

Reykjavík, 7. maí 2004

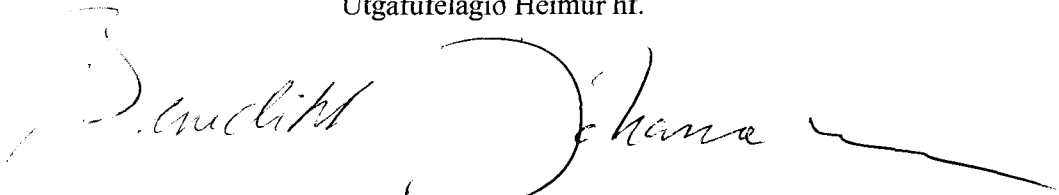
Allsherjarnefnd
Alþingi
150 Reykjavík

Umsögn um lagafrumvarp

Allsherjarnefnd hefur óskað eftir umsögn Útgáfufélagsins Heims um frumvarp til laga um fjölmiðla. Fresturinn til umsagnar er afar skammur og því hvorki hægt að reifa málið til hlítar né setja fram fullmótaðar tillögur til úrbóta. Engu að síður er málið svo mikilvert að þess er freistað að draga fram nokkur meginatriði.

Reykjavík, 7. maí 2004

Útgáfufélagið Heimur hf.



Benedikt Jóhannesson, framkvæmdastjóri

Staðan á markaðinum

Tilfni frumvarpsins er einkum það að hér á landi hafa aðstæður að undanfögnu breyst með þeim hætti að einn aðili, *Norðurljós*, hefur náð fram yfirburðahlutdeild. Af vef Norðurljósa má fá eftirfarandi upplýsingar um stærð fyrirtækisins:

Íslenska útvarpsfélagið rekur sjónvarpsstöðvarnar Stöð 2, Sýn, Popptívi, Bíorásina og Fjölvarpið, útvarpsstöðvarnar Bylgjuna, FM957, Létt 96,7, Skonrokk, X-ið og Stjórnuna. Hjá fyrirtækinu starfa 300 manns. Áætluð velta Íslenska útvarpsfélagsins í ár er 3,5 milljarðar.

Frétt gefur út Fréttablaðið, DV og vikuritið Birtu og rekur auk þess Póstdreifingu og Vísí.is. Hjá fyrirtækinu starfa um 135 manns auk 1.300 blaðbera. Áætluð velta Fréttar í ár er 2,1 milljarður.

Skífan rekur hljómplötuútgáfu og verslanir undir nafni Skífunnar, Hljóðfærahúsið og kvikmyndahúsin Smárabíó, Regnbogann og Borgarbíó, hljóðverin Stúdíó Sýrland og Grjótnámuna og hefur nú tekið yfir rekstur sjö BT-verslana, þriggja Office1 verslana og Sony Center. Hjá fyrirtækinu starfa 260 manns. Áætluð velta Skífunnar í ár er 4,5 milljarðar.

Starfsemi Skífunnar fellur að mestum hluta utan þess sviðs sem hefðbundið er talið falla undir fjölmiðlun. Því er eðlilegt að miða við að fjölmiðlavelta Norðurljósa sé áætluð 5,6 milljarðar króna.

Helstu samkeppnisaðilar Norðurljósa eru tveir, Ríkisútvarpið og Morgunblaðið. Það vekur athygli að ekkert er minnst á Ríkisútvarpið í þessu frumvarpi.

Ríkisútvarpið rekur sjónvarp og tvær útvarpsrásir. Hjá fyrirtækinu starfa um x manns. Áætluð velta RÚV í ár er 3,0 milljarðar. Ríkisútvarpið starfar eftir sérstökum lögum og um það gildir skylduáskrift. Það hefur auk þess tekjur af auglýsingum. Þessi staða RÚV skapar fyrirtækinu algera sérstöðu á íslenskum markaði. Því væri líklega eðlilegt að skipta fjölmiðlamarkaðinum í tvennt, ríkismarkað og frjálsan markað.

Önnur fyrirtæki á markaðinum eru *Árvakur*, útgefandi Morgunblaðsins, áætluð velta 2,8 milljarðar, *Íslenska sjónvarpsfélagið*, sem rekur Skjá 1, áætluð velta 0,5 milljarðar. Vikublöð og tímarit eru gefin út af *Fróða*, áætluð velta 1,0 milljarðar og *Framtíðarsýn* og *Útgáfufélagið Heimur* með áætlaða veltu um 0,25 milljarða hvort félag.

Áætla má að aðrir aðilar á þessum markaði að frátalinni bókaútgáfu séu í heild með veltu upp á 1,0 milljarð. Er þá átt við fyrirtæki sem reka eitt eða fá blöð eða útvarpsstöðvar.

Áætluð heildarvelta á dagblaða- og ljósvakamiðlamarkaði er tæplega 12 milljarðar króna en um 9 milljarðar ef velta Ríkisútvarpsins er frátalin. Norðurljós eru langstærst á markaðinum, annars vegar með um 47% af heildarmarkaði ljósvaka og dagblaða en um 63% ef einungis er tekinn frjálsi markaðurinn. Hlutdeild RÚV af heildarmarkaði ljósvaka og prentmiðla er 25% og Árvakurs um 24%. Þetta má sjá í eftirfarandi töflu:

	<i>Áætluð velta 2004</i>	<i>Hlud. í frjálsu</i>	<i>Hlutdeild í ljósv. og dagbl.</i>	<i>Hlud. af öllu</i>
Norðurljós (Dagblöð og ljósvaki)	5,6	63%	47%	39%
Árvakur	2,8	31%	24%	19%
Íslenska sjónvarpsfél.	0,5	6%	4%	3%
Alls frjáls ljósvaki og dagblöð	8,9	100%	75%	62%
RÚV	3,0		25%	21%
Alls ljósvaki og dagblöð	11,9		100%	83%
Fróði	1,0			7%
Framtíðarsýn	0,25			2%
Heimur	0,25			2%
Önnur félög	1,0			7%
Heildarvelta	14,4			100%

Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að „[m]eginmarkmið frumvarps þessa er að sporna við því að eignarhald á fjölmiðlafyrirtækjum og samþjöppun á fjölmiðlamarkaði hamli gegn æskilegri fjölbreytni í fjölmiðlun á Íslandi.“

Tilfni frumvarpsins er væntanlega fyrst og fremst sú sterka staða sem Norðurljós hafa náð á skömmum tíma og kemur fram í tölunum hér að framan.

Þau þrjú sjónarmið sem einkum hafa heyrst um stöðuna á fjölmiðlamarkaði eru:

- Markaðsráðandi aðili getur misnotað aðstöðu sína með villandi eða einhliða fréttáflutningi.
- Markaðsráðandi aðili getur með niðurgreiðslu á hallarekstri spilt rekstrargrunni annarra á markaðinum.
- Ríkisútvarpið hefur með sérstöðu sinni með skyldubundnum afnotagjöldum forgjöf umfram aðra miðla.

Þessi atriði verða skoðuð hér á eftir.

a. Markaðsráðandi aðili getur misnotað aðstöðu sína í fréttáflutningi

Um þetta atriði er fjallað í grein eftir Stefán Jón Hafstein í Morgunblaðinu 29. apríl síðastliðinn en þar segir meðal annars:

„Hver er staðan sem þarf að breyta?“

Það er staðreynd að yfirburðastærð Baugsveldisins á íslenskum neytendamarkaði færir Norðurljósum umtalsvert forskot í krafti viðskiptasambanda til að afla auglýsinga. Baugs-miðlarnir búa við samkeppnisforskot gegn öðrum miðlun vegna eigendatengsla. Það skekkir stöðu annarra miðla og gerir nýjum samkeppnisaðiljum erfitt að ráðast inn á markaðinn. Þá er staða ritstjóra Fréttablaðsins, sem einnig er eigandi í samsteypunni og stjórnarmaður í Norðurljósum vægast sagt umdeilanleg og umhugsunarefni þeim samtökum blaðamanna sem berjast gegn frumvarpinu. „Sjálfstæði“ ritstjórnar sem svona er skipuð er augljóslega ekki hafin yfir tortryggni.“

Stefán Jón Hafstein, Morgunblaðið, fimmtudaginn 29. apríl, 2004 - **Frjálshyggjan gefst upp!**

Þetta sjónarmið kemur einnig fram í grein eftir Jón Ásgeir Jóhannesson í Morgunblaðinu 9. janúar 2004:

„Einn þáttur samþjöppunar í íslensku viðskiptalífi sem mikið hefur verið rætt um að undanförunu er sú ógn sem kunnir að stafa af eignarhaldi mínu eða félaga mér tengdra í fjölmiðlum. Forsætisráðherra og ýmsir aðrir áhrifamenn hafa lýst áhyggjum sínum af því að fréttaflutningur í tveimur dagblöðum og einni sjónvarpsstöð sé nú ofurseldur vilja eins aðila. *Ég deili með þeim áhyggjum af því hvað gæti hlotist af sliku fyrirkomulagi og sé ástæðu til að leita leiða til að forða vandræðum í því efni.*“ Jón Ásgeir Jóhannesson, Morgunblaðið, miðvikudaginn 7.1.2004 -**Eignarhald fjölmiðla og hagsmunir samfélagsins.**

b. Markaðsráðandi aðili getur grafið undan öðrum með hallarekstri

Þetta atriði er mikilsvert vegna þess að með því að skekkja aðstæður á samkeppnismarkaði, jafnvel um skamma stund, geta fjársterkir aðilar kippt grunninum undan samkeppnisáðilum sínum. Alþekkt er að rekstur fjölmiðlafyrirtækja almennt hefur verið mjög erfiður undanfarin ár og til dæmis hafa bæði Fréttablaðið og DV farið í gegnum gjaldþrot á undanförunum tveimur árum og Norðurljós átt við mikla rekstrarerfiðleika að etja. Einnig hefur verið tap á flestum ef ekki öllum öðrum fjölmiðlafyrirtækjum árið 2003.

Það verður hins vegar að skoða hvort að ekki eru þegar þær aðstæður á fjölmiðlamarkaði að núverandi lög taki til þeirra.

Því má ekki gleyma að rekstur ljósvakamiðla er háður sérstöku leyfi stjórnvalda. Af þeirri ástæðu er rétt að rifja upp 14. grein samkeppnislaga: „Þegar um er að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar er samkeppnisráði heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar á milli þess hluta rekstrar fyrirtækisins sem nýtur einkaleyfis eða verndar og hins vegar þess hluta rekstrar sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila. Skal þess gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi.“

Þar sem sjónvarpsrásir eru takmörkuð auðlind háð opinberu leyfi gæti þessi grein átt við hér. Rekstur ljósvakamiðla og dagblaða er nú þegar aðskilinn innan Norðurljósa og því ætti að vera auðvelt að fylgjast með því að fjármagn flæði ekki þarna á milli, en lagagreinin virðist gefa tilefni til sérstaks eftirlits samkeppnisyfirlalda.

Einnig er ljóst að markaðshlutdeild Norðurljósa er þegar orðin svo stór miðað við framangreindar tölur að spyrja má hvort hún ein og sér kalli ekki á aðgerðir samkeppnisyfirlalda. Sé aðeins litið á frjálsu miðlana er hlutdeildin 63% á ljósvaka og dagblaðamarkaði. Vissulega má benda á það að markaðurinn hér á landi er lítill miðað við alþjóðamælikvarða og fyrirtækin eru öll að koma úr rekstrartapi. Hins vegar er hagræði af samrekstri ljósvakamiðla og dagblaða lítið og ólíklegt að aðskilnaður breyti grundvallarforsendum í rekstri.

Í 18. grein samkeppnislaga segir: „Telji samkeppnisráð að samruni hindri virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða, eins eða fleiri fyrirtækja, verði til eða slík staða styrkist getur ráðið ógilt samruna sem þegar hefur átt sér stað. Samkeppnisráð getur einnig sett slíkum samruna skilyrði sem verður að uppfylla innan tilskilins tíma.“

Hér verður að lita fyrst og fremst til þess að fyrirtækin sem hér um ræðir eru að miðla íslensku efni og því ekki að vænta alþjóðlegrar samkeppni á því sviði.

Það er athyglisvert að það virðist vefjast fyrir yfirmönnum samkeppnismála hér á landi hvaða fyrirtæki eru markaðsráðandi. Guðmundur Sigurðsson, forstöðumaður samkeppnissviðs Samkeppnisstofnunar segir skv. Fréttablaðinu 5. maí síðastliðinn að „enginn úrskurður liggja fyrir hjá Samkeppnisstofnun sem segi að Hagar, dótturfyrirtæki Baugs, sé markaðsráðandi. Hann taldi þó líklegt að Hagar teldust markaðsráðandi þótt hann vildi ekki fullyrða það. Hann sagði að í mörgum tilfellum væri flókið að leggja það mat því hægt væri að túlka markaðinn á svo mismunandi hátt.“

Þetta er sérstætt í ljósi þess að Hagar hafa tekið við rekstri Baugs hér á landi. Í ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 18/1999, **Yfirtaka Baugs hf. á Vöruveltunni hf.** segir á bls. 8:

„Að mati samkeppnisráðs var Baugur í markaðsráðandi stöðu fyrir yfirtökuna.“

Á vef Baugs, baugur.is, má lesa eftirfarandi: „Í október 2003 var nafni Baugs Ísland ehf. breytt í Haga hf. Ástæða nafnbreytingarinnar er einföld, en 1. mars 2003 var Baugi Group skipt upp í tvær einingar, annars vegar Baugur Group og hinsvegar Baugur Ísland sem hvor um sig starfa sjálfstætt og hafa ólík markmið og viðfangsefni. Ljóst er að nöfnin eru einfaldlega of lík og til þess fallin að valda misskilningi hjá almenningi og fjárfestum, bæði hérlandis og erlendis. Við skiptingu fyrirtækisins varð ekki aðeins reikningslegur aðskilnaður, heldur einnig rekstrarlegur og því enn mikilvægara að greina félagið á Íslandi frá forvera þess. Yfirtóku Hagar hf. (áður Baugur Ísland ehf.) allan verslunarrekstur Baugs Group hf. á Íslandi og á Norðurlöndum sem og þann hluta eigna og skulda Baugs Group hf. sem tengjast verslunarrekstri á Íslandi og á Norðurlöndunum og miðast reikningslegur aðskilnaður við þann tíma.“

Vakin er athygli á þessu í ljósi þess að Samkeppnisstofnun er falið ábyrgðarmikið hlutverk samkvæmt lagafrumvarpinu. Það verður að vera hafið yfir allan vafa að þær stofnanir sem falin er framkvæmd laga skilji vel grundvallarleikreglur á markaðinum og tapi sér ekki í orðhengilshætti yfir nafnbreytingum á fyrirtækjum eða einstökum þáttum í starfsemi þeirra.

Umræðan hér að framan bendir til þess að núverandi löggjöf taki mörgu leyti til þeirrar stöðu sem komin er upp á fjölmiðlamarkaðinum og ekki sé þörf á nýrri löggjöf þess vegna. Hins vegar er ljóst að mikilvægt er að hægt sé að treysta því að stofnanir ríkisins taki á þeim málum sem upp koma og að allir séu þar jafnir.

c. Staða ríkisútvarpsins

Frumvarpið tekur með engum hætti á stöðu RÚV. Nauðsynlegt er að heildstæð fjölmiðlalöggjöf fjalli einnig um þennan aðila sem hefur sérstöðu á markaðinum og hefur að sumu leyti sinn eigin markað. Margir hafa haft horn í síðu afnotagjalda og talið að lausnin fælist í því að færa útvarpið yfir á föst fjárlög. Slíkt væri glapræði því að þar með hyrfi kostnaðurinn augum almennings, þó svo að hann væri óbreyttur. Með afnotagjöldum á einstaklinga er þó ákveðið keyri á forráðamenn RÚV að laga sig að raunverulegum tekjum eins og fyrirtæki almennt þurfa að gera.

Um þetta fyrirtæki eða stofnun mætti skrifa miklu lengra mál, en í ljósi þess hve knappur tími er til að skila umsögn verður þetta að nægja að sinni.

Aðrar leiðir

Hér að framan eru leiddar líkur að því að fjölmiðlalögin séu óþörf hvað varðar samkeppnisþáttinn. Á samkeppnisyfirvöldum hvílir hins vegar skylda til þess að fjalla um málið og þau virðast ekki ætla að hafa frumkvæði í málinu. Hluti vandans kann því að liggja í stjórnsýslunni.

Um aðrar leiðir má benda á eftirfarandi kafla úr grein Páls Þórhallssonar lögfræðings úr Morgunblaðinu 2. maí síðastliðinn:

„Ef menn telja að samþjöppun á fjölmiðlamarkaði sé slík ógnun við fjálst upplýsingastreymi og skoðanamyndun að tafarlausra aðgerða sé þörf væri ein leið að koma strax á fót sjálfstæðri stjórnsýslustofnun sem leysti útvarpsréttarnefnd af hólmi. Hún gæti þegar í stað byrjað eftirlit á grúndvelli ákvæðis gildandi laga um að útvarpsstöðum beri að hafa í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur og „stuðla að því að fram komi í dagskrá rök fyrir mismunandi skoðunum í umdeildum málum“. Eftir því sem gildandi leyfi renna út væri svo hægt að skilgreina betur, áður en þau eru auglýst aftur, til hvers nákvæmlega er ætlast af leyfishöfum, varðandi til dæmis vægi fréttu og innlendar dagskrárgerðar. Það mætti hugsa sér að sett yrði jafnframt sem skilyrði að innri reglur tryggðu sjálfstæði fréttastjórnar gagnvart eigendum.

Þessi leið væri í góðu samræmi við það sem helst gerist erlendis og engin hætta á að brotið væri gegn stjórnarskránni eða Mannréttindasáttmála Evrópu. Að auki þyrfti auðvitað að hafa nákvæmt eftirlit með því að almennar samkeppnisreglur séu ekki brotnar í krafti markaðsráðandi stöðu og ítaka á auglýsingamarkaði. Eins þyrfti auðvitað að skoða betur þann möguleika að setja almennar reglur sem giltu um alla fjölmiðla til að koma í veg fyrir að einn aðili legði undir sig of stóran hluta af skoðanamótandi fjölmiðlum.“

Páll Þórhallsson, Morgunblaðið, sunnudaginn 2. maí, 2004 - **Helgar tilgangurinn meðalið?** Höfundur starfar sem lögfræðingur í fjölmiðladeild Evrópuráðsins.

Reyndar hafa áhyggjur manna ekki beinst að því að ekki komist að ólík sjónarmið heldur miklu frekar að fréttaf lutningurinn sé litaður af hagsmunum og skoðunum eigendanna. Í þessu sambandi má benda á ummæli Jóns Ásgeirs Jóhannessonar í fyrrnefndri Morgunblaðsgrein þar sem hann bendir á leiðir til úrbóta:

„1. Fréttastjórar á hverjum hinna þriggja fjölmiðla hafa þann starfa að reka óháða fréttastofu sem gætir hlutleysis og réttlætis í fréttáflutningi. Það ber þó að hafa það í huga að hlutverk fréttastofu er að flytja fréttir en ekki breiða út hugmyndir sínar um hlutleysi eða réttlæti.

2. Stofnað verði fjölmiðlaráð sem vakir yfir fréttáflutningi fjölmiðlanna þriggja og gæti þess að hann sé innan hlutleysis- og réttlætismarka. Fjölmiðlaráðið yrði skipað þremur mönnum tilnefndum af félagasamtökum og óvilhöllum stofnunum; til dæmis Neytendasamtökunum, Háskóla Íslands og Bláamannafélagi Íslands.

3. Ritstjórnir fjölmiðlanna þriggja, Fréttablaðsins, DV og Stöðvar 2/Bylgjunnar, verði með öllu óháðar hver annarri. Þetta er nauðsynlegt til þess að tryggja fjölbreytni í afstöðu og umfjöllun. Möguleg samlegðaráhrif af sameiningu fyrirtækjanna verða að nást í gegnum aðra rekstrarliði.“

Jón Ásgeir Jóhannesson, Morgunblaðið, miðvikudaginn 7.1.2004 -**Eignarhald fjölmiðla og hagsmunir samfélagsins.**

Þessi sjónarmið helsta eiganda Norðurljósa ættu menn að skoða vel. Staðan nú er þannig að mikið vantraust er á því að miðlarnir séu óháðir eigendum sínum eins og sjá má í grein Stefáns Hafsteins hér að ofan. Aðgerðir af því tagi sem hér er vísað til mega því ekki vera bundnar geðþóttaákvörðun eiganda heldur yrðu þær að eiga sér stöð í lögum. Því má telja eðlilegt að löggjafinn myndi binda slíkar reglur í lög.

Niðurstaða

Af ofangreindu má draga eftirfarandi ályktanir:

1. Ástæða er til þess að grípa til aðgerða á fjölmiðlamarkaði til þess að eyða efa um það að eigendur markaðsráðandi fjölmiðla hafi áhrif á ritstjórnir þeirra og fréttáflutning.
2. Sterkar líkur benda til þess að nú þegar hafi skapast staða á markaðinum þar sem Norðurljós séu markaðsráðandi aðili og Samkeppnisstofnun ætti að grípa inn í. Líklegt er að stofnunin ætti að skilja að ljósvaka- og dagblaðarekstur.
3. Fyrirliggjandi tillögur um lagabreytingar virðast því óþarfar til þess að bregðast við núverandi samþjöppun, ef Samkeppnisstofnun sinnir sínu hlutverki.
4. Ólíklegt er að aðskilnaður ljósvakamiðla og dagblaðaútgáfu leiði einn og sér til gjaldþrots. Hins vegar er ljóst að rekstur fjölmiðla almennt er erfiður við núverandi aðstæður.
5. Rétt væri að huga að því að lögfesta einhvers konar fjölmiðlaráð sem ætti að tryggja það að ritstjórnir markaðsráðandi fjölmiðla séu óháðar eigendum.
6. Nauðsynlegt er að fest séu í lög ákvæði sem tryggja að Ríkisútvarpið skekki ekki samkeppnisaðstöðu á fjölmiðlamarkaði og að rekstur þess verði eins og rekstur venjulegs fyrirtækis á samkeppnismarkaði. Sá árangur myndi til dæmis nást með því að selja fyrirtækið.