnin er því sú að á sama tíma og fjölmiðlar stækka og verða alþjóðlegir með þeim afleiðingum að fjölbreytni minnkar og samþjöppun eykst eru reglur um takmarkanir á eignarhaldi á fjölmiðlum, sem ætlað var að stuðla að fjölbreytni og fjölræði, þrengdar eða þær felldar úr gildi.

Þess má sérstaklega geta að í Bretlandi hafa um langt skeið verið strangar reglur sem hefur verið ætlað að tryggja fjölræði og fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði og virkt eftirlit með að þeim sé framfylgt. Á síðustu tveimur áratugum hafa hins vegar átt sér stað veigamiklar breytingar á regluverkinu í því skyni að tryggja meira frjálsræði með það að markmiði að stuðla að aukinni samkeppni. Má í þessu sambandi nefna að reglur sem kveða á um takmarkaðan fjölda hljóðvarpsleyfa á landsvísu auk reglna sem kveða á um að fjölmiðill geti ekki haft meira en 15% markaðshlutdeild á annaðhvort hljóðvarps- eða sjónvarpsmarkaði hafa verið afnumdar. Á sama tíma hefur samþjöppun aukist á breskum fjölmiðlamarkaði og það þrátt fyrir að enn séu í gildi margvíslegar reglur sem setja fjölmiðlafyrirtækjum ýmiss konar skorður til að tryggja fjölræði og fjölbreytni. Það eru einmitt slíkar reglur sem breska fjölmiðla- og fjarskiptaeftirlitinu OFCOM var ætlað að líta til þegar fyrirtæki Ruperts Murdoch gerði tilboð í alla hluti BSKyB sjónvarpssamsteypunnar á árinu 2011. Í Bretlandi er nú spurt hvort þær breytingar sem gerðar hafa verið til að tryggja frjálsræði með það að markmiði að stuðla að aukinni samkeppni hafi í raun stuðlað að meiri samþjöppun, fákeppni og einsleitni á fjölmiðlamarkaði.

Þegar útvarpsrekstur var gefinn frjálshér á landi með lögum nr. 68/1985 var ekki að finna nein ákvæði þar sem miðuðu að því að takmarka eignarhald ljósvakamiðla ef frá er talin sú regla laganna sem einskorðaði hámarkseign erlendra aðila í útvarpsrekstri hér á landi við tíu prósent. Þá var heldur ekki talin nein sérstök þörf á eftirliti með eignarhaldi þar sem markmið laganna var beinlínis að stuðla að samkeppni með því að sem flestir gætu fengið útvarpsleyfi til að tryggja fjölbreytni og fjölræði á markaði eftir áratuga einokunaraðstöðu Ríkisútvarpsins.

Þrátt fyrir framangreint markmið laganna má segja að allt frá upphafi frjálsrar ljósvakamiðlunar hér á landi hafi samþjöppun í fjölmiðlun verið mikil hér á landi. Gildir þá einu

hvort horft er til eignarhalds eða stöðu einstakra miðla á markaði. Slík samþjöppun eigna og valds er ekki einskorðuð við fjölmiðla eina heldur efnahagslífið almennt hér á landi sem að nokkru má rekja til smáðar íslensks samfélags.

Íslenskur fjölmiðlamarkaður er um margt einstakur í samanburði við fjölmiðlamarkaði í nágrannalöndum. Það stafar ekki hvað síst af smæð markaðarins að hér fyrirfinnst meiri samþjöppun í fjölmiðlun en víðast gerist í nágrannalöndum og í Evrópu. Gildir þá einu hvort miðað er við stærri þjóðir eða álíka mannmörg samfélög og á Íslandi.

Á undanförunum árum og áratugum hefur þrúfaldlega verið varað við afleiðingum af mikilli samþjöppun í fjölmiðlun á Íslandi. Um upphaf þeirrar umfjöllunar má vísa allt aftur til ársins 1993 þar sem í skýrslu til norrænu ráðherranefndarinnar um eignarhald og samþjöppun fjölmiðla á Norðurlöndum var bent á að samþjöppun væri mikil á dagblaðamarkaði hér sem og á útvarpsmarkaði í kjölfar afnáms einkaréttar Ríkisútvarpsins 1986. Skýrsluhöfundurinn, Jens Cavallin, taldi að samþjöppun í útvarpi stafaði af því að engar skorður væru settar við framsali útvarpsleyfa milli aðila. Yrði ekki gripið í taumana taldi hann að allar líkur væri á að samþjöppun eignarhalds ykist. Svo vitnað sé beint í Cavallin:

Íslenskur dagblaðamarkaður einkennist af mikilli samþjöppun eignarhalds [...] Samþjöppun eignarhalds er einnig að finna á hljóðvarps- og sjónvarpsmarkaði eftir tímabil mikillar þenslu eftir að útvarpsrekstur var gefinn frjáls. Tvær af þremur sjónvarpsstöðvum eru nú í eigu eins einkarekins fjölmiðils, sem einnig á tvær hljóðvarpsstöðvar. Þessi aðstaða á markaði var möguleg þar sem ekki voru í gildi reglur um framsal útvarpsleyfa. ... Vegna smáðar íslenska auglýsingamarkaðarins er líklegt að þessi þróun haldi áfram.

[The Icelandic press is in a phase of strong concentration [...] Radio and TV also face concentration of ownership after a period of expansion following the abolition of the monopoly. Two of the three TV-channels are now in the hands of one private company, which also controls two radio channels. This situation was possible through the absence of rules for the transfer of private broadcasting concessions. ... Due to the small size of the Icelandic advertising market the concentration process is likely to go on.]

(Cavallin, 1993: 12)

Í júnílok árið 1995 ákvað menntamálaráðherra að setja á laggirnar starfshóp til að gera tillögur um breytingar á útvarpslögum, m.a. með tilliti til breyttra aðstæðna á íslenska ljósvakamarkaðnum, fjölgunar ljósvakamiðla, aukinnar samkeppni, tæknibreytinga og annarra atriða sem komið höfðu til sögunnar frá því að útvarpslög tóku gildi árið 1985. Nefndin skilaði skýrslu í apríl 1996. Þar var tiltekið að sérstakar reglur um samþjöppun eignarhalds, samstíga auknu frelsi fjölmiðla, væri að finna í mörgum ríkjum Evrópu. Nefndin nefndi sérstaklega að engin ákvæði sem miðuðu að takmörkun eignarhalds í ljósvakamiðlum væri að finna í útvarpslögum frá árinu 1985 að frátöldu ákvæði um takmörkun á hámarkseign erlendra aðila á íslenskum ljósvakamiðlum. Nefndin velti því næst upp þeirri spurningu hvort rétt væri að löggjafinn hér ætti að fara að dæmi margra annarra Evrópuríkja og takmarka eignaraðild að ljósvakamiðlum (fjölmiðlum) með lögum. Nefndin komst að þeirri niðurstöðu að ekki skyldi kveða sérstaklega á um takmörkun eignarhalds í ljósvakamiðlum í útvarpslögum. Þrátt fyrir aukið frelsi og grósku í ljósvakamiðnaðinum bæri ekki brýna nauðsyn til þess að fylgja þeirri þróun eftir með hertum reglum um eignarhald. Þvert á móti taldi nefndin að leitast skyldi við að varðveita það frelsi sem lögin frá 1985 fælu í sér. Þau lög kvæðu á um lýðræðislegar leikreglur, tjáningarfrelsi og óhlutdrægni í starfi útvarpsstöðva. Væru þessi atriði tryggð yrði hlutfall eignarhalds síður að „alvarlegu vandamáli“. Þá sagði enn fremur:

Þessi skoðun er sett fram í ljósi þeirrar staðreyndar að lög af þessu tagi hafa í nágrannalöndum oft en

ekki orsakað nokkurn glundroða. Það hefur reynt fremur auðvelt að fara í kringum slík lög, eftirlit kostnaðarsamt og þó að þeim sé ætlað að vernda athafnafrelsi og hlutleysi, virðast þau stundum hafa skert athafnafrelsið á ósanngjarnan hátt og jafnvel beinst gegn einstökum aðilum.

(Starfshópur um endurskoðun á útvarpslögum, 1996: 68)

Ári síðar (1997) var gefin út skýrsla sérfræðinganeftndar Evrópuráðsins um samþjöppun og fjölmiðla í fjölmiðlun (Report on Media Concentrations and Pluralism in Europe). Þar kom fram að þegar skýrslan var tekin saman hefðu margslungin krosseignatengsl á milli þeirra einkareknu fjölmiðla sem eitthvað kvað að hér á landi leitt til þess að aðeins hefðu tveir ótengdir aðilar verið eftir á fjölmiðlamarkaðnum. Annars vegar blokk Íslenska útvarpsfélagsins hf. / Frjálsrar fjölmiðlunar hf. / Árvakurs hf. og hins vegar Ríkisútvarpið. Nefndin lýsti samþjöppun á fjölmiðlamarkaðinum þannig í skýrslu sinni:

Fjölbreytni á dagblaðamarkaði minnkaði verulega á síðari hluta 10. áratugarins á Íslandi vegna samruna tveggja blaða ... og vegna þess að dagblað lagði upp laupana. Árið 1997 voru aðeins þrjú dagblöð á Íslandi og það eru mikil krosseignartengsl milli dagblaðamarkaðar og útvarpsmarkaðar. Vegna þess að þrjár stærstu einkamiðlarnir tengjast krosseignarböndum, eru í raun aðeins tvær ólíkar „raddir“ í íslenskum fjölmiðlum – Íslenska útvarpsfélagið/Frjáls fjölmiðlun/Árvakur og Ríkisútvarpið sem er í ríkiseigu.

[In Iceland, diversity in the press sector was reduced considerably in the late 1990s by the merger of two daily titles ... and the closure of the another. By 1997, the number of daily newspapers in Iceland was down to only three and there is extensive cross-ownership between press and broadcasting sectors. Because the three dominant commercial media suppliers are interconnected through cross-ownership, there have effectively been only two separate autonomous „voices“ in the Icelandic media – the Íslenska útvarpsfélagið/Frjáls fjölmiðlun/Árvakur amalgamation and the state-run Icelandic Broadcasting Company.]  
(Doyle, 2002a: 142)

Í þeirri miklu umræðu sem fram hefur farið um fjölmiðla í íslensku samfélagi fyrstu ár þessarar aldar er óhætt að fullyrða að eignarhald þeirra og upplýsingar um það eignarhald og mögulegar takmarkanir þar á hafi verið langfyrirferðarmestar. Þannig var eignarhaldið í brennidepli á vettvangi beggja fjölmiðlanefndanna sem störfuðu á árunum 2004 og 2005, raunar svo mjög að oft skyggði sú umræða algjörlega á aðrar tillögur sem fram komu á þeim vettvangi. Fjölmiðlanefnd sú sem skilaði tillögum sínum vorið 2005 setti fram ákveðnar tillögur um eignarhald á fjölmiðlum og mögulegar takmarkanir þar á, sem og um reglur um gagnsæi eignarhalds á fjölmiðlum. Fjallað verður nánar um þær í III. kafla.

Nýverið varpaði Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE) fram þeirri spurningu í skýrslu um framkvæmd kosninga til Alþingis árið 2009 hvort ekki væri ástæða til að huga að setningu reglna um samþjöppun eignarhalds í fjölmiðlum hér á landi. Skýrsluhöfundar benda á að í ljósi fámennis þjóðarinnar og smæðar auglýsingamarkaðarins hér á landi sé þeim mun brýnna að tryggt verði að fjölmiðlar í eigu fjölmiðlasamsteypa stuðli að ólíkum sjónarmiðum í dagskránni (ÖSE, 2009).

Brugðist var við þessum athugasemdum um samþjöppun eignarhalds í nýjum fjölmiðlögum, nr. 38/2011. Annars vegar með skipan nefndar í samræmi við ákvæði til bráðabirgða III til að gera tillögur í frumvarpsformi um viðeigandi takmarkanir á eignarhaldi á fjölmiðlum. Hins vegar er að finna ákvæði um gagnsæi eignarhalds í 22. gr. laganna, en þar er kveðið á um tilkynningarskyldu um eigendaskipti að fjölmiðlaveitu. Í 1. mgr. segir m.a. að við sölu á hlut í fjölmiðlaveitu beri seljandi og kaupandi ábyrgð á því að tilkynning um sölu sé send fjölmiðlanefnd. Skal tilkynning um sölu hafa borist fjölmiðlanefnd innan tveggja virkra daga frá gerð kaupsamnings. Þannig er reynt að tryggja eins og kostur er að

almenningsvitni hverjir eigendur fjölmiðils eru og geti þannig tekið afstöðu til efnisins á þeim grundvelli.

## 2. Aðferðir til að meta samþjöppun á fjölmiðlamarkaði.

Samþjöppun í fjölmiðlum má meta út frá ýmsum mælikvörðum. Ekkert samkomulag ríkir um hvaða aðferðum og mælikvörðum er réttast að beita þegar samþjöppun á fjölmiðlamörkuðum er metin. Það er því afar misjafnt hvaða leið eftirlitsstofnanir með fjölmiðlum og samkeppnisyfirvöld víðs vegar hafa að leiðarljósi við slíkt mat.

Til þess að meta samþjöppun á einstökum mörkuðum og hættu á samkeppnishömlum vegna m.a. samruna er hér á landi aðallega stuðst við mælikvarða sem nefnist Herfindahl-Hirschman Index (HHI), sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 6/2006. HHI-stuðullinn er talinn ein áreiðanlegasta vísbendingin um samþjöppun á markaði og hvort eða hvenær ástæða er til að fylgjast náið með mörkuðum og frekari samþjöppun í kjölfar samruna.

HHI-stuðullinn er reiknaður með því að leggja saman ferningstölur markaðshlutdeildar (þ.e. markaðshlutdeild í öðru veldi) fyrirtækja á þeim markaði sem við á. Auk þess að líta til gildis HHI-stuðulsins í kjölfar samruna er einnig horft til þeirrar breytingar sem á honum verður við samruna.

Í viðmiðunarreglum framkvæmdastjórnar ESB um lárétta samruna eru áhrif slíkra samruna meðal annars metin með HHI-stuðlinum (sjá Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings (2004/C 31/03)). Gildi stuðulsins liggur á milli 0 og 10.000, en því hærra sem það er þeim mun meiri er markaðssamþjöppunin (e. market concentration). Þannig er gildið 10.000 sé aðeins eitt fyrirtæki á markaðnum en því sem næst 0 séu fyrirtækin á markaðnum öll með ör-litla markaðshlutdeild. Í viðmiðunarreglunum er talið ólíklegt að samruni hafi í för með sér samkeppnishömlur þegar gildið er undir 1.000. Sama á við sé gildið á milli 1.000 og 2.000 og áhrif samrunans undir 250 stigum eða gildið yfir 2.000 og áhrif samrunans undir 150 stigum.

Mismunandi er hvar samkeppnisyfirvöld og eftirlitsaðilar draga mörkin við óæskilegri samþjöppun á markaði og við hve mikla hækkun á gildi mælikvarðans skuli miða svo ástæða sé til að óttast neikvæð áhrif á samkeppni eftir samruna. Framangreindu til viðbótar má þó nefna að algeng þumalfingursregla er að miða við að ef gildi HHI-stuðulsins er yfir 1.800 sé um ríka samþjöppun að ræða; um litla samþjöppun sé að ræða ef gildið fer undir 1.000; og að samþjöppun sé nokkur en ekki teljist ástæða til sérstakra inngripa ef gildið liggur milli 1.000 og 1.800.

Við mat á samþjöppun á markaði og samkeppnislegum áhrifum samþjöppunar verður að skilgreina viðeigandi markað/markaði. Til grundvallar skilgreiningu á mörkuðum er sölu-svæði vöru og staðgönguvöru eða þjónustu og staðgönguþjónustu. Með staðgöngu er átt við þegar vara eða þjónusta getur komið að fullu eða verulegu leyti í staðinn fyrir aðra vöru eða þjónustu. Landfræðileg mörk sölu og þjónustu eru að auki lögð til grundvallar skilgreiningu á mörkuðum. Í fylgiskjali I með frumvarpi sem varð að lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011, skýrslu Ragnars Karlssonar um þróun fjölmiðlamarkaðarins, var HHI-stuðlinum brugðið upp fyrir dagblaða-, hljóðvarps- og sjónvarpsmarkaðinn hér á landi. Í mati samkeppnisyfirvalda á samþjöppun markaða og áhrifum samruna á samþjöppun er algengast að miðað sé við tekjur/veltu. Þar var markaðshlutdeild fjölmiðla og rekstraraðila aftur á móti fundin af útbreiðslu og hlutdeild í lestri, hlustun og áhorfi. Stuðst var annars vegar við upplýsingar um

útbreiðslu dagblaðanna og hins vegar niðurstöður fjölmiðlakannana um markaðshlutdeild fjölmiðla út frá lestri. Útreikningarnir náðu til allra dagblaðanna og þeirra hljóðvarps- og sjónvarpsstöðva sem fjölmiðlakannanir taka til. Tekið var fram að eðlilegra yrði að teljast að styðjast við markaðshlutdeild í útbreiðslu, hlustun og áhorfi en tekjur og veltu þegar meta skyldi samþjöppun á fjölmiðlamörkuðum, enda lægju aðrir og víðtækari hagsmunir að baki vangaveltum um samþjöppun og fákeppni í fjölmiðlun en þeir sem snúa eingöngu að rekstrarlegri og viðskiptalegri hlið fjölmiðla. Í skýrslunni segir svo orðrétt:

Lítið er hér svo á að dagblöð, hljóðvarp og sjónvarp myndi ótengda vöru- og þjónustumarkaði. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur lagt til að sjónvarpsmarkaðnum sé skipt upp í nokkra undirmarkaði, almennt sjónvarp, áskriftarsjónvarp og endurvarp. Samkeppnisefirlitið hefur tekið mið af þessum tilmælum í úrskurðum um samruna á fjölmiðla- og fjarskiptamarkaði hér. Ekki er hér tilraun gerð til landfræðilegrar skiptingar þessara þriggja markaða, enda er öllum dagblöðunum dreift á landsvísu eða fast að því og þau eru aðgengileg flestum á veraldarvefnum óháð búsetu. Svipuðu máli gegnir með langflestar hljóðvarps- og sjónvarpsstöðvar sem nást víðast um land um einhverja dreifileið.

Tafla 10.1 sýnir samþjöppun á dagblaða-, hljóðvarps- og sjónvarpsmarkaði mælt með HHI-kvarðanum og hvernig hún hefur þróast yfir nokkurt árabil. Samþjöppun verður að teljast verulega mikil í öllum þessum fjölmiðlum hvort heldur er miðað út frá markaðsstöðu miðla eða eigenda. Öll þau ár sem hér er miðað við, eða í flestum tilvikum frá árinu 1995–2009, hefur gildi HHI-kvarðans verið vel yfir 1.800 stigum sem eru þau mörk sem almennt er miðað við þegar metið er hvort um ríka samþjöppun sé að ræða. Reyndar hefur dregið nokkuð úr samþjöppuninni á sjónvarpsmarkaði, jafnt er varðar stig samþjöppunar eftir miðlum og eignarhaldi. Sama hefur gerst á dagblaðamarkaðnum mælt í útbreiðslu; öðru gegnir með samþjöppun mældu út frá eignarhaldi.

Tafla 10.1. HHI-stig fyrir fjölmiðlamarkaði 1995–2009							
	HHI-stig						
	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
<i>HHI eftir titlum/stöðvum</i>							
Dagblöð <sup>1</sup>							
Útbreiðsla	4.300	4.900	3.800	4.100	4.500	3.200	..
Lestur	5.100	4.500	3.000	3.500	3.400	3.500	5.200
Hljóðvarp							
Hlustun	..	2.000 <sup>2</sup>	2.000	2.200	2.100	2.800	2900
Sjónvarp							
Áhorf	4.600	3.300	3.400	3.100	3.700	3.300	3200
<i>HHI eftir eignarhaldi</i>							
Dagblöð <sup>1</sup>							
Útbreiðsla	4.300	5.300	3.600	5.100	4.800	4.600	..
Lestur	5.100	5.100	4.000	5.100	5.100	5.100	5200
Hljóðvarp							
Hlustun	..	4.600	4.300	4.700	4.700	5.100	5.000
Sjónvarp							
Áhorf	4.800	3.800	3.700	3.600	3.800	3.800	3.800
<i>Skýringar:</i> HHI-stig eru sléttuð við næsta hundrað.							
<sup>1</sup> Dagblöð útgefin á árinu.							
<sup>2</sup> Tölur vísa til könnunar í mars 2002.							
<i>Heimildir:</i> Félagsvísindastofnun, 1995; Capacent, 2000–2009; Hagstofa Íslands; eigin útreikningar.							

Samkvæmt þeim forsendum sem hér eru lagðar til grundvallar getur samþjöppun talist veruleg á þessum þremur fjölmiðlamörkuðum. Benda má á að ef mörkuðum væri skipt upp í undirmarkaði vöru og þjónustu og eftir landfræðilegum mörkuðum væri samþjöppun mun meiri en hér kemur fram.

Fróðlegt er að skoða á hvaða lund þessu er farið á vefnum með því að skoða umferð um vefsíður. Því hefur oft sinnið verið haldið fram að veraldarvefurinn og sú efnisgnótt sem þar er sýni að ekki sé lengur

ástæða til að hafa áhyggjur af samþjöppun í fjölmiðlun. Fjöldi þeirra radda og sjónarmiða sem á vefnum er sé nægjanleg trygging fyrir fjölbreytni hvað sem líður samþjöppun í hefðbundinni fjölmiðlun. Því fer fjarri að allir séu tilbúnir að skrifa undir þetta. Athuganir á umferð um vefsíður sýna að á vefnum er ekki síður rík tilhneiging til samþjöppunar en í hefðbundnum fjölmiðlum. Að frátöldum stóru leitarvélunum (einkum Google, MSN og Yahoo) eru vefmiðlar á vegum hefðbundinna fjölmiðla gjarnan þeir vefir sem stærsta markaðshlutdeildina hafa, þeirra sömu miðla og hafa lykilstöðu á hefðbundnum fjölmiðlamörkuðum.

Tafla 10.2 sýnir notkun allra mældra vefja, annars vegar og vefmiðla hins vegar, mælt í fjölda notanda, innlita og flettinga í viku í janúar [2009] samkvæmt niðurstöðum samræmdrar vefmælingar. Fjöldi allra vefja sem þátt tóku í mælingunni þessa tilteknu viku var 142; þar af var 21 vefur sem flokkast hér sem vefmiðill, ýmist sjálfstæður eða gerður út í tengslum við aðra fjölmiðlun á vegum rekstraraðila. Til vefmiðla heyra almennir fréttavefir (e. mainstream news sites), tenglasöfn á fréttir annarra miðla (e. index og category sites), upplýsinga- og samskiptavefir hefðbundinna fjölmiðla (e. meta and comment sites) og almennir umræðuvefir (e. share and discussion sites).

Vefmælingin tekur aðeins til vefja sem eru aðilar að mælingunni, ekki allra íslenskra vefja. Ganga má þó að því sem gefnu að í mælingunni taki þátt flestir vefir sem einhverju máli skipta miðað við notkun. Vefir með 75% aðsókn eða meira frá útlöndum eru ekki meðtaldir.

<b>Tafla 10.2. Vefnotkun í janúar 2009</b>						
	<i>Allir vefir (fjöldi 142)</i>			<i>Vefmiðlar (fjöldi 21)</i>		
	<b>Notendur</b>	<b>Innlit</b>	<b>Flettingar</b>	<b>Notendur</b>	<b>Innlit</b>	<b>Flettingar</b>
<i>Alls, fjöldi</i>	2.014.713	9.772.832	54.236.789	1.040.816	6.981.504	40.070.554
Hágildi	364.105	3.365.646	21.085.676	364.105	3.365.646	21.085.676
Meðaltal	14.188	68.823	381.949	49.563	332.453	1.908.122
Miðgildi	2.812	5.263	20.919	9.924	22.470	47.997
Lággildi	2	2	6	187	259	1.130
Meðaltal á notanda	0	4,9	26,9	0	6,7	38,5
<i>HHI</i>	<i>704</i>	<i>1.708</i>	<i>2.117</i>	<i>2.126</i>	<i>3.207</i>	<i>3.772</i>
<i>Hlutfall, %</i>						
Hæsti vefur	18,1	34,4	38,9	35,0	48,2	52,6
Tveir hæstu	32,3	54,7	62,0	62,5	76,5	83,9
Fimm hæstu	49,5	67,9	72,6	87,5	94,4	97,4
Tíu hæstu	63,7	82,3	83,3	96,3	98,5	99,4

*Skýringar:* Vefnotkun samkvæmt samræmdri vefmælingu Modernus í 5. viku 2009 (26. janúar – 1. febrúar). Notkun vefja sem mælast með yfir 75 prósent frá erlendum notendum er sleppt hér, svo sem leikjavefjum CCP hf. (eve-online.com), vef Ferðamálastofu (visiticeland.com) og vef Iceland Review (icelandreview.is).  
*Heimild:* Modernus, www.modernus.is (Samræmd vefmæling); eigin útreikningar.

Eins og upplýsingarnar í töflunni bera með sér er rík tilhneiging til samþjöppunar í vefnotkun, hvort heldur er miðað við notkun allra vefja eða einvörðungu vefmiðla, óháð mismunandi mælikvörðum. Vefnotkunin er eðlilega dreifðari þegar miðað er við alla vefi en vefmiðla eingöngu þar sem þeir fyrrnefndu eru fast að því að vera sjöfalt fleiri. Athygli vekur að gildi á HHI-kvarðanum fyrir vefmiðlana slaga hátt upp í það sem mælist hjá hefðbundnum fjölmiðlum (sbr. töflu 10.1 að framan).

Í samræmdri vefmælingu sem gerð var vikuna 15.–21. ágúst 2011 kemur fram að mbl.is, visir.is og dv.is eru mest sóttu innlendu vefir landsins. Þar kemur jafnframt fram að sjö vefir af þeim tíu hæstu voru vefmiðlar. Þar af voru fjórir sem tengjast annarri hefðbundnari fjölmiðlun (þ.e. vefir DV, Morgunblaðsins, Ríkisútvarpsins og 365 miðla ehf.).

Þegar lítið er til styrkrar stöðu hefðbundinna fjölmiðla í vefnotkun er ekki örgrannt um að taka megí undir með Josef Trappel þegar hann segir:

Það eimir lítið eftir af fyrstu fagnaðarlátunum yfir netinu sem kerfisbundinni tviátta samskiptaleið er breytti viðtakendum í sendendur og öfugt og hefði þar með bundið enda á markaðsráðandi stöðu í fäkeppnisumhverfi. Svo virðist sem bæði framboð og eftirspurn fréttæfnis á netinu lúti samþjöppun á fáum netsíðum og enn færri fjölmiðlaeigendum.

[There is not much left from the early euphoria about the Internet as a systematic two-way communication system, turning receivers into senders and vice versa, thereby ending oligopolistic market control. It appears that both supply and demand of news content on the Internet is highly concentrated on few websites and on ever fewer media owners.]

(Trappel, 2007: 128)

Sá samanburður sem reifaður hefur verið hér að framan gefur þó aðeins takmarkaða mynd af stöðu á íslenskum fjölmiðlamörkuðum og á veraldarvefnum með tilliti til samþjöppunar. Því er rétt að undirstrika að aðeins er hér um nálgun að ræða en ekki neinn endanlegan dóm. Engu síður er ástæða til þess að ætla að samþjöppun í fjölmiðlum hér á landi sé umtalsverð og að ástæða sé til að gefa henni frekari gætur.

Taka verður fleira inn í myndina en fjölda fjölmiðla á markaði og innbyrðis markaðsskiptingu þeirra á milli þegar meta skal samþjöppunarstig fjölmiðla. Spurningin snýst vissulega einnig um burði fjölmiðla til að þjóna hlutverki sínu til upplýsingagjafar, umræðu og dægradvalar af myndarbrag. Nauðsynlegt er einnig að tekið sé tillit til stærðar viðkomandi markaða þegar samþjöppun er til umræðu. Þar við bætist að það samþjöppunarstig sem samkeppnisyrifvöld geta sætt sig við þarf ekki endilega að fara saman við fjölmiðlapólítísk sjónarmið. Hvar menn setja mörkin við óviðunandi samþjöppun í fjölmiðlum er þegar allt kemur til alls pólitísk spurning en ekki einvörðungu viðskiptalegt eða lagatæknilegt úrlausnarefni.

### 3. Tillögur fjölmiðlanefndar í skýrslu frá árinu 2005 og lagafrumvarp á grundvelli hennar.

Fjölmiðlanefndin 2005 lagði m.a. til í skýrslu sinni að settar yrðu reglur sem tryggðu gagnsæi eignarhalds á fjölmiðlum. Í skýrslu nefndarinnar kom fram að til framtíðar litid ættu slíkar reglur að gilda um allar tegundir fjölmiðla, þar á meðal netmiðla, a.m.k. þá sem væru ígildi fjölmiðla. Reglur um gagnsæi eignarhalds auðveldi almenningi að fá upplýsingar um eigendur einstakra miðla og hversu mikilla hagsmuna þeir eiga að gæta í miðlunum. Þá væri gagnsæi í eignarhaldi nauðsynlegt til þess að almenningur gæti tekið afstöðu til ritstjórnarstefnu og efnis miðlanna. Við lagasetningu þyrfti að veita því stjórnvaldi, sem færi með fjölmiðlamál, heimildir til að beita dagsektum og/eða leyfissviptingu væru ekki veittar lögboðnar upplýsingar um eignarhald. Þessi áform nefndarinnar gengu síðan, svo sem fyrr segir, eftir við lögtöku fjölmiðlalaga, nr. 38/2011, sbr. 22. gr. laganna, sem og f-lið 1. mgr. 17. gr. og e-lið 1. mgr. 21. gr. laganna.

Auk þessa lagði fjölmiðlanefndin til að eignarhald á fjölmiðlum sem náð hefðu ákveðinni útbreiðslu eða hlutdeild á markaði yrði bundið takmörkunum með þeim hætti að aðilum yrðu sett hófleg takmörk um heimilan eignarhlut. Vegna mikilvægis þeirrar þverpólítísku og faglegu niðurstöðu sem varð er nauðsynlegt að gera nokkra grein fyrir niðurstöðu nefndarinnar hvað þetta varðar. Í skýrslu hennar sagði m.a.:

Það er álit nefndarinnar að rétt sé að setja eignarhaldi skorður enda séu þær málefnalegar, almennar og meðalhófs gætt. Við mat hér að lútandi hefur nefndin m.a. haft eftirfarandi þætti í huga. Evrópuráðið hefur lagt fram þau tilmæli til aðildarríkjanna að huga að því að setja í lög reglur til að hamla gegn samþjöppun sem gæti stefnt markmiðinu um fjölbreytni fjölmiðla í hættu. Mælt er með því að ríki skoði möguleika á því að afmarkaðir verði í lögum, við úthlutun leyfa eða aðra lagaframkvæmd, þröskuldar til að takmarka áhrif sem eitt fyrirtæki eða fyrirtækjasamsteypa getur haft í einni eða fleiri greinum fjölmiðlunar. Einnig megi huga að því að setja takmörk á hlutfjáreign einstakra aðila í fjölmiðlafyrirtækjum. Séu slíkar takmarkanir settar skuli hafa í huga stærð fjölmiðlamarkaðarins í viðkomandi landi og fjárhagslegt bolmagn hans. Þannig verði fyrirtækjum, sem náð hafa leyfilegri hámarksstærð á tilteknum markaði, ekki úthlutað frekari leyfum til að senda út á þeim markaði. Einnig beinir Evrópuráðið þeim tilmælum til aðildarríkjanna að þau meti þörfina á því að setja sérstakar reglur um lóðrétta samþjöppun, þ.e. þegar sami aðili hefur með höndum framleiðslu, útsendingu, dreifingu og aðra þætti fjölmiðlunar.

Niðurstöður fjölmiðlanefndarinnar 2005 fólu m.a. í sér eftirfarandi:

- Einstaklingur eða fyrirtæki og skyldir aðilar mættu ekki eiga meira en 25% eignarhlut í fjölmiðli, þ.e. útvarpsstöð eða dagblaði, hefði hann náð þriðjungs markaðshlutdeild í áhorfi/lestri eða útbreiðslu.
- Ætti aðili eða skyldir aðilar fleiri en einn fjölmiðil á sama markaði, þ.e. hljóðvarps-, sjónvarps- eða dagblaðamarkaði, skyldi leggja saman útbreiðslu eða markaðshlutdeild viðkomandi fjölmiðla við framangreint mat.
- Við mat á útbreiðslu og markaðshlutdeild skyldi miða við kannanir sem stæðust ákveðnar faglegar kröfur og viðurkenndar væru af því stjórnvaldi sem með fjölmiðlamál mundi fara.

Tillögur þessar voru færðar í frumvarpsbúning í byrjun árs 2006 og frumvörp þar að lútandi lögð fram í tvígang (þskj. 1207 á 132. lögjafarþingi 2005–2006, og þskj. 58 á 133. lögjafarþingi 2006–2007) en þau náðu ekki fram að ganga. Í frumvarpinu var gert ráð fyrir reglum um að eignarhald fjölmiðla yrði með þeim hætti að eignarhlutur einstakra aðila mætti ekki fara yfir fyrir fram ákveðin mörk (statískar reglur). Þannig var gert ráð fyrir að einstaklingur eða fyrirtæki og skyldir aðilar mættu ekki eiga meira en 25% eignarhlut í útvarpsstöð eða prentmiðli ef markaðshlutdeild færi yfir ákveðin mörk. Takmarkanir á eignarhaldi skyldu gilda um þær hljóðvarps- og sjónvarpsstöðvar og prentmiðla sem mældust með þriðjung í heildaráhorfi, heildarhlustun íslenskra dagskrárstöðva eða heildarlestri prentmiðla a.m.k. í þrjá mánuði samfleytt. Þá var kveðið á um að ef einstaklingur eða fyrirtæki og skyldir aðilar ættu fleiri en eina útvarpsstöð á sama markaði, þ.e. hljóðvarps- eða sjónvarpsmarkaði eða dagblöð á prentmarkaði, skyldi leggja saman markaðshlutdeild viðkomandi miðla við matið enda ættu þeir 10% eða meira í hverjum miðli.

Við mat nú á framangreindum tillögum fjölmiðlanefndar er ástæða til að staldra við tvö þýðingarmikil atriði. Annars vegar hafa á þeim tíma sem liðinn er átt sér stað heilmiklar eignartilfærslur á fjölmiðlamarkaði sem leiða til þess að landslagið er ekki það sama nú og árið 2005 þó svo að ljóst sé að samþjöppun eignarhalds sé áfram viðvarandi vandamál á íslenskum fjölmiðlamarkaði. Hins vegar hefur þróunin orðið sú að vægi nýrra miðlunarleiða í fjölmiðlun hefur aukist hröðum skrefum. Þar má nefna þátt netsins og netmiðlanna og svo á hinn bóginn hljóð- og myndmiðlun eftir pöntun. Tillögur fjölmiðlanefndarinnar gerðu aftur á móti ráð fyrir því að eignarhaldstakmarkanirnar næðu aðeins til hefðbundinna prentmiðla og ljósvakamiðla. Sú þrönga nálgun á ekki við lengur. Það er erfitt að rökstyðja það nú af hverju hefðbundnir fjölmiðlar ættu einir að sæta takmörkunum af þessum toga. Miðað við aðferðafræði fjölmiðlanefndarinnar mundi ný nálgun við þetta viðfangsefni kalla á afmörkun a.m.k. sex ólíkra markaða fjölmiðlunar, þ.e. hefðbundinna prentmiðla, rafrænna ritmiðla (netmiðla), línulegrar myndmiðlunar, myndmiðlunar eftir pöntun, línulegrar hljóðmiðlunar og hljóðmiðlunar eftir pöntun. Tillögur fjölmiðlanefndarinnar gerðu þar að auki ráð fyrir því að eignarhald fjölmiðla á einstökum mörkuðum hefðu aðeins áhrif innan hans en ekki á aðra markaði fjölmiðla. Í ljósi þeirra breytinga sem orðið hafa á allra síðustu árum er áhorfsmál hvort slík nálgun á við lengur. Þá er ljóst að þær aðferðir sem lagðar voru til við mælingu markaðshlutdeilda eiga t.d. ekki við um myndmiðlun eftir pöntun og netmiðla.

Meðal annars vegna þessa var sú leið farin við setningu nýrra fjölmiðlalaga, nr. 38/2011, að í stað þess að gerðar væru beinar efnislegar tillögur um nýja útfærslu eignarhaldstakmarkana var þverpólítískri og faglegri nefnd ætlað að meta þörfina á eignarhaldstakmörkunum og útfærslu þeirra, sbr. ákvæði til bráðabirgða III.

#### 4. Grundvöllur að tillögum nefndarinnar.

Svo sem gerð hefur verið grein fyrir einkennist fjölmiðlamarkaðurinn hér á landi, á sama hátt og víða erlendis, af verulegri samþjöppun á eignarhaldi. Nefndin telur að slík samþjöppun sé áhyggjuefni fyrir almenning í ljósi þess að fjölmiðlar gegna víðtæku hlutverki í lýðræðisþjóðfélagi, enda gjarnan talað um fjölmiðla sem „fjórða valdið“. Þeir upplýsa, fræða og móta skoðanir almennings. Þeir skemmta, eru vettvangur fyrir auglýsingar og tilkynningar og farvegur fyrir skoðanir stjórnvalda, hagsmunahópa og almennings. Fjölmiðlar hafa auk þess það mikilvæga hlutverk að veita aðhald þeim sem fara með pólitískt og efnahagslegt vald á hverjum tíma. Í ljósi þessa er afar mikilvægt að tryggja svo sem kostur er fjölraði í fjölmiðlun og þar með fjölbreytni í allri umfjöllun.

Nefndin hefur skoðað þær leiðir sem farnar hafa verið í nokkrum samanburðarlöndum. Það er nokkuð einróma mat sérfræðinga að úrræði hins hefðbundna samkeppnisréttar nægi ekki ein og sér til þess að sporna við neikvæðum áhrifum samþjöppunar á eignarhaldi fjölmiðla. Staðreyndin er hins vegar sú að einstök ríki hafa farið mjög mismunandi leiðir að framangreindu markmiði svo sem að framan hefur verið rakið. Að hinni samevrópsku löggjöf slepptri er tæplega ofsagt að löggjöf einstakra þjóðríkja sé klæðskerasaumuð fyrir viðkomandi samfélög og markaði. Við mat á þeim reglum sem settar kunna að verða til að tryggja að samþjöppun á eignarhaldi fjölmiðla hér á landi verði ekki óhófleg og/eða til að sporna við þeirri samþjöppun sem þegar er til staðar verður jafnframt að gæta að því að ganga ekki of hart fram gagnvart þeim fyrirtækjum og einstaklingum sem starfa á þeim viðkvæma markaði sem hinn íslenski fjölmiðlamarkaður er. Reglur af þessum toga mega heldur ekki hindra aðgengi nýrra aðila að umræddum markaði. Þannig verður að feta hið vandrataða einstigi milli þess að tryggja fjölraði og fjölbreytni í fjölmiðlun annars vegar og hins vegar þess að fjárfestar, einstaklingar og fyrirtæki sjái sér hag í því að fjárfesta á fjölmiðlamarkaði. Að öðrum kosti gætu takmarkanir að þessu leyti snúist upp í andhverfu sína og unnið gegn því markmiði að almenningur eigi aðgang að fjölbreyttum fjölmiðlum.

Í 3. kafla hér að framan hefur verið gerð grein fyrir tillögum fjölmiðlanefndar á árinu 2005 og þeim leiðum sem útfærðar voru í frumvarpsformi á þeim grundvelli. Þar er jafnframt gerð grein fyrir því að umhverfi fjölmiðla hefur breyst verulega á þeim tíma sem síðan er liðinn og þó svo að meginniðurstöður fjölmiðlanefndarinnar séu enn í fullu gildi kallar breytt umhverfi og gildissvið nýrra fjölmiðlalaga, nr. 38/2011, á nýjar aðferðir og nýja hugsun við útfærslu.

Að teknu tilliti til alls framangreinds er það samdóma álit nefndarmanna að þörf sé á því að festa í lög reglur sem sporna við óhóflegri samþjöppun eignarhalds á íslenskum fjölmiðlamarkaði og/eða fákeppni á háu stigi. Að þeirri niðurstöðu fenginni þarf að taka afstöðu til þess hvort slíkar reglur eigi að vera bundnar við fyrir fram ákveðin mörk (statískar reglur) eða hvort þær eigi að vera matskenndar og framkvæmd þeirra í meginráttum á hendi samkeppnisyfirvalda.

Noregur er eitt þeirra landa þar sem sett hafa verið lög um eignarhald á fjölmiðlum (LOV 1997-06-13 nr 53: Lov om eierskap i medier). Í þeim lögum er fjölmiðlamarkaði skipt upp í ákveðna undirmarkaði og ákveðin mörk sett um markaðshlutdeild á hverjum markaði fyrir sig. Það er hlutverk norska fjölmiðlaeftirlitsins (n. Medietilsynet) að hafa eftirlit með að reglunum sé framfylgt. Þessar reglur eru nú til endurskoðunar í Noregi og í maí 2011 skipaði norski menningarmálaráðherrann nefnd til að fara yfir núgildandi lög og gera tillögur að breytingum. Í fréttatilkynningu á heimasíðu norska menningarmálaráðuneytisins um ástæður þess að ráðist var í endurskoðun laganna segir m.a.:

Skörun er á milli ólíkra fjölmiðla þar sem þeir eru að renna saman, en núgildandi löggjöf um eignarhald fjölmiðla gerir ráð fyrir ákveðnum afmörkuðum tegundum fjölmiðla. Sérfræðingahópurinn á að meta hvort lögin eigi að taka til láréttar samþjöppunar og hvort setja eigi eignarhaldi netmiðla ákveðin mörk, og m.a. að líta á lagaumhverfið, markaðsdreifinguna og mörk eignarhalds bæði svæðisbundið og á landsvísi.

[Ulike medieseक्टरer glir imidlertid over i hverandre, mens dagens medieeierskapslov er innrettet slik at bransjen deles i sektorer. Ekspertgruppen skal vurdere om loven bør omfatte vertikal integrasjon og grenser for eierskap i elektroniske medier, og blant annet se på reguleringsmodellen, markedsinndelingen og eierskapsgrensene på nasjonalt og regionalt nivå.]

Framangreind endurskoðun nefndra laga í Noregi á sér stað á sama tíma og mikil óvissa ríkir um eignarhald og breytingar á yfirráðum stórra fjölmiðlafyrirtækja þar í landi, en núgildandi reglur binda hendur fjársterkra eigenda í fjölmiðlum sem náð hafa tiltekinni stærð og vilja ráðast í frekari fjárfestingar á þessum vettvangi. Viðmið núgildandi laga eru því talin of ósveigjanleg auk þess sem þau taka ekki tillit til þeirra gríðarlegu tæknibreytinga sem átt hafa sér stað á vettvangi fjölmiðlunar og leitt hafa til verulegra breytinga á starfsumhverfi fjölmiðla. Er það í raun sammerkt með öllum reglum sem settar hafa verið til þess að sporna við samþjöppun í eignarhaldi, þ.e. að tækninni og þróun einstakra miðlunarforma fleygir svo fram að reglusetning úreldist jafnóðum.

Með tilliti til þessa sem og annarra þátta er það niðurstaða nefndarinnar að setja beri reglur í formi matskenndra heimilda af samkeppnisréttarlegum toga fremur en fyrir fram niðurnjörvaðar hlutfallsreglur (statísk viðmið). Þó verður með hliðsjón af lögmætisreglunni að gæta að því að nægilega skýr rammi komi fram í lagatexta. Þá var rætt um það á vettvangi nefndarinnar að framkvæmd slíkra reglna verði með einum eða öðrum hætti að fara fram í samvinnu Samkeppniseftirlitsins og fjölmiðlanefndar þó svo að hin endanlega framkvæmd verði á hendi Samkeppniseftirlitsins. Þá leggur nefndin áherslu á að mat á grundvelli reglna af þessum toga geti eðli málsins samkvæmt aldrei orðið einsleitt heldur verði að líta til margra og um sumt ólíkra þátta. Við mat á áhrifum samþjöppunar á eignarhaldi á fjölmiðla-markaði á fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun þarf því að taka mið af fleiri þáttum en almennt þegar Samkeppniseftirlitið metur samkeppnisleg áhrif samruna og/eða samkeppnisaðstaður á einstökum mörkuðum. Voru eftirfarandi þættir nefndir sem mögulegir áhrifavaldar þegar óæskileg áhrif samþjöppunar á eignarhaldi fjölmiðla eru skoðuð og taka beri mið af við mótun reglna til að sporna við slíkum áhrifum: Samruni sem fjölmiðlaveitur eiga aðild að, fjöldi eigenda einstakra fjölmiðlaveita, markaðsstaða einstakra fjölmiðlaveita, efnahagsleg staða einstakra fjölmiðlaveita, staða einstakra fjölmiðlaveita til að koma málefnum á dagskrá og hafa skoðanamyndandi áhrif, samningar um kaup og/eða sölu á efni, samstarfssamningar, einkaréttarsamningar, hugverkaréttindi, samningar um sameiginlegar rannsóknir og dreifingarsamningar.

Að öllu þessu virtu þarf næst að huga að því hverjar hinar almennu heimildir samkeppnis-yfirvalda eru samkvæmt gildandi samkeppnislögum og til hvaða útfærslu og viðbóta þarf að koma við þær heimildir til þess að markmiðið um að sporna gegn óhæfilegri samþjöppun þessa sérstaka markaðar náist.

Reglum samkeppnisréttar er ætlað að tryggja að fyrirtæki sem starfa í frjálsum markaðshagkerfi takmarki hvorki né raski samkeppni á þeim mörkuðum sem þau starfa á. Með frjálsum markaðshagkerfi er í þessu sambandi átt við hagkerfi þar sem dreifing framleiðsluþátta þjóðfélagsins ræðst af framboði og eftirspurn á frjálsum mörkuðum en er ekki stýrt af ríkinu. Samkeppni á milli fyrirtækja er grundvöllur allra slíkra hagkerfa og er talin stuðla að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta og velferð neytenda. Þetta fyrirkomulag þýðir hins vegar

að til staðar þarf að vera regluverk sem tryggir að samkeppni ríki og að markaðsaðilar raski ekki þeirri samkeppni með ótilhlýðilegum hætti. Það regluverk er til staðar hér á landi í samkeppnislögum, nr. 44/2005, með síðari breytingum. Reglur samkeppnislaga hvíla á tveimur meginstöðum. Annars vegar hafa þau að geyma bannákvæði sem banna tiltekna hegðun og hins vegar hafa þau að geyma ákvæði um eftirlit með samkeppnishömlum. Undir hið fyrri nefnda falla ákvæði laganna um bann við ólögum samráði og bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu og undir hið síðarnefnda falla ákvæði þeirra um eftirlit með því að fyrirtæki brjóti ekki gegn bannákvæðum laganna, eftirlit með athöfnum opinberra aðila sem kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni, eftirlit með aðstæðum eða háttsemi fyrirtækja sem kemur í veg fyrir, takmarkar eða raskar samkeppni og eftirlit með því að markaðsgerðin breytist ekki til hins verra eða svokallað samrunaefirlit.

Þau ákvæði samkeppnislaga sem einkum koma til skoðunar við mótnun reglna til að koma í veg fyrir og/eða uppræta óhóflega samþjöppun á eignarhaldi fjölmiðla eru ákvæði laganna um eftirlit með samruna sem og ákvæði þeirra um heimild til að grípa til aðgerða gegn aðstæðum sem koma í veg fyrir, takmarka eða raska samkeppni. Með aðstæðum er átt við atriði sem tengjast eiginleikum viðkomandi markaðar, þ.m.t. skipulagi eða uppbyggingu þeirra fyrirtækja sem á honum starfa.

Reglur um eftirlit með samruna eru helsta tæki samkeppnisyfirvalda til að sporna gegn óhæfilegri samþjöppun á einstökum mörkuðum. Samrunareglur eru einn af hornsteinum samkeppnisréttarins og gegna mikilvægu hlutverki við að koma í veg fyrir að samkeppnislegri gerð markaða sé breytt, með samruna eða yfirtöku, á þann hátt að samkeppni hverfi eða skerðist með ótilhlýðilegum hætti. Samrunareglur samkeppnislaga, sbr. 17. gr. og 17. gr. a – 17. gr. e laganna, mæla fyrir um tilkynningarskyldu fyrirtækja sem öðlast yfirråd yfir öðru fyrirtæki þegar uppfyllt eru ákveðin skilyrði. Þannig er skylt að tilkynna samruna til Samkeppniseftirlitsins þegar sameiginleg heildarvelta viðkomandi fyrirtækja hér á landi er 2 milljarðar kr. eða meira og að minnsta kosti tvö af þeim fyrirtækjum sem aðild eiga að samrunanum hafa að minnsta kosti 200 millj. kr. ársveltu hvort um sig. Samkeppniseftirlitið hefur þó við ákveðnar kringumstæður heimild til að krefja samrunaaðila um samrunatilkynningu þó svo að framangreind skilyrði séu ekki uppfyllt. Tilkynna skal Samkeppniseftirlitinu um samruna áður en hann kemur til framkvæmda en eftir að samningur um hann er gerður, tilkynnt er opinberlega um yfirtökuboð eða yfirráða í fyrirtæki er aflað. Samruni sem uppfyllir framangreind skilyrði skal því ekki koma til framkvæmda fyrr en að fenginni niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins um lögmæti hans. Í samrunatilkynningu skal veita upplýsingar um samrunann, þau fyrirtæki sem að honum standa, um viðkomandi markað og fjölmörg önnur atriði sem þýðingu hafa við mat á samkeppnislegum áhrifum hans.

Að móttækinni samrunatilkynningu leggur Samkeppniseftirlitið efnislegt mat á lögmæti samrunans. Hið efnislega mat lýtur að því að rannsaka hvort samruninn leiði til þess að markaðsráðandi staða eins eða fleiri fyrirtækja skapist eða styrkist eða samkeppni raskist að öðru leyti. Fyrsta skrefið í þeirri rannsókn er að skilgreina þann eða þá markaði sem samruninn tekur til og að svo búnu leggur Samkeppniseftirlitið mat á efnahagslegan styrkleika samrunaaðila. Við mat á efnahagslegum styrkleika koma ýmis atriði til skoðunar, svo sem markaðshlutdeild samrunaaðila og samkeppnisaðstæður á viðkomandi markaði eða mörkuðum að öðru leyti, hvernig aðgengi að umræddum markaði eða mörkuðum er háttað og kaupendastyrkur. Komist Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að samruninn leiði hvorki til þess að markaðsráðandi staða skapist né styrkist tekur það til skoðunar hvort hann leiði til þess að samkeppni á viðkomandi markaði eða mörkuðum raskist að öðru leyti. Þessi þáttur

í hinu efnislega mati Samkeppniseftirlitsins var leiddur í lög árið 2008, sbr. c-lið 3. gr. laga nr. 94/2008, um breytingu á samkeppnislögum, nr. 44/2005, með síðari breytingum, en þá voru gerðar viðamiklar breytingar á samrunaákvæðum laganna. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að framangreindum lögum kemur fram að íhlutun í samruna á þessum grundvelli komi einkum til álita þegar um fákeppnismarkaði er að ræða en samruni á slíkum mörkuðum getur eðli málsins samkvæmt haft skaðleg áhrif á samkeppni jafnvel þó svo að markaðsráðandi staða skapist hvorki né styrkist. Telji Samkeppniseftirlitið að samruninn leiði til þess að markaðsráðandi staða skapist eða styrkist eða samkeppni raskist að öðru leyti getur það gripið til íhlutunar í samrunann. Sú íhlutun getur verið fölgín í ógildingun hans eða eftir atvikum setningu skilyrða sem ætlað er að eyða þeim neikvæðu samkeppnislegu áhrifum sem samruninn hefur í för með sér.

Á grundvelli framangreindra ákvæða kæmi samruni sem fjölmiðlaveitur eiga aðild að og uppfyllir skilyrði um veltu til skoðunar Samkeppniseftirlitsins á sama hátt og samruni annarra fyrirtækja. Við skoðun á slíkum samruna mundi Samkeppniseftirlitið því meta hvort markaðsráðandi staða yrði til eða styrktist á grundvelli almennra samkeppnisréttarlegra mælikvarða og þar með grípa til íhlutunar ef með þyrfti á þeim grundvelli. Hins vegar ber Samkeppniseftirlitinu að óbreyttu ekki skylda til að taka til skoðunar sérstök fjölmiðlaréttarleg sjónarmið eða taka sérstakt mið af því hvort samruni hafi skaðleg áhrif á fjölraði eða fjölbreytni á viðkomandi fjölmiðlamarkaði eða -mörkuðum og getur einungis gripið til íhlutunar í samruna ef markaðsráðandi staða verður til eða styrkist eða samkeppni raskast að öðru leyti. Að mati nefndarinnar dugir þetta ekki til þar sem slík sjónarmið þurfa að skipa veigamikinn sess við mat á samfélagslega skaðlegum áhrifum samruna sem fjölmiðlaveita, ein eða fleiri, á aðild að. Þannig kunna viðmiðunarmörk varðandi stöðu einstakra fyrirtækja og skaðlega samþjöppun að vera önnur þegar byggt er á fjölmiðlaréttarlegum sjónarmiðum en þegar byggt er á samkeppnisréttarlegum sjónarmiðum. Að sama skapi telur nefndin þau sjónarmið sem ráða veltumörkum tilkynningarskyldu ekki eiga fullum fetum við þegar tekið er mið af fjölmiðlaréttarlegum sjónarmiðum þar sem áhrif fjölmiðla geta verið gríðarleg þrátt fyrir takmörkuð efnahagsleg umsvif. Til þess að ákvæði um eftirlit með samruna nýtist sem skyldi til að stemma stigu við skaðlegum áhrifum samþjöppunar á fjölmiðlamarkaði eða fjölmiðlamörkuðum þarf því að taka sérstakt mið af framangreindum atriðum og miðar ákvæði frumvarpsins um samrunaefftirlit að því svo sem nánar verður vikið að í athugasemdum við viðkomandi grein frumvarpsins.

Líkt og áður greinir kemur einnig til skoðunar heimild Samkeppniseftirlitsins til að grípa til aðgerða gegn aðstæðum sem koma í veg fyrir, takmarka eða raska samkeppni. Umrædd heimild var leidd í lög árið 2011, sbr. b-lið 2. gr. laga nr. 14/2011, um breytingu á samkeppnislögum, nr. 44/2005, með síðari breytingum, og er nú að finna í c-lið 1. mgr. 16. gr. laganna. Samkvæmt ákvæðinu er með aðstæðum m.a. átt við atriði sem tengjast eiginleikum viðkomandi markaðar, þ.m.t. skipulagi eða uppbyggingu fyrirtækja sem á honum starfa. Skv. 2. mgr. 16. gr. geta aðgerðir Samkeppniseftirlitsins vegna þessa falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að efla samkeppni. Þá kemur fram að Samkeppniseftirlitið geti beitt nauðsynlegum úrræðum til breytinga á skipulagi af þessu tilefni. Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi til framangreindra laga kemur fram að umræddu ákvæði sé ætlað að gera Samkeppniseftirlitinu kleift að grípa til nauðsynlegra aðgerða til að efla samkeppni, þ.m.t. uppskiptingu markaðsráðandi fyrirtækja, án þess að það þurfi að sýna fram á að viðkomandi fyrirtæki hafi gerst brotlegt við bannreglur samkeppnislaga. Slíkt úrræði sé nauðsynlegt þar sem hugsanlegt sé t.d. að fyrirtæki sé í slíkri yfirburðastöðu á markaði að tilvist þess í

óbreyttu formi geti útilokað eða takmarkað að verulegu leyti samkeppni. Í slíkum tilvikum felist hið samkeppnislega vandamál ekki í brotlegri hegðun viðkomandi fyrirtækis heldur í því að yfirburðastaða þess sem slík raski samkeppni.

Á sama hátt og samruni sem fjölmiðlaveitur, ein eða fleiri, eiga aðild að kæmi til skoðunar Samkeppniseftirlitsins á grundvelli hinna almennu reglna um eftirlit með samruna gæti komið til greina að grípa til aðgerða gegn samkeppnislega skaðlegum aðstæðum á fjölmiðlamarkaði, svo sem fjölmiðlaveitu sem hefði yfirburðastöðu á viðkomandi markaði í samkeppnisréttarlegum skilningi. Sem fyrr segir hefur Samkeppniseftirlitið hins vegar ekki heimild til að grípa til aðgerða gegn aðstæðum sem eru skaðlegar í fjölmiðlaréttarlegum skilningi nema þær séu einnig þess eðlis að þær komi í veg fyrir, takmarki eða raski samkeppni og telur nefndin hið almenna ákvæði því ekki duga til. Í því ljósi miðar ákvæði frumvarpsins um eftirlit með fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun að því að veita Samkeppniseftirlitinu sérstaka heimild til að grípa til aðgerða gegn skaðlegum aðstæðum á þeim grundvelli svo sem nánar verður vikið að í athugasemdum við umrædda grein frumvarpsins.

Í báðum tilvikum er gert ráð fyrir því að fjölmiðlanefnd veiti Samkeppniseftirlitinu um-sögn áður en ákvörðun er tekin og með því tryggt að sú sérþekking sem þar er til staðar um fjölmiðlamarkaði hér á landi nýtist Samkeppniseftirlitinu við mat sitt. Þá er gert ráð fyrir því að fjölmiðlanefnd geti beint tilmælum til Samkeppniseftirlitsins um að grípa til aðgerða gegn skaðlegum aðstæðum á einstökum fjölmiðlamörkuðum.

Þannig miðar ákvæði frumvarpsins að því að veita Samkeppniseftirlitinu auknar heimildir á grundvelli fjölmiðlaréttarlegra sjónarmiða, bæði til að vinna gegn skaðlegri samþjöppun á eignarhaldi fjölmiðla til framtíðar litið sem og til að grípa til aðgerða gegn þeim aðstæðum sem þegar eru uppi ef þörf krefur. Þetta telur nefndin farsælustu leiðina til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt. Markmið þessara reglna er því fyrst og fremst að tryggja fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun, almenningi til hagsbóta. Þá bendir nefndin á að samkvæmt ákvæði til bráðabirgða IV í fjölmiðlalögum, nr. 38/2011, er gert ráð fyrir endurskoðun laganna innan þriggja ára frá setningu þeirra. Mögulegar reglur um eignarhaldstakmarkanir verða að sjálfsögðu þar á meðal.

Í a-lið 17. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um eftirlit Samkeppniseftirlitsins með fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun. Í b-lið 17. gr. er svo mælt fyrir um eftirlit þess með samruna sem að minnsta kosti ein fjölmiðlaveita á aðild að. Þá er í c-lið 17. gr. að finna tilvísun til málsmeðferðarreglna og viðurlagakafla samkeppnislaga. Áréttað skal að eðli málsins samkvæmt gilda samkeppnislög að fullu um starfsemi fjölmiðla á sama hátt og annarrar atvinnustarfsemi í landinu. Hér er aðeins um sértækar viðbótarheimildir að ræða.

##### 5. Endurbætur.

Með frumvarpi þessu er jafnframt mælt fyrir um tillögur að breytingum á nokkrum þáttum laganna, sem nauðsynlegt þykir að bætt verði úr því að komið hafa í ljós nokkrir annmarkar við innleiðingu Íslands á hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni 2010/13/ESB. Framkvæmdastjórn ESB hefur gert athugasemdir við tiltekin ákvæði fjölmiðlalaganna og telur að þau séu ekki í samræmi við tilskipunina. Mennta- og menningarmálaráðuneytið lítur svo á að samþærilegra athugasemda um innleiðingu tilskipunarinnar megi vænta frá Eftirlitsstofnun EFTA innan tíðar og er því lagt til að með frumvarpi þessu verði bætt úr þessum annmörkum.

Helstu tillögur frumvarpsins um endurbætur laganna má greina í eftirfarandi þætti:

Í *fyrsta lagi* eru lagðar til breytingar á hugtakinu *ábyrgðarmaður* sem felast í því að reglur um ábyrgð eru einfaldaðar og gerðar skýrari í framkvæmd en samkvæmt gildandi lögum. Í

Því skyni er lagt til að hugtakið *efnisstjóri* falli brott og í staðinn komi nýtt hugtak – *fyrirsvarsmadur*. Gerður er skýr greinarmunur á ábyrgð á því efni sem miðlað er og ábyrgð á öðrum þáttum í rekstri viðkomandi fjölmiðils eða fjölmiðlaveitu, t.d. hvað varðar ýmis ákvæði í IV.– VIII. kafla laganna.

*Í öðru lagi* þykir vegna ábendinga, sem hafa komið fram á rýnifundum með framkvæmdastjórn ESB í viðræðum um aðild Íslands að ESB, réttara að vísað sé til tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2010/13/ESB frá 10. mars 2010, um samræmingu tiltekinna ákvæða í lögum og stjórnsýslufyrirmælum í aðildarríkjunum um hljóð- og myndmiðlaþjónustu, sem komið hefur í stað tilskipunar 89/552/EEB, sem telst þar með úr gildi fallin. Brugðist er við slíkum athugasemdum með breytingu á 9. tölul. 2. gr. og 63. gr. gildandi laga.

*Í þriðja lagi* er mælt fyrir um að fjölmiðlanefnd skuli öðlast heimild til að krefjast upplýsinga um raunverulegt eignarhald. Þetta er talið brýnt þar sem hvorki í fjölmiðlalögum sjálfum né í lögskýringargögnum er nánar kveðið á um hvaða upplýsingar skulu veittar fjölmiðlanefnd um eignarhald.

*Í fjórða lagi* er lögð til breyting á g-lið 56. gr. laganna í þá veru að auka heimildir til að beita viðurlögum vegna brota á 27. gr. gildandi laga, þ.e. bann gegn hatursáróðri. Með ákvæðinu er áréttað að fjölmiðlum sé óheimilt að stuðla beinlínis að því með markvissum hætti að vekja andúd eða hatur í garð tiltekinna einstaklinga og/eða samfélagshópa á grundvelli þeirra atriða, sem tilgreind eru í 2. másl. 27. gr.

*Í fimmta lagi* er lagt til breytt orðalag í 26. gr. laganna, sem kveður á um lýðræðislegar grundvallarreglur, til að leggja frekari áherslu á að í friðhelgi einkalífs felast mikilvæg mannréttindi sem taka beri mið af þegar fjallað er um viðkvæm mál í fjölmiðlum, nema lýðræðis-hlutverk fjölmiðils og upplýsingaréttur almennings krefjist annars. Þá er lagt til að í stað þess að gera þá kröfu til fjölmiðla að þeir uppfylli kröfur um hlutlægni og nákvæmni í umfjöllun sinni um fréttir og fréttatengt efni verði sú breyting gerð að krafan um hlutlægni eigi við um fréttir og fréttatengt efni.

*Í sjötta lagi* er mælt fyrir um ýmsar orðalagsbreytingar sem taldar eru brýnar.

### III. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarp þetta hefur gefið sérstakt tilefni til mats á samræmi við stjórnarskrá og hefur verið lagt mat á samspil á milli einkalífsverndar skv. 71. gr. stjórnarskrárinnar og tjáningarfrelsis fjölmiðla samkvæmt 73. gr. stjórnarskrárinnar í athugasemdum við 8. gr. frumvarpsins. Að öðru leyti felur frumvarpið í sér breytingar og viðbætur á gildandi ákvæðum laga um fjölmiðla, nr. 38/2011. Þær breytingar sem frumvarpið felur í sér eru í samræmi við skuldbindingar sem Ísland hefur gengist undir með aðild að EES-samningnum, einkum tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2010/13/ESB frá 10. mars 2010, um samræmingu tiltekinna ákvæða í lögum og stjórnsýslufyrirmælum í aðildarríkjunum um hljóð- og myndmiðlaþjónustu.

### IV. Samráð.

Á þeim fundum sem nefnd um eignarhald á fjölmiðlum hélt þegar unnið var að frumvarpinu hitti hún fulltrúa ýmissa hagsmunaaðila og sérfræðinga á sviði samkeppnisréttar. Áður en frumvarp þetta var lagt fram voru tillögur nefndarinnar um eignarhald á fjölmiðlum birtar á vefsíðu mennta- og menningarmálaráðuneytisins til almennrar kynningar og gafst almennungi því kostur á að koma á framfæri athugasemdum við frumvarpsdrögin. Engar athugasemdir bárust við tillögurnar.

Þá hafa starfsmenn fjölmiðlanefndar bent mennta- og menningarmálaráðuneyti á ýmis atriði í gildandi fjölmiðlalögum, sem þeir telja torvelda framkvæmd þeirra og hafa þau einnig verið tekin til athugunar við gerð þessa frumvarps.

#### V. Mat á áhrifum.

Í frumvarpinu eru lagðar til mikilvægar breytingar sem miða fyrst fremst að því að tryggja gagnsæi og sporna við óhóflegri samþjöppun eignarhalds á íslenskum fjölmiðlamarkaði. Fyrir almenning er afar mikilvægt að geta miðað afstöðu sína til ritstjórnarstefnu og efnis fjölmiðlanna út frá eignarhaldinu, þ.e. lagt mat á trúverðugleika þeirra með tilliti til hugsanlegra sérhagsmuna eigendanna. Í opnu lýðræðissamfélagi er hvorki hægt né æskilegt að koma í veg fyrir að reynt sé að hafa áhrif á skoðanamyndun fólks en þekking þess á fjölmiðlum og markmiðum þeirra auðveldar því að greina á milli hlutlægrar og skoðanamyndandi miðlunar. Til að stuðla að þessu eru í frumvarpinu reglur sem kveða á um gagnsæi eignarhalds. Þær eiga að auðvelda almenningi að fá upplýsingar um eigendur einstakra miðla til að geta metið hversu mikilla hagsmuna þeir eiga að gæta í miðlunum.

Á liðnum árum hefur margsinnis verið varað við neikvæðum áhrifum mikillar samþjöppunar á eignarhaldi fjölmiðla á Íslandi og bent hefur verið á að úrræði hins hefðbundna samkeppnisréttar nægja ekki ein og sér til þess að sporna við þeim. Þar af leiðandi miða ákvæði frumvarpsins að því að veita Samkeppniseftirlitinu auknar heimildir á grundvelli fjölmiðlaréttarlegra sjónarmiða, bæði til að vinna gegn skaðlegri samþjöppun á eignarhaldi fjölmiðla til framtíðar litið og til að grípa til aðgerða við núverandi aðstæður ef þörf krefur. Markmið þessara reglna er því fyrst og fremst að tryggja fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun, almenningi til hagsbóta. Með fjölræði er m.a. vísað til margbreytileika og dreifðs eignarhalds á fjölmiðlunum. Hér er því talið, með vísan til framangreinds, að talsverður ávinningur verði fyrir almenning af lögleiðingu frumvarps þessa.

#### *Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Í greininni er lögð til breyting á skilgreiningu á hugtakinu *ábyrgðarmaður*. Með þessari breytingu er ráðgert að reglur um ábyrgð séu einfaldaðar og gerðar skýrari í framkvæmd en samkvæmt gildandi lögum. Til að mynda verði gengið út frá því að við eðlilegar aðstæður verði aðeins einn aðili gerður ábyrgur fyrir því efni sem miðlað er ef ábyrgðarreglur a- og b-liðar 1. mgr. 50. gr. og a- og b-liðar 1. mgr. 51. gr. laganna eiga ekki við, t.d. ritstjóri prentmiðils, dagskrárstjóri hljóð- eða myndmiðils. Rökin fyrir þessu er að hlutverk ábyrgðarmanns skuli fellt á þann einstakling í starfsliði fjölmiðils, sem fer með ritstjórnarlegt vald á því efni sem miðlað er. Sú skilgreining er talin eðlileg og í samræmi við tilskipun 2010/13/ESB, sbr. nánar skýringargrein 25, grein 1(1)(c) en þar er hugtakið ritstjórnarleg ábyrgð skilgreind sem framfylgni á virkri stjórnun bæði á vali dagskrárliða og skipulagi þeirra hvort sem um er að ræða tímauppröðun dagskrár, þegar um er að ræða línulega myndmiðlun eða í bæklingi, þegar um er að ræða myndmiðlaþjónustu eftir pöntun. Sama á við um prentmiðla þar sem ritstjóri er að jafnaði ábyrgðarmaður.

Í gildandi lögum er ábyrgðarmaður skilgreindur sem sá aðili sem fer með yfirstjórn fjölmiðlaveitu. Samkvæmt hlutafélagalögum má vænta þess að sá sem fer með yfirstjórn sé sá sem gegnir stöðu framkvæmdastjóra fjölmiðlaveitu. Í tengslum við aðildarviðræður Íslands um aðild að Evrópusambandinu hefur af hálfu framkvæmdastjórnar ESB verið lýst efasemdum um að gildandi fjölmiðlalög samræmist ákvæðum laga um þjónustufrelsi og stað-

festurétti lögaðila á EES svæðinu, vegna þess að í 3. mgr. 14. gr. laganna er kveðið á um að ábyrgðarmanni sé skylt að hafa heimilisfesti hér á landi. Í frumvarpsgreininni er því mælt fyrir um að horfið sé frá því að ábyrgð á efni sem miðlað er hvíli sjálfkrafa á þeim einstaklingi sem fer með yfirstjórn fjölmiðlaveitu. Af þessu leiðir að ekki verður lengur gerð sú krafa samkvæmt lögnum að sá aðili sem fer með framkvæmdastjórn fjölmiðlaveitu (fyrirsvarsmaður) skuli hafa heimilisfesti hér á landi.

Hugtakið *fyrirsvarsmaður* er nýmæli í frumvarpinu og er samkvæmt skilgreiningunni sá einstaklingur sem fer með yfirstjórn fjölmiðlaveitu. Eins og að framan greinir má ráða það af hlutfélagalögum að sá sem gegnir stöðu framkvæmdastjóra, eða fer með framkvæmdastjórn, sé fyrirsvarsmaður fjölmiðlaveitu.

Til samræmis við breytta skilgreiningu á hugtakinu *ábyrgðarmaður* er lagt til að hugtakið *efnisstjóri* falli brott í 7. tölul. 1. mgr. 2. gr. laganna. Samkvæmt gildandi lögum hefur hugtakið *efnisstjóri* einkum haft þýðingu við framkvæmd ábyrgðarreglna í IX. kafla laganna, en *efnisstjóri* viðkomandi efni er einn þeirra sem geta borið ábyrgð á efni sem þar um ræðir. Ágallinn við gildandi fyrirkomulag er einkum talinn vera sá að það verður háð mati dómara hver það er sem í raun ber ábyrgð á hljóð- og myndefni skv. c-lið 1. mgr. 50. gr. og c-lið 1. mgr. 51. gr. laganna. Til samræmis við þessa breytingu er lagt til í 12. og 13. gr. frumvarpsins að umfjöllun um *efnisstjóra* falli út í c-lið 1. mgr. 50. gr. og c-lið 1. mgr. 51. gr. laganna.

Lögð er til breyting á 9. tölul. greinarinnar í þá veru að vísað sé til tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2010/13/ESB frá 10. mars 2010, um samræmingu tiltekinna ákvæða í lögum og stjórnsýslufyrirmælum í aðildarríkjunum um hljóð- og myndmiðlaþjónustu, sem er endurútgefin tilskipun 89/552/EBE, með síðari breytingum. Hin endurútgefna tilskipun felur í sér eftirtaldar stofn- og breytingatilskipanir:

1. Tilskipun ráðsins 89/552/EBE um samræmingu tiltekinna ákvæða í lögum og stjórnsýslufyrirmælum í aðildarríkjunum um sjónvarpsrekstur (oft nefnd tilskipun um sjónvarp án landamæra – „Television without Frontiers“).
2. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 97/36/EB frá 30. júní 1997 um breytingu á tilskipun ráðsins 89/552/EBE um samræmingu tiltekinna ákvæða í lögum og stjórnsýslufyrirmælum í aðildarríkjunum um sjónvarpsrekstur (breytingatilskipun).
3. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2007/65/EB frá 11. desember 2007 um breytingu á tilskipun ráðsins 89/552/EBE um samræmingu tiltekinna ákvæða í lögum og stjórnsýslufyrirmælum í aðildarríkjunum um sjónvarpsrekstur (oftast nefnd „Hljóð- og myndmiðlatilskipunin“ – „Audio Visual Media Services Directive“).
4. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2010/13/ESB um samræmingu tiltekinna ákvæða í lögum og stjórnsýslufyrirmælum í aðildarríkjunum um hljóð- og myndmiðlaþjónustu (samfella – „codified version“).

Í aðildarviðræðum hefur framkvæmdastjórn ESB óskað eftir að þegar vísað er til „hljóð- og myndmiðlatilskipunarinnar“ sé vísað til tilskipunar 2010/13/ESB (e. Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) (codified version)).

Um 2. gr.

Í 3. gr. gildandi laga er kveðið á um að lögin gildi um alla fjölmiðla, sem miðla efni handa almenningi hér á landi, að teknu tilliti til ákvæðis 4. gr. laganna. Lagt er til að gildissvið lag-

anna verði afmarkað við Ísland með breytingu á 3. gr. þannig að skýrt komi fram að lögini taki til allra fjölmiðla sem hafa staðfestu hér á landi. Er með þessu kveðið með afdráttarlausari hætti á um að fjölmiðlalögin gildi um fjölmiðla sem ætlaðir eru almennungi hér á landi og að þær fjölmiðlaveitur sem heyra undir lögsögu íslenska ríkisins séu þær sem hafa staðfestu hér á landi.

#### Um 3. gr.

Við samanburð á efni tilskipunar 2010/13/ESB og ákvæði a-liðar 1. mgr. 5. gr. laganna hefur verið bent á að stöðvunarheimild 5. gr. sé of víðtæk með tilliti til meginreglunnar um rétt fjölmiðlaveitu til hljóð- og myndmiðlunar yfir landamæri innan EES-svæðisins. Stöðvunarréttur skv. 5. gr. laganna nái því ekki til alls þess efnis sem kann að varða við 27. gr. laganna. Því er lagt til að felld verði út heimild til stöðvunar á móttöku myndmiðlunarefnis frá öðrum EES-ríkjum á grundvelli 27. gr. laganna og þess í stað talin upp þau atriði úr 6. gr. tilskipunar 2010/13/ESB, sem eiga við í þessu efni, þ.e. að óheimilt sé að kynda undir hatri vegna kynþáttar, kynferðis, trúarbragða eða þjóðernis.

#### Um 4. gr.

Í greininni er áréttað að fjölmiðlanefnd verði heimilt að ljúka málum vegna brota á fjölmiðlalögum með birtingu álits um þau erindi sem henni berast eða hún tekur upp að eigin frumkvæði. Slík tilvik geta komið upp að fjölmiðlanefnd telji ástæðu til að fjalla um málefni er varða fjölmiðla og/eða fjölmiðlaveitur til þess að stuðla að því að markmið og tilgangur laganna nái fram að ganga. Í slíku áliti geta falist leiðbeinandi tilmæli um þætti sem betur mættu fara í starfsemi fjölmiðilsins og/eða í þeim tilvikum þar sem augljóslega er farið gegn ákvæðum laganna en engin viðurlög eru fyrir hendi.

#### Um 5. gr.

Lögð er til breyting á 14. gr. laganna þannig að aukið er við upplýsingaskyldu fjölmiðlaveitu skv. 2. mgr. greinarinnar. Mælt er fyrir um að í ákvæðinu sé gerður áskilnaður um kennitölu og heimilisfang ábyrgðarmanns og fyrirsvarsmanns fjölmiðlaveitu. Í gildandi lögum kemur þetta aðeins fram í skýringum við greinina auk þess sem fyrirsvarsmáður kemur hvergi fyrir í lögnum.

Þá er gerð tilaga um nýja málsgrein þess efnis að fyrirsvarsmáður fjölmiðlaveitu skuli vera ríkisborgari í EES-ríki og vera lögráða og fjár síns ráðandi.

#### Um 6. gr.

Í greininni eru lagðar til tilteknar orðalagsbreytingar þar sem talið er réttara að kveðið sé á um að fjölmiðlanefnd veiti fjölmiðlaveitum leyfi til hljóð- og myndmiðlunar í stað lögadilum og einstaklingum enda er í 1. mgr. 16. gr. laganna fjallað um leyfi til hljóð- og myndmiðlunar fjölmiðlaveitu.

#### Um 7. gr.

Í b-lið 1. mgr. 17. gr. laganna kemur fram að umsókn um leyfi til mynd- og hljóðmiðlunar skuli hafa að geyma upplýsingar um ábyrgðarmann fjölmiðlaveitu. Hér er lögð til smávægileg breyting um tilgreiningu heimilisfangs ábyrgðarmanns og fyrirsvarsmanns, sem er nýmæli.

Í greininni er jafnframt lögð til sú breyting á f-lið 17. gr. laganna að auk eignarhalds skuli tilgreina hverjir fari með yfirráð fjölmiðlaveitu. Í því felst að veittar séu fullnægjandi upplýsingar um eignarhald þannig að rekja megi yfirráð fjölmiðlaveitu til ákveðinna lögaðila og einstaklinga þar að baki. Fjölmiðlanefnd skortir samkvæmt gildandi lögum viðhlítandi lagastöð til að afla frekari upplýsinga svo henni sé unnt að knýja fjölmiðlaveitur, sem neita að veita frekari upplýsingar um eignarhald sitt en þær sem felast í hlutaskrá, til að láta í té slíkar upplýsingar. Þetta hefur til að mynda í för með sér að ef fjölmiðlaveita er félag, sem er að öllu leyti í eigu annarra félaga og hún neitar að verða við ósk fjölmiðlanefndar um að veita nánari upplýsingar um síðarnefndu félögin (til dæmis hvaða einstaklingar standi að baki þeim), þá skortir fjölmiðlanefnd heimildir til að knýja á um að slíkar upplýsingar séu veittar.

Þá er lögð til sú breyting á 3. mgr. 17. gr. laganna að umsækjandi fjölmiðlaveitu þurfi að skila bæði upplýsingum um væntanlegan leyfishafa og fyrirsvarsmann. Í þeim tilvikum þar sem leyfishafi og fyrirsvarsmáður er sami aðili nægir að skila upplýsingum um þann eina aðila.

Einnig er lagt til að við 17. gr. laganna bætist við ný 4. mgr. sem kveður á um að skylt sé að veita fjölmiðlanefnd öll gögn og upplýsingar svo að rekja megi eignarhald og/eða yfirráð til einstaklinga, almennra félaga, opinberra aðila og/eða þeirra sem veita þjónustu fyrir opinbera aðila og getur fjölmiðlanefnd hvenær sem er krafist þess að framangreindar upplýsingar skuli veittar. Ákvæðið á einnig við um skráningu skv. 14. gr. og eigendaskipti skv. 22. gr. Í umsögn formanns fjölmiðlanefndar um frumvarpið á 140. löggjafarþingi kom fram ósk um að fjölmiðlanefnd yrði veitt lagaheimild til að geta kallað eftir upplýsingum um eignarhald fjölmiðlaveitu á hverjum tíma. Hér er lagt til að slík heimild verði veitt nefndinni.

#### Um 8. gr.

Lagðar eru til smávægilegar breytingar á 1. mgr. 26. gr. laganna. Fjölmiðlaveitur gegna mikilvægu lýðræðishlutverki, njóta ríks tjáningarfrelsis og þjóna upplýsingarétti almennings en jafnframt skulu þær gæta hófs og ábyrgðar þegar önnur mannréttindi, ekki síst jafnrétti og friðhelgi einkalífs, eru í húfi. Samkvæmt greininni skal fjölmiðlaveita virða mannréttindi og jafnrétti, auk friðhelgi einkalífs, nema lýðræðishlutverk fjölmiðlaveitu og upplýsingaréttur almennings krefjist annars. Ákvæði þess efnis í frumvarpinu að virða skuli friðhelgi einkalífs nema almannahagsmunir krefjist annars hefur skírskotun til 5. gr. laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000, sem felur í sér innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 95/46/EB frá 24. október 1995 um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um frjálsa miðlun slíkra upplýsinga. Í 9. gr. þeirrar tilskipunar er fjallað um samspil persónuverndar og tjáningarfrelsis fjölmiðla. Þar segir að aðildarríkin skuli því aðeins kveða á um undanþágur eða frávik frá ákvæðum III. kafla, IV. kafla og VI. kafla tilskipunarinnar vegna vinnslu persónuupplýsinga sem fer einungis fram vegna fréttamennsku eða bókmenntalegrar eða listrænnar starfsemi, að það sé nauðsynlegt til að samræma réttinn til friðhelgi einkalífs og reglur um tjáningarfrelsi. Um skýringu þessa ákvæðis segir í 17. formálgrein tilskipunarinnar að hvað varði hljóð- og myndvinnslu upplýsinga vegna fréttamennsku eða bókmenntalegrar eða listrænnar starfsemi, einkum í hljóð- og myndmiðlun, gildi meginreglur tilskipunarinnar á takmarkaðan hátt samkvæmt ákvæðum sem sett séu í 9. gr. tilskipunarinnar. Enn fremur segir í 37. skýringargrein tilskipunarinnar að undanþiggja beri kröfum tiltekinna ákvæða tilskipunarinnar vinnslu persónuupplýsinga vegna fréttamennsku eða bókmenntalegrar eða listrænnar starfsemi, einkum í hljóð- og myndmiðlun, að því marki sem þörf sé á til að samræma grundvallarréttindi manna og réttinn

til að láta í ljós álit sitt, að meðtöldum réttinum til að fá og miðla vitneskju, eins og m.a. sé kveðið á um í 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Því beri aðildarríkjunum (EES-ríkjunum) að mæla fyrir um nauðsynlegar undanþágur og takmarkanir til að halda jafnvægi milli grundvallarréttinda, að því er varðar almennar ráðstafanir viðvíkjandi lögmæti gagnavinnslu, ráðstafanir um miðlun upplýsinga til þriðju landa og vald eftirlitsyfirvaldsins. Þetta megi þó ekki verða til þess að aðildarríkin mæli fyrir um undanþágur frá þeim ráðstöfunum sem gerðar eru til að tryggja öryggi gagnavinnslu. Einnig sé rétt að kveða á um ákveðnar heimildir eftir á til handa eftirlitsyfirvaldinu sem beri ábyrgð á þessu sviði, t.d. heimild til að birta reglubundið skýrslu eða til að vísa málum til dómsyfirvalda. Að mati mennta- og menningarmálaráðuneytisins er afar mikilvægt að í fjölmiðlalögum sé fjallað um framangreint jafnvægi og hagsmunamat með tilliti til almannahagsmuna og réttar einstaklinga til friðhelgi og einkalífsverndar. Um mörk og samspil friðhelgi einkalífs, og þá einkalífs opinberra persóna sérstaklega, gagnvart tjáningarfrelsi fjölmiðla, sbr. 71. gr. og 73. gr. stjórnarskrárinnar, hefur m.a. reynt fyrir dómstólum hér á landi, sbr. dóm Hæstaréttar í málum nr. 278/2006 og 100/2011, og einnig á vettvangi Mannréttindadómstóls Evrópu í málinu von Hannover gegn Þýskalandi (málsnúmer 59320/00) frá 24. júní 2004. Af dómi Hæstaréttar í máli nr. 100/2011 má ráða að einkalífsvernd svonefndra „opinberra persóna“ geti, þegar á stendur eins og rakið er í dóminum, vikið fyrir hagsmunum fjölmiðils af því að fjalla um samfélagslega mikilvæg málefni sem tengjast viðkomandi einstaklingi.

Í meðförum menntamálanefndar á 139. löggjafarþingi á því frumvarpi sem varð að lögum nr. 38/2011 urðu þau mistök við frágang að endanlegu orðalagi 26. gr. laganna að orðasambandið „umfjöllun um“ bættist við orðin fréttin og fréttatengt efni. Samkvæmt orðanna hljóðan nær lagagreinin ekki því markmiði sínu að fjölmiðlaveita virði hlutlægni og nákvæmni í sjálfri fréttamiðluninni, heldur aðeins þegar fjölmiðlaveitan „fjallar um fréttir“, þ.e. í ritstjórnargreinum, fréttaskýringum og þess háttar umfjöllun. Því er lagt til að orðin „umfjöllun sinni um“ falli brott.

#### Um 9. gr.

Gerð er tillaga um að færa orðalag til betri vegar í 27. gr. laganna til að skýra betur innihald hennar og koma í veg fyrir hugsanlega réttaróvissu, einkum vegna staðsetningar orðanna „í fjölmiðlum“ í gildandi lögum. Þá þykir betur fara á því að nota orðin „óheimilt er“ í stað „bannað er“.

Einnig er lagt til að orðið „skoðanir“ verði fellt út úr ákvæðinu. Við meðferð frumvarpsins á 140. löggjafarþingi vísaði meiri hluti allsherjar- og menntamálanefndar til þess að orðið skoðanir kæmi ekki fram í 3. gr. b. í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni og því væri ekki nauðsyn að kveða á um aukin skilyrði í fjölmiðlalögum þar sem ákvæði tilskipunarinnar væru lágmarksákvæði. Hins vegar skal á það bent að ákvæði 3. gr. b. tilskipunarinnar eiga sér samsvörun í tilmælum Evrópuráðsins nr. R(97)20 um bann við hatursáróðri í fjölmiðlum. Líkt og kveðið er á um í skýringum við 27. gr. laganna í frumvarpinu sem varð að þeim lögum, þá er í tilmælum Evrópuráðsins mælt til þess að stjórnvöld í aðildarríkjum þess setji sér reglur sem banna hatursáróður á grundvelli kynþáttar, kynferðis, kynhneigðar, trúarskoðana, stjórnmalaskoðana og þjóðernis, svo sem félagslegrar, efnahagslegrar og menningarlegrar stöðu í samfélaginu, sérstaklega vegna þess hve slíkur áróður getur haft mikil og neikvæð áhrif á lýðræði í samfélaginu sé honum dreift í fjölmiðlum.

Að auki er lagt til að í 2. másl. 27. gr. verði bætt við orðunum „með markvissum hætti“ til að ekki fari á milli mála að bann við að fjölmiðlar miðli hatursáróðri eigi aðeins við í

slíkum tilvikum. Með ákvæðinu er átt við starfsemi fjölmiðilsins sjálfs en ekki einstök ummæli eða einstaka þætti/greinar í fjölmiðlum, sem að öllu jöfnu miðla mismunandi sjónarmiðum. Ummæli sem falla í fréttum, greinum eða þáttum geta eftir atvikum fallið undir ákvæði 233. gr. a í almennum hegningarlögum og/eða a- og b-liði 1. mgr. 50. gr. og a- og b-liði 1. mgr. 51. gr. fjölmiðlalaga eða eru varin af ákvæðum stjórnarskrár og laga um tjáningarfrelsi manna. Af dómum Mannréttindadómstóls Evrópu má ráða að einstök ummæli eða fréttáflutningur af málum er varða hugsanlegan hatursáróður teljast að jafnaði ekki vera brotleg og falla undir vernd 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu um tjáningarfrelsi.

Með því að tilgreina að ákvæðið eigi við starfsemi fjölmiðilsins sjálfs er átt við að ritstjórn og efni fjölmiðlisins beri þess ótvíræð merki að því sé ætlað að stuðla að tilteknum markmiðum, jafnvel þótt þeirra sé ekki getið með skýrum hætti í stefnu eða yfirlýsingum í nafni fjölmiðilsins. Með „markvissum hætti“ er átt við að efnisinnihald og framsetning miði að því að telja fólki trú um eða beina skoðunum þess í ákveðinn farveg, sem stríðir gegn ákvæðum greinarinnar, t.d. að samkynhneigð eða fólk af öðrum kynþáttum grafi undan samfélaginu, að þeir sem ekki eru kristinnar trúar séu hættulegir, að misrétti og ójafnrétti kynja sé eðlilegt o.s.frv. Þá felst einnig í orðunum „með markvissum hætti“ að átt er við að málflutningurinn hafi staðið yfir samfelld um lengri eða skemmri tíma. Tímaþáttinn er hægt að meta í samhengi við hlutfall eða vægi meints hatursáróðurs í efni eða dagskrá viðkomandi fjölmiðils. Í tilvikum af þessu tagi verður að auki að líta til þess hvort í efni fjölmiðilsins sé með einhverjum hætti hvatt til þess að brugðist sé við þeim einstaklingum eða hópum, sem um ræðir, með t.d. útskúfun, ofsóknum, hótunum eða ofbeldi. Af þessu leiðir að beiting ákvæðisins er háð rannsóknum á efnisinnihaldi, hvort miðlun efnis af þessum toga hafi verið samfelld og hvort hugsanlega megi sjá þess stað í atvikum eða samfélagsumræðu að einstaklingar eða samfélagshópar hafi í auknum mæli orðið fyrir aðför eða aðkasti af einhverju tagi. Við framkvæmd ákvæðisins verði tekið fullt mið af ákvæðum 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, dóma Mannréttindadómstóls Evrópu um þessi efni og annarra dómafordæma hér á landi og í nágrannaríkjum eftir því sem við á.

#### Um 10. gr.

Í 28. gr. laganna er að finna ákvæði um vernd barna gegn skaðlegu efni. Í a-lið 2. mgr. er kveðið á um að heimilt sé að senda út efni sem ekki er talið við hæfi barna á tilteknum dagskrártíma. Um er að ræða svokallað „vatnaskilaákvæði“ sem mælir fyrir um að eftir kl. 21 á kvöldin virka daga og eftir kl. 22 á kvöldin um helgar og til 5 á morgnana í báðum tilvikum sé heimilt að miðla efni í línulegri dagskrá sem ekki er talið við hæfi barna að því tilskildi að það sé auðkennt sem slíkt svo sem nánar er lýst í greininni. Hér eru lagðar til smávægilegar breytingar á orðalagi þar sem börn vaka yfirleitt lengur frameftir á föstudagskvöldum en sunnudagskvöldum.

#### Um 11. gr.

Í 2. tölul. 65. gr. þess frumvarps sem varð að fjölmiðlalögum var mælt fyrir um breytingar á 15. gr. og 48. gr. höfundalaga, nr. 73/1972, í því skyni að innleiða efni 15. gr. í hljóð- og myndmiðlatilskipuninni 2010/13/ESB. Þar er kveðið á um að sjónvarpsrekendur skuli hafa aðgang að viðburðum sem sendir eru út í lokaðri dagskrá og vekja mikinn áhuga meðal almennings og vera heimilt að senda út stuttar fréttir af viðburðunum.

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur bent á að innleiðing 15. gr. tilskipunar 2010/13/ESB sé ekki nægilega tryggð með framangreindum breytingum á höfundalögum.

Við útfærslu hins nýja ákvæðis hefur m.a. verið horft til 3.–5. mgr. 90. gr. danskra útvarpslaga (lov om radio- og fjernsynsvirksomhed).

Um 12. og 13 gr.

Til samræmis við breytta skilgreiningu á hugtakinu *ábyrgðarmaður* í frumvarpinu er lagt til að hugtakið *efnisstjóri* falli brott í c-lið 1. mgr. 50. og 51. gr. fjölmiðlalaga. Um nánari skýringar á þessari grein vísast til athugasemda við 1. gr. frumvarpsins.

Um 14. gr.

Í greininni er lagt til að við 54. gr. laganna bætist nýr stafliður um skil á upplýsingum um eignarhald og yferráð, þar sem ljóst er að upplýsingar um félög geta í fæstum tilvikum uppfyllt kröfuna um gagnsæi eignarhalds, sem er forsenda þess að notendur geti metið og tekið afstöðu til þess efnis sem er miðlað.

Í greininni er jafnframt lögð til sú breyting á f-lið 1. mgr. 54. gr. að fjölmiðlanefnd verði heimilt að leggja stjórnvaldssektir á lögaðila sem hvetja til refsiverðrar háttsemi. Hér er um að ræða rýmkun og nánari skýringu á ákvæðinu því að túlka má ákvæði gildandi laga á þann hátt að aðeins sé heimilt að leggja stjórnvaldssektir á lögaðila sem fremja refsiverða háttsemi.

Þá er í greininni lögð til smávægileg orðalagsbreyting, þ.e. að orðið útvarpsstöð falli brott og í stað þess komi orðið fjölmiðlaveita.

Um 15. gr.

Í 56. gr. laganna er kveðið á um dómstólar geti ákvarðað sektir eða dæmt menn til fangelsisvistar ef brotið er alvarlega gegn tilteknum ákvæðum. Hér er lögð til breyting á g-lið greinarinnar í þá veru að auka heimildir til að beita slíkum viðurlögum vegna brota á 27. gr. laganna, þ.e. ekki aðeins vegna hvatningar til refsiverðrar háttsemi eins og í gildandi lögum heldur einnig vegna hatursáróðurs. Skv. 2. másl. 27. gr. laganna er fjölmiðlum óheimilt að kynda undir hatri á grundvelli kynþáttar, kynferðis, kynhneigðar, trúarskoðana, þjóðernis, skoðana eða menningarlegrar, efnahagslegrar, félagslegrar eða annarrar stöðu í samfélaginu. Í 9. gr. frumvarps þessa er þó gert ráð fyrir að „skoðanir“ falli brott og að orðunum „með markvissum hætti“ verði bætt við 2. másl. greinarinnar.

Breytingartillagan er viðbót við íslenskan rétt því að með henni er áréttað að fjölmiðlum sé óheimilt að stuðla beinlínis að því með markvissum hætti að vekja andúð eða hatur í garð tiltekinn einstaklinga eða samfélagshópa á grundvelli þeirra atriða, sem tilgreind eru í 27. gr. laganna. Ákvæðinu svipar að hluta til ákvæðis um bann við hatursáróðri skv. 233. gr. a í almennum hegningarlögum, nr. 19/1940. Það ákvæði kemur úr alþjóðasamningi um afnám alls kynþáttamisréttis og er sambærilegt við refsíákvæði sem eru í gildi annars staðar á Norðurlöndunum. Þar segir að hver sem með háði, rógi, smánun, ógnun eða á annan hátt ræðst opinberlega á mann eða hóp manna vegna þjóðernis þeirra, litarháttar, kynþáttar, trúarbragða eða kynhneigðar sæti sektum eða fangelsi allt að 2 árum. Rétt er að athuga að þetta ákvæði almennra hegningarlaga lýtur fyrst og fremst að persónulegri ábyrgð einstaklings sem viðhefur hatursfull ummæli en ekki að ábyrgð fjölmiðilsins sjálfs. Markmið breytingartillögunnar snýr hins vegar beint að ábyrgð fjölmiðilsins og hvernig megi koma í veg fyrir að starfræktir séu fjölmiðlar, sem hafa leynt eða ljóst að leiðarljósi að kynda undir hatri, úlfúð eða jafnvel ofbeldi gagnvart tilteknum hópum (eða jafnvel einstaklingum). Þá er ákvæði 27. gr. fjölmiðlalaga auk þess víðtækara en ákvæði almennra hegningarlaga því það

nær einnig til hatursáróðurs á grundvelli kynferðis og menningarlegrar, efnahagslegrar, félagslegrar eða annarrar stöðu í samfélaginu. Enn fremur eru áhöld um hvort ákvæði 27. gr. fjölmiðlalaga hafi í raun nokkra þýðingu ef engar refsheimildir eru fyrir hendi, hvort heldur til að fyrirbyggja brot eða refsa fyrir framin brot. Annað markmið ákvæðisins er að fyrirbyggja að erlendir fjölmiðlar, sem kynda undir hatri með markvissum hætti og sem ekki er vært í nágrannaríkjunum, flytji starfsemi sína hingað til lands sökum þess að hér eru engin lagaúrræði til að sporna gegn henni.

Í þessu sambandi er rétt að geta þess að tjáningarfrelsi manna er ekki að öllu leyti óheft heldur sætir það tilteknum takmörkunum sem löggjafinn telur bæði nauðsynlegar og mál-efnalegar í þágu almannahagsmuna. Séu tjáningarfrelsinu ekki settar vissar skorður geta afleiðingar þess verið neikvæðar umfram þau réttindi sem frelsinu er ætlað að vernda. Í raun má segja að fá grundvallarréttindi séu háð eins miklum takmörkunum og tjáningarfrelsið og réttlætast slíkar takmarkanir yfirleitt af réttindum annarra. Engu að síður er mjög mikilvægt að þessum takmörkunum sé beitt af mikilli varkárni og einungis sé gripið til þeirra ef nauðsyn krefur og þær samrýmast viðteknum markmiðum í lýðræðisþjóðfélagi. Hatursáróður sem er látinn óáreittur getur kynt undir fordómum og hvatt til mismununar í þjóðfélaginu. Slíkur áróður á opinberum vettvangi hlýtur að fela í sér brot á friðhelgi einkalífs þeirra sem ummælin er beint til. Takmarkanir á því að hvetja opinberlega til brota og kynda undir hatursáróðri gegn einstaklingum eða hópi manna, t.d. á grundvelli þjóðernis eða kynhneigðar, er auk þess hægt að réttlæta með vísan til allsherjarreglu, sbr. 3. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar.

Bann við hatursáróðri var nýmæli á vettvangi löggjafar um fjölmiðla hér á landi þegar fjölmiðlalögin voru sett árið 2011. Bann af því tagi er þó ekki nýlunda í nágrannaríkjunum. Til að mynda er í tilmælum Evrópuráðsins nr. R(97)20 kveðið á um bann við hatursáróðri í fjölmiðlum. eru tilmælin tilkomin vegna þess að umburðarlyndi í evrópskum fjölmiðlum gagnvart mismunandi hópum í samfélaginu er talið hafa minnkað. Hatursáróður er talinn varhugaverður í lýðræðisþjóðfélagi því ef ekkert er að gert getur hann leitt til aukinna fordóma og tortryggni gagnvart mismunandi hópum þjóðfélaginu. Við verstu aðstæður getur hatursáróður leitt af sér rof samfélagsins líkt og saga Evrópu á 20. öld sýnir glögg. Ákvæði um bann við hatursáróðri voru einnig nýmæli í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2010/13/ESB og í 6. gr. tilskipunarinnar segir:

Aðildarríkin skulu með viðeigandi hætti sjá til þess, innan ramma löggjafar sinnar, að veitendur fjölmiðlaþjónustu, sem heyra undir þeirra lögsögu, fari í reynd að ákvæðum þessarar tilskipunar.

[Member States shall ensure by appropriate means that audiovisual media services provided by media service providers under their jurisdiction do not contain any incitement to hatred based on race, sex, religion or nationality.]

Í skýringum við 9. gr. frumvarpsins kemur fram að ekki sé hægt að sækja fjölmiðil til saka fyrir brot á ákvæðum 27. gr. laganna nema um ásetning sé að ræða af hans hálfu, þ.e. ef fjölmiðillinn er markvisst notaður til að afla fylgis við sjónarmið sem stríða gegn ákvæðum greinarinnar. Í skýringunum er einnig leitast við að þrengja gildissviðið með það fyrir augum að skerða sem allra minnst fjölmiðlafrelsi. Telja má að fjölmiðill gerist brotlegur ef hann t.d. tekur upp á sína arma mjög áberandi einhliða málflutning samtaka sem hafa það á stefnuskránni að vera á móti innflytjendum. Rétt er að geta þess að fjölmiðlum á að vera kleift að miðla áfram umdeildum skoðunum, m.a. til að sinna því hlutverki sínu að tryggja lágmarksfjölbreytni upplýsinga, en þeir þurfa hins vegar að gæta jafnvægis í framsetningu efnis, t.d. þegar viðmælendur lýsa kynþáttahatri gagnvart einstaklingum eða hópi manna.

## Um 16. gr.

Í greininni er gerð tillaga um bætt orðalag til að veita ráðherra skýrari heimild til að útfæra í reglugerð nánari fyrirmæli um *skilyrði* leyfa til hljóð- og myndmiðlunar. Í greininni er ráðherra einnig heimilað að setja ákvæði í reglugerð um skilyrði fyrir aðgangi að stuttum myndskleiðum og notkun þeirra.

## Um 17. gr.

*Um a-lið (62. gr. a).*

Ákvæðið á sér fyrirmynd í c-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga en samkvæmt því ákvæði er Samkeppniseftirlitinu heimilt að grípa til aðgerða gegn aðstæðum eða háttsemi sem kemur í veg fyrir, takmarkar eða hefur skaðleg áhrif á samkeppni almenningi til tjóns. Með aðstæðum er samkvæmt ákvæðinu m.a. átt við atriði sem tengjast eiginleikum viðkomandi markaðar, þ.m.t. skipulag eða uppbyggingu fyrirtækja sem á honum starfa. Með háttsemi er hins vegar átt við hvers konar atferli, þ.m.t. athafnaleysi, sem á einhvern hátt hefur skaðleg áhrif á samkeppni á markaði þrátt fyrir að ekki sé brotið gegn bannákvæðum laganna. Skv. 2. mgr. 16. gr. samkeppnislaga geta aðgerðir Samkeppniseftirlitsins vegna þessa falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að efla samkeppni. Þá kemur fram að Samkeppniseftirlitið geti beitt nauðsynlegum úrræðum bæði til breytingar á atferli og skipulagi vegna þeirra atriða sem tilgreind eru í 1. mgr. í réttu hlutfalli við það brot sem framið hefur verið eða þær aðstæður eða háttsemi sem um ræðir.

Líkt og áður greinir var umrætt ákvæði leitt í lög snemma árs 2011 og er ætlað að veita Samkeppniseftirlitinu heimild til að breyta tilteknu ástandi eða háttsemi á markaði til framþúðar í því skyni að bæta virkni viðkomandi markaðar og efla samkeppni almenningi og atvinnulífinu til hagsbóta. Úrræðið stendur þannig til viðbótar við bann- og samrunareglur samkeppnisréttar og er sett til þess að unnt sé að bregðast við hvers konar háttsemi eða aðstæðum sem takmarka samkeppni og skaða þar með kjör almennings.

Í frumvarpsgreininni er mælt fyrir um að Samkeppniseftirlitið geti gripið til aðgerða gegn aðstæðum sem koma í veg fyrir, takmarka eða hafa skaðleg áhrif á fjölræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlun almenningi til tjóns. Þá kemur fram að með aðstæðum sé m.a. átt við atriði sem tengjast eiginleikum viðkomandi markaðar, þ.m.t. uppbyggingu fyrirtækja sem á honum starfa, og að aðgerðir Samkeppniseftirlitsins geti falið í úrræðum til breytinga á skipulagi ef sýnt þykir að ekki séu fyrir hendi önnur og jafnárangursrík úrræði sem séu síður íþyngjandi fyrir aðila. Þannig er frumvarpsgreinin bundin við heimild til að grípa til aðgerða gegn aðstæðum enda er henni ætlað að leggja Samkeppniseftirlitinu til tæki til að fást við samþjöppun í fjölmiðlun en ekki háttsemi einstakra fjölmiðlafyrirtækja á markaði. Með ákvæðinu er þannig lagt til að Samkeppniseftirlitið fái heimild til viðbótar við hina almennu heimild samkeppnislaga til að grípa til sambærilegra ráðstafana ef sýnt þykir að aðstæður á fjölmiðlamarkaði eða einstökum undirmörkuðum hans séu skaðlegar fjölræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlun. Það mat sem Samkeppniseftirlitinu er ætlað að leggja til grundvallar við beitingu ákvæðisins lýtur þannig að fjölmiðlaréttarlegum þáttum til viðbótar við þá samkeppnisréttarlegu þætti sem slíkt mat byggist á samkvæmt hinni almennu heimild samsvarandi ákvæðis samkeppnislaga. Það hefur sýnt sig, svo sem áður er rakið, að hefðbundin samkeppnisréttarleg sjónarmið duga ekki fyllilega til að tryggja þá menningarlegu og stjórnmálalegu fjölbreytni sem nauðsynleg er til að almenningur geti metið, tekið afstöðu til og tekið virkan þátt í lýðræðislegum ákvörðunum. Tekið skal fram að slík sjónarmið kynnu að óbreyttu að koma

til skoðunar á grundvelli hinnar almennu heimildar samkeppnislaga en með lögfestingu þessa ákvæðis væri tryggt að þau yrðu í forgrunni að þessu leyti.

Með hugtakinu fjölræði í fjölmiðlun er þannig vísað til þess að fjölmiðlar séu ekki undir yfirráðum fárra aðila. Dreift eignarhald á fjölmiðlum er talið tryggja betur að ritstjórnarefni fjölmiðla endurspegli ólík sjónarmið. Hugtakið fjölbreytni í fjölmiðlun hefur margháttada merkingu og vísar jafnt til þess að fjölbreytt efni sé í boði, að það efni og sjónarmið sem fram kemur sé fjölbreytt og sett fram á ólíkan hátt fyrir notendur, að mismunandi hópar og einstaklingar samfélagsins fái notið sín í fjölmiðlum og höfðað sé til þeirra með fjölbreyttum hætti, og að efni frá ólíkum landsvæðum nái jafnframt til annarra landsvæða en þar sem það er framleitt. Fjölbreytni að þessu leyti felur bæði í sér að í boði sé margbreytilegt efni, svo sem fréttir, menningarefni, fræðsluefni, íþróttir o.fl., og að efnistöð endurspegli fjölbreytt viðhorf.

Svo sem áður hefur verið rakið er samþjöppun í eignarhaldi fjölmiðla hér á landi veruleg, hvort heldur sem á það er litið út frá samkeppnisréttarlegum sjónarmiðum eða fjölmiðlaréttarlegum. Þetta á ekki einungis við um fjölmiðlamarkaðinn hér á landi heldur er samþjöppun á einstökum mörkuðum almennt umtalsverð, einkum vegna smæðar samfélagsins. Hins vegar er ljóst að samþjöppun á vettvangi fjölmiðlunar kann að hafa önnur og víðtækari skaðleg áhrif en samþjöppun á öðrum mörkuðum vegna skoðanamótandi áhrifa fjölmiðla. Ástæðan er sú að fjölmiðlar eru ekki eins og hver önnur fyrirtæki á markaði þar sem þeir eru forsenda þess að borgarar geti fengið upplýsingar og fréttir í sérhverju lýðræðissamfélagi, þeir rannsaka og rýna, þeir eru vettvangur fyrir mismunandi sjónarmið og álit og þeir stuðla að samskiptum ólíkra einstaklinga og hópa. Skaðleg áhrif geta því falið í sér að opinber umræða mótist af einsleitum sjónarmiðum og skorti á upplýsingum sem nauðsynlegar eru til að almenningur geti myndað sér skoðun og tekið virkan þátt í lýðræðislegu samfélagi. Þannig eru fjölbreyttir, faglegir og upplýsandi fjölmiðlar grundvöllur að lýðræði sérhvers samfélags. Til að tryggja þann grundvöll er nauðsynlegt að eignarhald fjölmiðla sé eins dreift og kostur er og brýnt að fyrirkomulag eignarhalds vinni ekki gegn því grundvallarhlutverki fjölmiðla.

Örðugt er að draga skýrar línur um það hvenær samþjöppun í eignarhaldi fjölmiðla er orðin slík að nauðsynlegt sé að grípa til aðgerða til að tryggja fjölræði og/eða fjölbreytni á þessum vettvangi. Þá þykir sem áður segir ekki heppilegt að lögbinda viðmið að þessu leyti, enda nauðsynlegt að líta til fleiri atriða en hlutfalls eignarhalds hvers eiganda og samanlagðrar markaðshlutdeildar fjölmiðla undir sömu yfirráðum við mat að þessu leyti. Sem dæmi um atriði sem taka ber mið af þegar metið er hvort eignarhald fjölmiðla er talið ógna fjölbreytni og fjölræði á fjölmiðlamarkaði eru m.a. hlutdeild á auglýsingamarkaði og áskrifendafjöldi áskrifarmiðla. Hvort tveggja gefur vísbendingar um vinsældir fjölmiðilsins og fjárhagslegan styrk hans. Fjöldi og lengd efnisréttarsamninga á sjónvarpsefni gefur einnig ákveðnar vísbendingar, en vegna þess hversu kostnaðarsamt það er að framleiða og kaupa innlent efni er sjónvarpsstöðvum nauðsynlegt að hafa aðgang að vinsælu erlendu efni (e. premium content). Slíkt efni er hins vegar í eigu nokkurra stórra fyrirtækja og má nefna sem dæmi að örfá fyrirtæki eiga réttinn að vinsælustu bandarísku kvikmyndunum og sjónvarpsþáttunum á markaðnum. Það sama má segja um vinsælt íþróttæfni. Aðgangur að efni er því forsenda þess að sjónvarpsstöðvar geti boðið áhorfendum frambærilegt erlent sjónvarpsefni. Þá er nauðsynlegt að skoða bæði lárétt og lóðrétt eignarhald. Með láréttu eignarhaldi er átt við að fjölmiðlafyrirtæki sem á t.d. margar sjónvarpsstöðvar kaupir fleiri stöðvar til að ná enn betri stöðu á markaðnum. Lóðrétt eignarhald þýðir að sjónvarpsstöð kaupir t.d. framleiðslufyrirtæki og sjónvarpsdreifikerfi til að eignast alla virðisdeðjuna. Einnig má nefna að það getur skipt máli

hvort fjölmiðill rekur eina eða fleiri fréttastofur og hver fréttastofa hafi sjálfstæða ritstjórn og jafnvel ritstjórnarstefnu, en slíkt getur t.d. gefið vísbendingu um hvort fjölmiðillinn hefur skoðanamyndandi stöðu (e. opinion making position) á markaði.

Ekki er lagt til að fjölmiðlamarkaður eða einstakir undirmarkaðir hans verði skilgreindir í lögum enda geta skilgreiningar að því leyti breyst frá einum tíma til annars, m.a. vegna örrar tækniþróunar á þessum vettvangi. Samkeppniseftirlitinu er því eftirlátið að skilgreina markaði í hverju tilviki fyrir sig og verður ekki annað séð en hefðbundin sjónarmið um markaðsskilgreiningar eigi við í því tilliti.

Þar sem mat Samkeppniseftirlitsins á því hvenær samþjöppun á einstökum mörkuðum fjölmiðlunar er orðin slík að nauðsynlegt sé að grípa til aðgerða á grundvelli þessa ákvæðis byggist á fjölmiðlaréttarlegum sjónarmiðum er lagt til að Samkeppniseftirlitið skuli afla um-sagnar fjölmiðlanefndar um nauðsyn þess að grípa til aðgerða áður en það er gert. Í slíkri um-sögn er fjölmiðlanefnd ætlað að láta í té mat á því hvort samþjöppun á þeim markaði fjölmiðlunar sem til skoðunar er sé orðin of mikil með hliðsjón af framangreindum atriðum. Með þessu er tryggð aðkoma þess stjórnvalds sem hefur ríkasta þekkingu á þeim fjölmiðlaréttarlegu sjónarmiðum sem mat að þessu leyti skal byggt á.

Enn fremur er lagt til að fjölmiðlanefnd geti beint tilmælum til Samkeppniseftirlitsins um að grípa til aðgerða skv. 1. mgr. Berist Samkeppniseftirlitinu tilmæli frá fjölmiðlanefnd þar að lútandi beri því að taka málið til rannsóknar og efnislegrar umfjöllunar. Þannig er gert ráð fyrir því að fjölmiðlanefnd, sem hefur heildaryfirsýn yfir fjölmiðlamarkaðinn og eignarhald á fjölmiðlaveitum, geti sett af stað skoðun telji hún brýna þörf á.

Áréttað skal að sú heimild sem hér er lagt til að verði lögfest kemur til viðbótar hinni almennu heimild c-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga og er markmiðið að tryggja að fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun komi ávallt til sérstakrar skoðunar við mat á því hvort skaðlegar aðstæður eru uppi á einstökum undirmörkuðum fjölmiðlunar.

#### *Um b-lið (62. gr. b).*

Greinin á sér fyrirmynd í samrunareglum samkeppnislaga, sbr. 17. gr. og 17. gr. a – 17. gr. e núgildandi samkeppnislaga, nr. 44/2005. Eins og rakið var hér að framan er í tilvitnuðum reglum mælt fyrir um eftirlit Samkeppniseftirlitsins með samruna sem uppfyllir tiltekin skilyrði sem og heimild þess til ihlutunar telji það samruna leiða til þess að markaðsráðandi staða eins eða fleiri fyrirtækja skapist eða styrkist eða samkeppni raskist að öðru leyti.

Í 1. mgr. greinarinnar er mælt fyrir um það að sérhver samruni sem a.m.k. ein fjölmiðlaveita með minnst 100 millj. kr. ársveltu hér á landi á aðild að skuli tilkynntur til Samkeppniseftirlitsins. Samkvæmt ákvæðinu er því gert ráð fyrir að allar breytingar á yferráðum sem fjölmiðlaveita kemur á einn eða annan hátt að beri að tilkynna til Samkeppniseftirlitsins hafi hún tilskilda veltu, hvort sem um breytingar á yferráðum yfir viðkomandi fjölmiðlaveitu er að ræða eða einstökum fjölmiðlum í hennar eigu, eða ef hún öðlast yferráð yfir öðru fyrirtæki eða hvernig svo sem aðild hennar er háttáð. Þau veltumörk sem lagt er til að miðað verði við í þessu sambandi eru mun lægri en veltumörk samkvæmt samkeppnislögum þar sem velta fjölmiðlaveitu gefur ekki í öllum tilvikum vísbendingu um styrk hennar í fjölmiðlaréttarlegum skilningi. Allt að einu þótti rétt að áskilja lágmarksveltu til að íþyngja ekki um of allra smæstu einingunum á þessum vettvangi og gera þess í stað ráð fyrir að fjölmiðlanefnd geti, ef ástæða þykir til, farið fram á það við Samkeppniseftirlitið að það krefji samrunaaðila um tilkynningu þar að lútandi, jafnvel þótt framangreint veltuskilyrði sé ekki uppfyllt. Þannig er lagt til að eftirlit með samruna sem fjölmiðlaveitur eiga aðild að verði mun ríkara en al-

mennt samrunaefirlit á grundvelli samkeppnislaga og heimildir Samkeppniseftirlitsins til íhlutunar á grundvelli hinna fjölmiðlaréttarlegu sjónarmiða þar með rýmri í þeim skilningi að hin hlutlægu viðmiðunarmörk tilkynningarskyldu og þar með skoðunar eru mun lægri. Svo sem áður segir eru hinar almennu heimildir samkeppnislaga ekki taldar fullnægjandi til að bregðast við þeim samfélagslega skaða sem aukin samþjöppun á fjölmiðlamörkuðum getur haft í för með sér en viðmiðunarmörk varðandi stöðu einstakra fyrirtækja og skaðlega samþjöppun kunna að vera önnur þegar byggt er á fjölmiðlaréttarlegum sjónarmiðum en þegar byggt er á samkeppnisréttarlegum sjónarmiðum.

Í 2.–4. mgr. greinarinnar er útskýrt hvenær samruni í skilningi ákvæðisins telst hafa átt sér stað. Eru ákvæðin samhljóða 1.–3. mgr. 17. gr. gildandi samkeppnislaga og mat á því hvort samruni telst hafa átt sér stað því hið sama og samkvæmt þeim lögum. Allt að einu þykir rétt að taka ákvæðin upp hér þar sem ákvæði 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar leggur ríka skyldu á fjölmiðlafyrirtæki og þá sem öðlast yfiráð yfir slíkum fyrirtækjum og því rétt að kveðið sé á um það samhliða hvers konar gerningar framkalla þá skyldu. Grundvallaratriði í því sambandi er hvort breyting á yfiráðum hefur átt sér stað hvernig svo sem slíkt ber að. Um nánari skýringar á ákvæðinu vísast að öðru leyti til skýringa með ákvæði 2. gr. laga nr. 94/2008, um breytingu á samkeppnislögum, en með þeim lögum var aukið umtalsvert við skýringar samkeppnislaga um þetta atriði.

Í 5.–6. mgr. greinarinnar er að finna ákvæði um það á hverjum tilkynningarskylda hvílir hverju sinni. Eru ákvæðin samhljóða 1. og 2. mgr. 17. gr. b samkeppnislaga. Rétt þykir að taka þau upp hér á grundvelli sömu sjónarmiða og tilgreind eru að framan. Ákvæðin þarfnast ekki nánari skýringa.

Í 6. mgr. greinarinnar er tiltekið að tilkynna skuli Samkeppniseftirlitinu um samruna áður en hann kemur til framkvæmda en eftir að samningur um hann er gerður, tilkynnt er opinberlega um yfirtökuboð eða yfiráða í fyrirtæki er aflað. Þá kemur fram að samruni sem falli undir ákvæði laganna skuli ekki koma til framkvæmda á meðan Samkeppniseftirlitið fjallar um hann. Ákvæði þetta er efnislega samhljóða ákvæði 3. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga og þarfnast ekki nánari skýringa.

Í 7. mgr. greinarinnar er að finna áður tilvitnað ákvæði um að fjölmiðlanefnd geti farið þess á leit við Samkeppniseftirlitið að það krefji samrunaaðila um tilkynningu, telji hún verulegar líkur á að samruni, sem þegar hefur átt sér stað og uppfyllir ekki skilyrði 1. mgr. um veltu, geti dregið umtalsvert úr fjölræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlun. Samkeppniseftirlitið hefur sambærilega heimild skv. 3. mgr. 17. gr. b samkeppnislaga þó svo að sú heimild sem hér er lagt til að verði lögtekin sé nokkuð rýmri. Þau sjónarmið sem búa að baki því eru hin sömu og búa að baki lægri veltumörkum þegar um samruna sem fjölmiðlaveita, ein eða fleiri, á aðild að og áður eru rakin. Gert er ráð fyrir því að frumkvæði að þessu leyti verði hjá fjölmiðlanefnd enda mun hún vegna tilkynningarskyldu um eigendaskipti að fjölmiðlaveitum hafa yfirsýn yfir breytingar á eignarhaldi á einstökum fjölmiðlamörkuðum.

Í 8. mgr. greinarinnar kemur svo fram að við mat á lögmæti samruna skv. 1. mgr. skuli Samkeppniseftirlitið taka til skoðunar hvort samruni sé til þess fallinn að hafa skaðleg áhrif á fjölræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlun á þeim markaði eða mörkuðum sem viðkomandi fjölmiðlaveita eða fjölmiðlaveitur starfa á. Samkeppniseftirlitið skal eðli málsins samkvæmt leggja hið hefðbundna samkeppnislega mat á lögmæti slíks samruna uppfylli hann skilyrði samkeppnislaga um tilkynningarskyldu eða ef það telur verulegar líkur á að hann geti dregið umtalsvert úr virkri samkeppni en því til viðbótar skal það í slíkum tilvikum taka til sérstakrar skoðunar hvort samruninn sé til þess fallinn að hafa skaðleg áhrif á fjölræði og/eða fjöl-

breytni í fjölmiðlun. Þá skal það taka til skoðunar hvort samruni hafi skaðleg áhrif að því leyti jafnvel þó svo að hann sæti ekki skoðun á grundvelli samkeppnislegra sjónarmiða. Tekið skal fram að slík sjónarmið kynnu að óbreyttu að koma til skoðunar við efnislegt mat á lögmæti samruna samkvæmt ákvæðum samkeppnislaga en með lögfestingu þessa ákvæðis væri tryggt að þau yrðu í forgrunni að þessu leyti.

Um mikilvægi þess að tryggja svo sem kostur er bæði fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun sem og þýðingu þeirra hugtaka vísast til skýringa við a-lið (62. gr. a).

Lagt er til að Samkeppniseftirlitið skuli afla umsagnar fjölmiðlanefndar um áhrif samruna á fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun og með því tryggt að sá aðili sem hefur yfirgripsmesta þekkingu á virkni fjölmiðlamarkaðar og einstakra undirmarkaða hans eigi aðkomu að málinu og þar með að hið efnislega mat verði eins vandað og kostur er.

Loks er tekið fram að Samkeppniseftirlitið geti ógilt samruna sem er til þess fallinn að hafa skaðleg áhrif á fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun eða sett slíkum samruna skilyrði sem miða að því að draga úr þeim skaðlegu áhrifum. Með þessu er Samkeppniseftirlitinu veitt heimild til íhlutunar í samruna sem kann að hafa skaðleg áhrif að þessu leyti jafnvel þó svo að hann leiði ekki til þess að markaðsráðandi staða eins eða fleiri fyrirtækja verði til eða styrkist eða samkeppni á viðkomandi markaði raskist að öðru leyti. Svo sem áður er rakið kann samruni að teljast skaðlegur í fjölmiðlaréttarlegum skilningi þótt samkeppnisréttarleg áhrif hans krefjist ekki íhlutunar og því er talið nauðsynlegt að leiða slíka heimild í lög. Íhlutun Samkeppniseftirlitsins á grundvelli ákvæðisins getur á sama hátt og samkvæmt samrunareglum samkeppnislaga bæði verið fölgin í ógildingunni og setningu skilyrða. Þannig getur Samkeppniseftirlitið sett skilyrði sem ætlað er að draga úr skaðlegum áhrifum samruna á fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun. Þannig má t.d. hugsa sér að Samkeppniseftirlitið geti sett skilyrði um að fréttastofur skuli reknað áfram í óbreyttri mynd þrátt fyrir samruna eigenda þeirra.

Með sömu rökum og tilgreind eru í skýringum við a-lið (62. gr. a) er ekki lagt til að fjölmiðlamarkaður eða einstakir undirmarkaðir hans verði skilgreindir í lögum heldur verði það gert í hverju máli fyrir sig.

#### *Um c-lið (62. gr. c).*

Í 1. mgr. greinarinnar segir að um form og efni tilkynninga um samruna, málsmeðferð, viðurlög, kæru til áfrýjunarnefndar samkeppnismála og annað skv. 62. gr. a og 62. gr. b gildi ákvæði samkeppnislaga og reglur settar með stoð í þeim ef ekki er sérstaklega kveðið á um annað. Þannig eru t.d. gerðar sömu kröfur til samrunatilkynningar skv. 62. gr. b og samkvæmt samkeppnislögum og er Samkeppniseftirlitið bundið af sömu tímafrestum við meðferð samrunamála skv. 62. gr. b og það er almennt. Þá gilda t.d. rannsóknarheimildir Samkeppniseftirlitsins við meðferð samrunamála skv. 62. gr. b og Samkeppniseftirlitið getur bæði lagt á stjórnvaldssektir, t.d. vegna vanrækslu á tilkynningarskyldu og brots á banni við að samruni komi til framkvæmda, og dagsektir. Þá sæta ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins í málum skv. 62. gr. a og 62. gr. b kæru til áfrýjunarnefndar samkeppnismála.

Í 2. mgr. greinarinnar er svo lagt til að sérstaklega verði tiltekið að heimild samkeppnislaga til að tilkynna samruna með styttri tilkynningu gildi ekki um samruna skv. 62. gr. b. Er þetta lagt til í því skyni að tryggja að Samkeppniseftirlitið fái allar þær upplýsingar sem nauðsynlegar eru til að leggja mat á það hvort samruni kunni að hafa skaðleg áhrif á fjölræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlun en þau samkeppnisréttarlegu sjónarmið sem búa að baki

heimild samkeppnislaga til að tilkynna samruna með styttri tilkynningu eiga ekki við um samruna sem sætir skoðun á þeim grundvelli.

Um 18. gr.

Í 63. gr. gildandi laga er vísað til þess að lög in feli í sér innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2007/65/EB frá 11. desember 2007 um breytingu á tilskipun ráðsins 89/552/EBE um samræmingu tiltekinna ákvæða í lögum og stjórnsýslufyrirmælum í aðildarríkjunum um sjónvarpsrekstur. Vegna ábendinga, sem hafa komið fram á rýnifundum með framkvæmdastjórn Evrópusambandsins í viðræðum um aðild Íslands að Evrópusambandinu, þykir réttara að í 63. gr. sé vísað til tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2010/13/ESB frá 10. mars 2010, um samræmingu tiltekinna ákvæða í lögum og stjórnsýslufyrirmælum í aðildarríkjunum um hljóð- og myndmiðlaþjónustu, sem komið hefur í stað hinnar fyrrnefndu, sem telst þar með úr gildi fallin.

Um 19. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

### Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*

#### **Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011 (eignarhaldsreglur og endurbætur).**

Í frumvarpi þessu eru lagðar til nokkrar breytingar og viðbætur á fjölmiðlalögum sem miða fyrst og fremst að því að tryggja gagnsæi og sporna við óhóflegri samþjöppun eignarhalds á íslenskum fjölmiðlamarkaði. Einnig eru lagðar til lagfæringar á nokkrum annmörkum sem komið hafa í ljós eftir gildistöku fjölmiðlalaganna.

Hérlendis hefur samþjöppun í fjölmiðlun verið meiri en víðast gerist í nágrannalöndum. Þá þykir orðið ljóst að úrræði hins hefðbundna samkeppnisréttar nægja ekki ein og sér til þess að sporna við neikvæðum áhrifum samþjöppunar á eignarhaldi fjölmiðla. Því er talin þörf á að setja sérreglur hvað þetta varðar til að varna því að umfjöllun fjölmiðla verði of einsleit og til að koma í veg fyrir aðrar afleiðingar fákeppni sem geta falið í sér óeðlileg áhrif fjölmiðla á umræður og skoðanamyndun almennings í lýðræðissamfélagi. Í frumvarpinu er lagt til að settar verði reglur um eignarhald fjölmiðla sem feli í sér matskenndar heimildir af samkeppnisréttarlegum toga fremur en fyrir fram ákveðin viðmið um t.d. tiltekin hámark eignarhluta á einni hendi. Framfylgd reglnanna verði á vegum Samkeppnisstofnunar en í samvinnu við Fjölmiðlanefnd sem fer með almennt eftirlit með lögum.

Helstu breytingar sem lagt er til að gerðar verði á gildandi fjölmiðlalögum eru þær að bætt er inn í lög in nýjum kafla um eignarhald fjölmiðla. Í þeim kafla eru þrjár greinar um eftirlit með fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlum, samrunaeftirlit, málsmeðferð, viðurlög o.fl. Meðal annars er lagt til að Samkeppniseftirlitið afli umsagnar Fjölmiðlanefndar áður en það grípur til aðgerða gegn aðstæðum sem koma í veg fyrir, takmarka eða hafa skaðleg áhrif á fjölræði

eða fjölbreytni í fjölmiðlun almenningi til tjóns. Auk þess kemur fram að Fjölmiðlanefnd geti beint tilmælum til Samkeppniseftirlitsins um að grípa til aðgerða ef nefndin telur slíkar aðstæður vera fyrir hendi. Samruni og yferráð eru skilgreind í greininni um samrunaefirlit og þar kemur fram hvenær og hvert skuli tilkynna um samruna sem ein fjölmiðlaveita með að minnsta kosti 100 m. kr. ársveltu á aðild að. Miða þessi ákvæði frumvarpsins m.a. að því að veita Samkeppniseftirlitinu auknar heimildir til viðbótar við hina almennu heimild samkeppnislaga.

Þá er lögð til breyting á hugtakinu ábyrgðarmaður, sem felst í því að reglur um ábyrgð eru einfaldaðar og gerðar skýrari í framkvæmd en skv. gildandi lögum. Jafnframt gerir frumvarpið ráð fyrir að upplýsingaskyldur fjölmiðlaveitna verði auknar og þeim gert skylt að veita Fjölmiðlanefnd nauðsynleg gögn og upplýsingar svo rekja megi eignarhald eða yferráð til einstaklinga, félagasamtaka, opinberra aðila og þeirra sem veita þjónustu fyrir opinbera aðila. Þá bætast við nýmæli um skil á upplýsingum um eignarhald og yferráð, að ábyrgðarmaður fjölmiðlaveitu verði að vera ríkisborgari í EES-ríki og tilkynna skuli Fjölmiðlanefnd hver sé ábyrgðarmaður fjölmiðlaveitu. Með frumvarpinu er jafnframt mælt fyrir um tillögur að breytingum á nokkrum þáttum laganna sem nauðsynlegt þykir að bætt verði úr því komið hafa í ljós nokkrir annmarkar við innleiðingu Íslands á hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni 2010/13/EB. Að endingu eru auknar heimildir til að beita viðurlögum vegna brota er varða hatusáróður.

Með frumvarpinu er Samkeppniseftirlitinu ætlað að sinna eftirliti með samkeppni og samþjöppun á fjölmiðlamarkaði með nokkuð víðtækari hætti og breyttri nálgun frá því sem verið hefur. Í stórum dráttum er þó um að ræða sambærilega vöktun, greiningu, mat og málarekstur og stofnuninni er ætlað að hafa með höndum á þessum samkeppnismarkaði sem og öðrum hér á landi. Þá mun Samkeppnisstofnun hafa stuðning af umsögnum og þekkingu Fjölmiðlanefndar á þessu málavæði. Þá kann að koma til tilkynningarskyldra samruna sem ekki hefðu fallið undir gildandi lagaákvæði vegna lægri veltumarka en ekki er hægt að segja til um það fyrir fram annað en að slík mál verði varla mörg þar sem fjöldi fyrirtækja sem það gæti átt við um er ekki mikill.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum má vera að hjá Samkeppnisstofnun verði talin þörf fyrir að fjölga athugunum og hugsanlega að ráða starfsmann til að sinna þessum málum betur en ekki verður þó séð að teljandi breytingar á rekstrarkostnaði hennar leiði af lögfestingu frumvarpsins. Þá verður ekki séð að ákvæði frumvarpsins feli í sér verulegar breytingar á starfsskyldum fjölmiðlanefndar og umfangi þeirrar starfsemi.