



Alþingi
Erindi nr. P 130/2417
komudagur 10.5.2004

SAMKEPPNISSTOFNUN

Málsnúmer/bréfalykill

Nefndasvið Alþingis,
allsherjarnefnd/efnahags- og viðskiptanefnd,
Austurstræti 8-10,
150 Reykjavík.

Reykjavík 10. maí 2004

Með bréfi frá allsherjarnefnd Alþingis, dags. 4. maí sl., sem barst Samkeppnisstofnun í lok vinnudags 5. maí er óskað umsagnar stofnunarinnar um 974. mál, eignarhald á fjölmiðlum (hér eftir nefnt frv.). Á fundi starfsmanns Samkeppnisstofnunar hjá nefndinni 7. maí var ósk um skriflega umsögn ítrekuð. Efnahags- og viðskiptanefnd hefur einnig óskað eftir umsögn Samkeppnisstofnunar um frv.

Vegna skamms frests til að skila umsögn hefur stofnunin ekki haft tæk á að rannsaka ítarlega samkeppnislegar afleiðingar frv. ef það verður að lögum eða áhrifin á störf Samkeppnisstofnunar. Líta ber á eftirfarandi umsögn stofnunarinnar í því ljósi.

I. Afleiðingar frv. fyrir samkeppni.

Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum í því skyni að vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins, sbr. 1. gr. laganna. Þessu markmiði skal náð m.a. með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri og með því að auðvelda aðgang nýrra keppnauta að markaðnum.

Í athugasemdum við það frv. sem hér er til umfjöllunar segir að meginmarkmið þess sé að sporna við því að eignarhald á fjölmiðlafyrirtækjum og samþjöppun á fjölmiðlamarkaði hamli gegn æskilegri fjölbreytni í fjölmiðlum á Íslandi.

Markmið samkeppnislaga og frv. eru því ekki fyllilega þau sömu. Hugsunm að baki samkeppnislögunum lýtur að því að virk samkeppni í viðskiptum tryggi bestu nýtingu framleiðsluþátanna sem leiði síðan af sér bættan hag viðskiptalífsins og alls almennings. Að baki frv. virðist búa sú hugsun að með takmörkun á eignarhaldi á fjölmiðlafyrirtækjum verði best tryggð fjölbreytni fjölmiðlanna.

Til að tryggja þá takmörkun á eignarhaldi á fjölmiðlum sem að er stefnt með frv. eru þar settar skorður við útgáfu útvarpsleyfis í a. og b. liðum 1. gr. frumvarpsins sem Samkeppnisstofnun hefur tölusett hér að neðan. Útvarpsleyfi má skv. frv. ekki veita fyrirtæki sem eftirfarandi á við um:

1. fyrirtæki sem hefur að meginmarkmiði rekstur sem er óskyldur fjölmiðlarekstri,

Rauðarárstigur 10
Pósthólf 5120
125 Reykjavík
Sími: 552 7422
Bréfasími: 562 7442
www.samkeppni.is
samkeppni@samkeppni.is
Kt. 680269-5569



2. fyrirtæki sem að hluta eða öllu leyti er í eigu fyrirtækis eða fyrirtækjasamstæðu í markaðsráðandi stöðu á einhverju sviði viðskipta,
3. fyrirtæki sem er að fjórðungi í eigu annars fyrirtækis eða samanlegt að fjórðungi í eigu fyrirtækja í sömu fyrirtækjasamstæðu,
4. fyrirtæki sem á hlut í útgefanda dagblaðs eða er að hluta eða öllu leyti í eigu fyrirtækis eða fyrirtækjasamstæðu sem á hlut í útgefanda dagblaðs og
5. fyrirtæki sem er í öðrum nánnum tengslum en samstæðutengslum sem leitt geta til yfirráða.

Að mati Samkeppnisstofnunar felast í ofangreindum töluliðum 1. gr. frv. verulegar hömlur á eignarhaldi og viðskiptafrelsi á fjölmiðlamarkaði. Það er mat stofnunarinnar að einstök ákvæði séu samkeppnishamlandi og fari í bága við markmið samkeppnislaga. Eins og áður segir skal stuðlað að markmiði samkeppnislaga með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri og með því að auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum. Ekki verður annað séð en að ákvæði framangreindra töluliða sem felast í frv. takmarki mjög aðgang nýrra keppinauta að markaðnum. Þá má færa fyrir því rök að í þeim felist einnig óhæfilegar hindranir og takmarkanir á frelsi í atvinnurekstri. Skal þetta nú skýrt nánar.

Bann við að fyrirtæki í óskyldum rekstri sé veitt útvarpsleyfi. Bann við að eiga meira en 25% hlut

Eins og nefnt var gerir frv. ráð fyrir að óheimilt verði að veita útvarpsleyfi til fyrirtækis sem hefur að meginmarkmiði rekstur sem er óskyldur fjölmiðlarekstri. Einnig verður bannað að veita fyrirtæki slíkt leyfi sem er að fjórðungi í eigu annars fyrirtækis eða samanlegt að fjórðungi í eigu fyrirtækja í sömu fyrirtækjasamstæðu. Að mati Samkeppnisstofnunar munu þessi ákvæði með augljósum hætti takmarka aðgang nýrra keppinauta að markaðnum. Þannig kemur ákvæðið t.d. í veg fyrir að fyrirtæki sem starfar á tilteknum markaði auki starfsemi sína og hefji samkeppni við keppinauta sem fyrir eru t.d. á útvarpsmarkaði. Einnig hamlar ákvæðið verulega fjárfestingarmöguleikum fyrirtækja í útvarpsrekstri og dregur þar með úr frelsi í atvinnurekstri. Ákvæðin fara því gegn markmiði samkeppnislaga.

Að mati Samkeppnisstofnunar fæst ekki séð að þessi ákvæði séu nauðsynleg til þess að tryggja markmið frv. Þvert á móti virðast þau vinna gegn markmiði þess þar sem þau t.d. hindra að nýir aðilar hefji útvarps og sjónvarpsrekstur og auki þar með fjölbreytni í fjölmiðlun hér á landi. Vakin er athygli á því að í skýrslu nefndar menntamálaráðherra sem fylgir frv. kemur fram að sjaldgæft sé í erlendri löggjöf að settar séu takmarkanir við að fyrirtækjum í óskyldum rekstri sé veitt útvarpsleyfi. Samkeppnisstofnun leggur því til að ákvæðið verði felld brott úr frv.

Bann við að fyrirtæki sem er í eigu markaðsráðandi fyrirtækis sé veitt útvarpsleyfi

Í frv. segir að óheimilt sé að veita fyrirtæki útvarpsleyfi sem að hluta eða öllu leyti er í eigu fyrirtækis eða fyrirtækjasamstæðu í markaðsráðandi stöðu á einhverju sviði viðskipta. Hér er fyrst að líta til þess að í samkeppnislögum er markaðsráðandi staða skilgreint lögfræðilegt hugtak, sbr. 4. gr. laganna. Skilgreining laganna og hagfræðileg rök leiða til þess að markað þarf að skilgreina út frá tvennu sjónarhorni. Annars vegar þarf að líta á vöru- eða þjónustumarkaðinn og hins vegar landfræðilega markaðinn. Af þessu leiðir að markaður í skilningi samkeppnislaga getur verið tiltölulega smár að viðskiptalegu umfangi og svæðisbundinn. Fyrirtæki sem skilgreind eru sem markaðsráðandi geta því á sama hátt verið tiltölulega lítil í íslensku viðskiptalífi. Í



málum sem rekin hafa verið fyrir samkeppnisfyrivöldum eru dæmi um að heildarvelta á skilgreindum samkeppnislegum vöru- eða þjónustumarkaði hafi numið undir 100 milljónum króna og dæmi eru um að svæðisbundinn markaður hafi verið tiltekið sveitarfélag og nágrenni þess. Jafnframt verður hér að hafa í huga landfræðilega legu landsins og hlutfallslega smæð íslenska markaðarins. Þessi atriði leiða til þess að markaðsráðandi staða er algengari hér á landi en ella. Nefna má til skýringar dæmi um fyrirtæki sem samkeppnisfyrivöld hafa talið vera í markaðsráðandi stöðu á tilteknum mörkuðum. Rétt er að hafa í huga að þó fyrirtæki hafi í tilteknu máli verið talin markaðsráðandi er ekki sjálfgefið að þau séu það enn. Aðstæður kunna að hafa breyst á viðkomandi markaði.

- Landssíminn (markaðsráðandi á ýmsum fjarskipta- og tengdum mörkuðum)
- Icelandair (tiltekið áætlunarflug til og frá Íslandi)
- Flugfélag Íslands (innanlandsflug)
- Farmasia (sala á tiltekinni gervitannarót (tannplantar))
- Baugur (smásala á matvöru)
- Skífan (heildsala og dreifing á hljómdiskum)
- Harpa (lagning iðnaðargólfa)
- Austurleið (akstur á leiðinni Selfoss – Hvolsvöllur)
- Eimskip (sjóflutningar til og frá Íslandi)
- Internet á Íslandi (skráning svæðisbundna rótarlénsins .is)
- Knattspyrnusamband Íslands (sala á aðgöngumiðum á landsleiki í knattspyrnu)
- Danól (sala á tilteknu íblöndunarefni til brauðframleiðslu)

Hér verður einnig að líta til þess að í samkeppnisrétti er til hugtakið sameiginleg markaðsráðandi staða. Það felur í sér að við sérstakar aðstæður þar sem ákveðin skilyrði eru til staðar á fákeppnismörkuðum geta samkeppnisfyrivöld komist að þeirri niðurstöðu að tvö eða fleiri sjálfstæð fyrirtæki séu sameiginlega í markaðsráðandi stöðu. Í samrunamáli er varðaði Mjólurfélag Reykjavíkur og Fóðurlönduna komust samkeppnisfyrivöld að þeirri niðurstöðu að fyrirtækin tvö væru í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu á fóðurvörumarkaði. Í máli sem varðaði fyrirhugaðan samruna Landsbankans og Búnaðarbankans var komist að þeirri niðurstöðu að viðskiptabankarnir væru í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu. Þá er vel hugsanlegt að á fleiri fákeppnismörkuðum hér landi séu stærstu fyrirtækin þar í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu. Samkvæmt orðalagi frv. væri að mati Samkeppnisstofnunar öllum fyrirtækjum sem eru í sameiginlegri markaðsráðandi stöðu á einhverju sviði viðskipta óheimilt að eiga hlut í fyrirtæki sem hefði útvarpsleyfi. Það kunna að vera öll stærstu fyrirtækin á þeim mörkuðum þar sem aðstæður eru með fyrrgreindum hætti.

Afdráttarlaust orðalag ákvæðisins í frv. sem útilokar úthlutun útvarpsleyfis til fyrirtækis sem að hluta eða öllu leyti er í eigu fyrirtækis eða fyrirtækjasamstæðu í markaðsráðandi stöðu á einhverju sviði viðskipta takmarkar þátttöku fjölda fyrirtækja hér á landi í útvarpsrekstri. Tekur þessi hindrun jafnt til stórra fyrirtækja og lítilla og meðalstórra sem teljast markaðsráðandi á viðkomandi markaði. Að mati Samkeppnisstofnunar er ljóst að það getur haft jákvæð áhrif á samkeppni á fjölmiðlamarkaði ef markaðsráðandi fyrirtæki í óskyldum rekstri t.d. tekur þátt í stofnun nýs keppinautar í útvarpsrekstri. Jafnframt getur fjárfesting markaðsráðandi fyrirtækja í útvarpsfyrirtækjum styrkt þau í samkeppni við önnur fyrirtæki á þeim markaði, ekki síst gagnvart Ríkisútvarpið sem í krafti m.a. lögbundinna tekjustofna



hefur óhjákvæmilega mjög styrka stöðu. Verði ákvæði þetta að lögum mun það vinna gegn innkomu nýrra keppinauta inn á markaðinn og takmarka samkeppni. Fer það því gegn markmiði samkeppnislaga.

Samkeppnisstofnun fær ekki séð að þetta ákvæði sé nauðsynlegt til þess til að tryggja markmið frumvarpsins um æskilega fjölbreytni í fjölmiðlun. Jafnvel má leiða að því líkur að ákvæðið stuðli frekar að einsleitni í eignarhaldi þar eð þeim fyrirtækjum kann að fækka að óþörfu, miðað við tilgang frv., sem þátt geta tekið í eignarhaldi og þar með rekstri fjölmiðla. Þannig fæst ekki séð hvernig það getur takmarkað fjölbreytni og aukið samþjöppun að markaðsráðandi fyrirtæki taki þátt í því að stofna nýjan fjölmiðil. Ekki fæst heldur séð að það geti takmarkað fjölbreytni að markaðsráðandi fyrirtæki styrki með eignarhlut sínum möguleika lítills fjölmiðils að keppa við stærri fyrirtæki, m.a. þau sem njóta ríkisaðstoðar eða eru í markaðsráðandi stöðu. Þvert á móti eru slíkar aðgerðir til þess fallnar að auka fjölbreytni og draga úr samþjöppun. Í þessu samhengi verður að hafa í huga að ákvæði samkeppnislaga leggja bann við hvers konar misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Samkeppnislög eiga því að koma í veg fyrir að markaðsráðandi fyrirtæki í óskyldum rekstri nýti styrk sinn með óeðlilegum hætti á fjölmiðlamarkaði.

Umrætt ákvæði virðist byggja á þeirri forsendu að það sé í eðli sínu óæskilegt að markaðsráðandi fyrirtæki komi að rekstri útvarpsfyrirtækja. Ekki er fullkomlega ljóst á hvaða grunni þetta er talið óheppilegt. Eins og leiðir af framangreindu getur aðkoma markaðsráðandi fyrirtækja að fjölmiðlarekstri bæði aukið fjölbreytni og minnkað samþjöppun. Ef ástæða þessa ákvæðis er sú að hætta sé talin á því að markaðsráðandi fyrirtæki hafi of mikil áhrif á umhverfi sitt með rekstri hljóðvarps eða sjónvarps hefði verið heppilegra að mati Samkeppnisstofnunar að takmarka ákvæðið við eignarhlut í markaðsráðandi útvarpsfyrirtæki eða fyrirtæki sem hefur verulegt áhorf eða hlustun. Engin sérstök samfélagsleg áhrif leiða af eignarhlut markaðsráðandi fyrirtækis í útvarpsfyrirtæki sem slíku heldur leiða áhrifin, ef einhver eru, af stöðu viðkomandi fjölmiðils á markaðnum.

Samkeppnisstofnun leggur því til að ákvæðið verði fellt á brott úr frv. eða því breytt þannig að dregið sé úr þeirri röskun á samkeppni sem leiðir af því í óbreyttri mynd.

Bann við að fyrirtæki tengd útgefanda dagblaðs sé veitt útvarpsleyfi

Í frv. eru ekki settar skorður við því að fyrirtæki eigi eða eignist hlut í dagblaði og gilda því almenn samrunaákvæði samkeppnislaga um slíkt eignarhald og umfang þess. Í frv. er hins vegar algjörlega tekið fyrir það að fyrirtæki sem á eða eignast einhvern hlut í dagblaði geti átt hlut í fyrirtæki sem hefur útvarpsleyfi. Samkeppnisstofnun fær ekki séð að svo afdráttarlaus aðgreining eignarhalds á útgáfu dagblaðs annars vegar og fyrirtækis með útvarpsleyfi hins vegar sé nauðsynleg til að tryggja markmið frv. Ná megi markmiðinu með vægari hömlum s.s. því að óheimilt sé að veita fyrirtæki útvarpsleyfi sem lýtur virkum yferráðum aðila sem hefur (hafa) jafnframt virk yferráð í útgefanda dagblaðs. Með óbreyttu orðalagi felast í ákvæði frv. aðgangshindranir að markaði sem að mati Samkeppnisstofnunar fara gegn markmiði samkeppnislaga.

II. Hugsanleg áhrif frv. á störf Samkeppnisstofnunar.

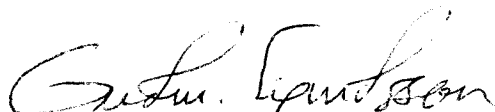


Að framan er vikið að skilgreiningu markaða og mati á markaðsráðandi stöðu fyrirtækja í samkeppnismálum. Í mörgum tilvikum þegar unnið er að rannsókn mála sem lúta að meintum samkeppnishömlum er það eitt af meginverkefnum Samkeppnisstofnunar að afla upplýsinga og skilgreina markaði og stöðu þeirra fyrirtækja sem starfa á viðkomandi mörkuðum. Oft takast málsaðilar og stofnunin hraustlega á um skilgreininguna enda skiptir niðurstaða hennar sköpum um það hvort t.d. samruni fyrirtækja er látinn óátalinn eða hvort fyrirtæki telst hafa brotið samkeppnislög ef um meinta misnotkun á markaðsráðandi stöðu er að ræða.

Samkeppnisstofnun gefur sér þá forsendu að stofnunin muni starfa á hefðbundinn hátt, í samræmi við bæði samkeppnis- og stjórnsýslulög, við mat á því hvort fyrirtæki eða fyrirtækjasamstæða sé í markaðsráðandi stöðu þegar útvarpsréttarnefnd leitar áhlits stofnunarinnar ef frv. verður að lögum. Í þessu samhengi er nauðsynlegt að undirstrika að í hverju einstöku samkeppnismáli er nauðsynlegt að skilgreina viðkomandi samkeppnismarkað og stöðu fyrirtækja á markaðnum. Þó að fyrirtæki hafi áður verið talið markaðsráðandi þarf að meta það á ný þegar nýtt mál er til skoðunar, enda kunna aðstæður að hafa breyst á viðkomandi markaði. Það kann því að fela í sér umfangsmikla vinnu hjá Samkeppnisstofnun að inna áhlitsgerðir af hendi fyrir útvarpsréttarnefnd þegar nefndin leitar til stofnunarinnar um mat á markaðsstöðu fyrirtækja.

Vakin er athygli á því að við óbreytt mannhald hjá Samkeppnisstofnun gæti orðið óheppilegur dráttur á niðurstöðum stofnunarinnar þegar skera þarf úr um markaðsráðandi stöðu þeirra sem sem við á, sbr. frv.

Virðingarfyllst,
Samkeppnisstofnun


Guðmundur Sigurðsson