

Allsherjarnefnd Alþingis
Nefndarsvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 7. maí 2004

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um eignarhald á fjölmiðlum.

Með bréfi frá ritara Allsherjarnefndar Alþingis, sem dags. er þann 4. maí 2004, var óskað eftir umsögn Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. (ÍS) um frumvarp um útvarpslög og samkeppnislög, 947. mál, eignarhald á fjölmiðlum. Með vísan til þess er umsögn þessi send nefndinni.

Fjölmiðlar hafa mikilvægu hlutverki að gegna í nútímasamfélagi. Ekki aðeins sem veita upplýsinga og fréttu heldur einnig sem afþreyingarmiðlar. Rekstur fjölmiðla er á margan hátt flóknari en rekstur annarra fyrirtækja. Strangar kröfur eru gerðar til fjölmiðla hvað varðar hlutleysi og vönduð vinnubrögð, sérstaklega hvað varðar frétttaflutning. Fjölmiðlar eiga að veita aðhald og sinna eftirlitshlutverki. Það er ljóst að mjög mikilvægt er að samkeppni og fjölbreytni ríki á fjölmiðlamarkaði.

Erlendis hafa víða verið í gildi reglur sem tryggja eiga samkeppni og fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði. Það er í raun furðulegt að slíkar reglur hafi ekki fyrir löngu verið teknar upp hér á landi. ÍS getur tekið undir þá greiningu á íslenskum fjölmiðlamarkaði, sem fram kemur í greinargerð nefndar menntamálaráðherra um eignarhald á fjölmiðlum á Íslandi. Það er einkum þrennt sem að mati ÍS veldur því að ljósvakamiðlar á Íslandi búa við fákeppnisfyrirkomulag eða ástand sem hindrar eðlilega samkeppni. Í fyrsta lagi má nefna úthlutun tíðnisviða. Í öðru lagi má nefna afskipti markaðsráðandi aðila á neytendamarkaði af fjölmiðlarekstri og í þriðja lagi má nefna stöðu ríkissjónvarpsins (RUV).

Tíðnir og rásir

Útvarpstíðnir eru takmörkuð gæði. Samþjöppun sjónvarpsstöðva undir merkjum Norðurljósa hefur valdið því að fyrirtækið er nærri einrátt á einstökum sviðum útvarpstíðna. Sem dæmi má nefna að á örbylgjusviði ráða Norðurljós yfir 16 af 21 mögulegum rásum. RÚV, ÍS og Omega ráða yfir 1 rás hvert. Stjórnvöld hafa þegar veitt Norðurljósum leyfi að hefja stafrænar útsendingar á þessum 16 rásum og má þá búast við að deila megi hverri hliðrænni rás í 5 stafrænar. Samkeppnistaða stöðvanna mun skekkjast enn frekar þar sem þá munu Norðurljós ráða yfir að lágmarki 80 rásum á meðan samkeppnisaðilar komast að hámarki í 5 rásir. Þessi staðreynd útilokar nánast alla eðlilega samkeppni ljósvakamiðla á Íslandi. Þessar úthlutanir á rásum eða tíðnisviðum hafa átt sér stað þrátt fyrir mótmæli og ábendingar annarra og þ. á m. ÍS. Vinsælustu tíðnisviðið, þ.e. VHF-rásir sem nást auðveldlega á hefðbundin sjónvarpsloftnet, eru þegar tepptar af RÚV og stöðvum Norðurljósa.

Sem stendur reka allar sjónvarpsstöðvar sín eigin dreifikerfi að meira eða minna leiti en samgönguráðherra hefur nýlega hvatt markaðsaðila til að koma sér saman um eitt sameiginlegt dreifikerfi við innleiðingu á stafrænu sjónvarpi. Slíkt sameiginlegt dreifikerfi er þjóðhagslega mjög hagkvæmt og verður ómetanlegt fyrir alla landsbyggðina utan höfuðborgarsvæðisins auk þess sem slíkt sameiginlegt dreifikerfi tryggir eðlilega samkeppni.

Ekki víst að samstaða náist um sameiginlegt dreifikerfi vegna yfirburðastöðu Norðurljósa og möguleika þeirra á samkeppnishindrandi aðgerðum.

Eignarhald markaðsráðandi aðila á neytendamarkaði á fjölmiðli.

Sennilega gæti það hvergi gerst annars staðar en á Íslandi að markaðsráðandi aðili á neytendamarkaði og sá langstærsti gæti keypt stærsta fjölmiðlafyrirtæki landsins. Slíkt eignarhald eða eignatengls geta komið í veg fyrir eðlilega samkeppni og dregið úr tiltrú almennings á fjölmiðlum. Ljóst er að mikil hætta er á því að slík samsteypa eða samtvinnun hagsmuna leiði til óeðlilegrar “krosssölu” á miðlum og annarri vöru og þjónustu sem skeykir samkeppnisstöðu annarra og þá ekki aðeins annarra fjölmiðla heldur einnig annarra fyrirtækja sem starfa á neytendamarkaði. Dæmi um slíka sölu er t.d. ef “sala” á hilluplássi eða möguleiki á kynningu á tilteknum vörum í verslunum Baugs hf. og tengdra aðila er tengd saman við auglýsingasölu í miðlum Norðurljósa hf. Í öðru lagi er ljóst að ekki er auðvelt hlutskipti fyrir markaðsráðandi fyrirtæki að tryggja hlutleysi fréttastofa sinna gagnvart eigin hagsmunum eins og dæmin sanna. Hér er um vandamál að ræða sem margar af nágrannarþjóðum okkar hafa fjallað um á undanföruum árum. Strax árið 1949 höfðu Bresk yfirvöld áhyggjur af samþjöppun á dagblaðamarkaði og að slík samþjöppun gæti leitt til fákeppni sem kæmi í veg fyrir eðlilegan fréttatrafning. Í álitinu fyrstu stjórnskipuðu nefndarinnar (Royal Commission) um fjölmiðla segir orðrétt: “The monopolist, by its selections of news and the manner in which it reports it, and by its commentary on public affairs, is in a position to determine what people shall read about the events and issues of the day, and to exert strong influence on their opinions. Even if this position is not consciously abused, a paper without competitors may fall below the standards of accuracy and efficiency which competition enforces”. Sennilega verður vandamálið sem við er að eiga ekki betur orðað.

Staða RUV.

Ríkissjónvarpið hefur í skjóli afnotagjalda óeðlilega stöðu gagnvart einkafyrirtækjunum og þá sérstaklega gagnvart ÍS sem byggir afkomu sína eingöngu á tekjum af auglýsingasölu. Í fyrsta lagi getur RUV niðurgreitt aðkeypt sjónvarpsefni með afnotagjöldum. Í öðru lagi getur RUV í skjóli afnotagjalda veitt óeðlilega afslætti af auglýsingatímum.

Niðurstöður.

Í ljósi framangreinds þarf þrennt að gerast til þess að ljósvakamiðlar búi við eðlilegt samkeppnisumhverfi. Í fyrsta lagi þarf að endurúthluta útvarpstíðnum. Í öðru lagi þarf að setja skýrar leikreglur á markaðnum eins og framlagt frumvarp er vísir að og í þriðja lagi þarf að endurskoða löggjöf um RUV.

Endurúthluta þarf tíðnisviðum og sérstaklega þarf við slíka endurúthlutun að tryggja innleiðingu stafræns sjónvarps á jafnréttisgrundvelli. Smæð markaðarins veldur því að það er vonlaust að reyna að reka fleiri en eitt dreifikerfi til framtíðar og því nauðsynlegt að jafna leikinn. Sameiginlegt dreifi- og lyklakerfi, rekið af óháðum aðila, er eina tryggingin fyrir jafnri aðstöðu markaðsaðila.

Sennilega eru einkum tvær leiðir færar ef löggjafinn vill setja leikreglur og þannig tryggja eðlilega þróun íslenskra fjölmiðla. Í fyrsta lagi er hægt að takmarka eignarhald einstakra aðila við ákveðna markaðshlutdeild fjölmiðla. Þannig að t.d. sé útilokað að aðili sem á dagblað geti keypt annað dagblað ef sameiginlegt markaðshlutdeild beggja blaða fer yfir ákveðið hlutfall. Hins vegar er hægt að setja reglur sem tryggja að markaðsráðandi aðilar á einu sviði viðskipta eignist ekki hlut eða ráðandi hlut í einstökum fjölmiðlum og reyna að tryggja þannig samkeppni og hlutleysi eða óhlutdrægni fjölmiðla. Seinni leiðin hefur verið valin í því

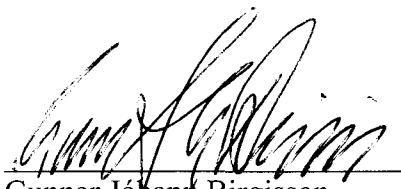
frumvarpi um eignarhald á fjölmiðlum sem hér er til umfjöllunar. Ekki skal lagt mat á það hvort leiðin sé í eðli sínu markvissari. Hins vegar verður að telja með hliðsjón af smæð íslensks markaðar að fyrri leiðin sé nánast ófær.

Verði frumvarp um eignarhald á fjölmiðlum að lögum verður að gera kröfu til þess að í kjölfarið endurskoði Alþingi lögin um RUV. Liggur beinast við að Ríkissjónvarpið hverfi af auglýsingamarkaði eða að með ákveðnum hætti verði tryggt að skilið verði á milli þess sem kalla má lögbundið hlutverk RUV og þess sem kalla má afþreyingarluti RUV þannig að afnotagjöld stofnunarinnar gangi einungis til þess að tryggja rekstur lögbundins hlutverks hennar en að RUV verði gert að fjármagna afþreyingarefni með tekjum af auglýsingasölu eins og samkeppnisaðilar stofnunarinnar.

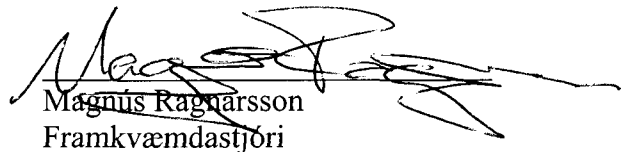
Ekki eru gerðar sérstakar athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins enda er gagnrýnisvert hve skamman tíma umsagnaraðilar fá til þess að fara yfir frumvarpið.

Virðingarfyllst,

f.h. Íslenska sjónvarpsfélagsins hf.



Gunnar Jóhann Birgisson
Stjórnarformaður



Magnús Ragnarsson
Framkvæmdastjóri