

Alþingi
Erindi nr. Þ 132/1906
komudagur 28.4.2006



Alþingi
Menntamálanefnd
Alþingishúsinu við Austurvöll
150 Reykjavík

Reykjavík, 28. apríl 2006

Efni: Brot á skyldum íslenska ríkisins samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið – Frumvarp til laga um Ríkisútvarpið hf. og frumvarp til laga um breytingu á útvarpslögum, lögum um prentrétt og samkeppislögum

1. Inngangur

Vísað er til umsagnar 365 ljósvakamiðla ehf. um frumvarp til laga um Ríkisútvarpið hf. frá 17. febrúar 2006 sem Dagsbrún hf. tekur alfarið undir. Líkt og fram kemur í umræddri umsögn telur Dagsbrún hf. verulegan vafa leika á um að frumvarpið, verði það að lögum, standist ákvæði EES-samningsins um ríkisstyrki. Menntamálaráðherra hefur nú kynnt frumvarp til laga um breytingu á útvarpslögum o.fl. þar sem gert er ráð fyrir því að eignarhald ríkisins á Ríkisútvarpinu hf. verði undanþegið reglum um eignarhald á fjölmiðlum er lögfesta á með breytingu útvarpslaga. Dagsbrún hf. telur umrædda undanþágu brjóta í bága við EES-samninginn. Félagið telur því rétt og skylt að vekja athygli hins háa Alþingis á þeim álitefnum sem upp eru í málinu.

2. Brot á ákvæðum EES-samningsins um ríkisstyrki

Eins og áður greinir er það álit Dagsbrúnar hf. að frumvarp til laga um Ríkisútvarpið hf. standist ekki ákvæði EES-samningsins um ríkisstyrki. Ljóst er að fjárframlag ríkisins til Ríkisútvarpsins hf. telst vera ríkisaðstoð í skilningi 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins. Til þess að fjárframlag ríkisins sem er til þess fallið að raska samkeppni á markaði teljist ekki vera ríkisaðstoð þurfa fjögur skilyrði að vera uppfyllt¹:

- a) Almannaþjónustuskilyrði þiggjanda þurfa að vera nákvæmlega afmarkaðar
- b) Forsendur fyrir útreikning á aðstoð þurfa að liggja fyrir
- c) Aðstoð skal einungis fjármagna tilfallinn kostnað
- d) Miða skal aðstoð við þann kostnað sem hagkvæmlega rekið fyrirtæki yrði fyrir

Ekki verður séð að frumvarpið uppfylli skilyrði þess að njóta undanþágu skv. 2. og 3. mgr. 61. gr. EES-samningsins enda er skilgreint hlutverk Ríkisútvarpsins hf. samkvæmt frumvarpinu mun víðtækara en svo að umræddar undanþáguheimildir geti átt við. Til að mynda má benda á að í

¹ EB-dómstóllinn afmarkaði þessi skilyrði í Altmark málinu, mál C-289/00 *Altmark* [2003] ECR-I-7747, 89. málsgrein. Skv. 6. gr. EES samningsins sbr. 2. mgr. 3. gr. Samningsins um eftirlitsstofnun og dómstól ber að taka mið af dómafrákvæmd EB-dómstólsins við skýringu á sambærilegum ákvæðum EES samningsins.

Kinderkanaal málinu² komst framkvæmdastjórn ESB að þeirri niðurstöðu að ekki væri hægt að fella sjónarmið um fræðsluhlutverk fjölmiðla og nauðsyn lýðræðislegrar umræðu undir almenn sjónarmið um menningarhlutverk þeirra. Þá er sá kostnaður sem ríkisaðstoðinni er ætla að mæta hvorki skilgreindur almennt né út frá sjónarmiðum um hagkvæmlega rekið fyrirtæki.

Í 59. gr. EES-samningsins er fjallað um opinber fyrirtæki og fyrirtæki sem ríkið hefur falið sérstök réttindi eða einkarétt. Er þar kveðið á um að ríkið skuli tryggja að hvorki séu gerðar né viðhaldið ráðstöfunum er kunna að fara í bága við reglur samningsins, einkum ákvæði 4. gr. er felur í sér bann við mismunun á grundvelli þjóðernis og ákvæði 53. – 63. gr. samningsins þar sem samkeppnisreglurnar er að finna.

2.mgr. 59. gr. hnykkir sérstaklega á því að tryggja skuli að reglur um samkeppni gildi fyrirtæki sem falið er að sinna þjónustu er hefur almenna efnahagslega þýðingu að því marki sem beiting þeirra kemur ekki í veg fyrir að þau geti að lögum eða i raun leyst af hendi þau sérstöku verkefni sem þeim eru falin.

EB-dómstóllinn hefur margsinis slegið því föstu að undanþáguheimild sú sem 2. mgr. 59. gr. felur í sér skuli túlkuð þröngt. Þjónusta með almenna efnahagslega þýðingu þarf þannig að vera nákvæmlega afmörkuð, hlutverk viðkomandi fyrirtækis nákvæmlega skilgreint og gæta verður meðalhófs þegar slík fyrirtæki eru undanþegin almennum samkeppnisreglum. Þegar litið er til þess hversu víðtækt hlutverk Ríkisútvarpsins hf. er skilgreint, heimilda þess til að starfa á samkeppnismarkaði og skorts á ákvæðum um eftirlit með framkvæmd almannaþjónustu og grundvöllur þóknunar má ljóst vera að frumvarp um Ríkisútvarpið hf. uppfyllir ekki framangreind skilyrði.

3. Brot á jafnræðisreglu EES-samningsins

Bann við mismunun á grundvelli þjóðernis er ein af grundvallarreglum EES réttarins. Reglan er sérstaklega staðfest í 4. gr. EES samningsins en er einnig megininntak þeirra réttinda sem ákvæðunum um fjórfrelsið er ætlað að tryggja. Það er forsenda einsleits sameiginlegs efnahagssvæðis að á því gildi sömu reglur um einstaklinga og fyrirtæki óháð þjóðerni.

Í frumvarpi til laga um breytingu á útvarpslögum o.fl. er að finna ákvæði sem undanþiggur eignarhald ríkisins reglum um hámarkseignarhald á útvarpsstöð. Dagsbrún hf. telur umrætt ákvæði brjóta í bágu við jafnræðisreglu EES-samningsins. Með því að undanskilja Ríkisútvarpið hf. reglum um eignarhald er óhjákvæmilega verið að lögfesta mismunun á grundvelli þjóðernis. Erlendir aðilar sem vilja nýta sér staðfestingarrétt á Íslandi og stofna útvarpsstöð njóta þannig aldrei sömu markaðsskilyrða og Ríkisútvarpið hf. Því er um að ræða mismunun á grundvelli þjóðernis í skilningi EES réttar.³

² Sjá ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB NN 70/98 "State aid to public broadcasting channels "Kinderkanaal and Phoenix" OJ No C 238, 21.8.1999, bls. 3.

³ Til samanburðar má vísa til þess að Eftirlitsstofnun EFTA hefur nýverið stefnt norska ríkinu vegna sambærilegrar löggjafar, sjá <http://www.efasurv.int/information/pressreleases/2006pe/dbaFile9191.html>.

Í máli *Framkvæmdastjórnarinnar gegn Ítalíu*⁴ vísaði EB-dómstóllinn til þess að sérstaklega væri mikilvægt að löggjöf er hefur áhrif á staðfesturétt einstaklinga og fyrirtækja sé þannig úr garði gerð að ekki komi til mismununar á grundvelli þjóðernis. Meginreglan um bann við mismunun á grundvelli þjóðernis fæli þannig einnig í sér bann við óbeinni mismunun. Í málinu var tekist á um ítalska löggjöf er varðaði kaup á tölvuþjónustu fyrir ítalska ríkið en samkvæmt henni var ríkinu einungis heimilt að gera samninga um tölvuþjónustu við fyrirtæki sem ítalska ríkið ætti hlut í. Dómstóllinn taldi ljóst að reglurnar væru til þess fallnar að útiloka erlend fyrirtæki frá því að veita ríkinu tölvuþjónustu og fælu þær því í sér óbeina mismunun á grundvelli þjóðernis.

5. Brot á ákvæðum EES-samningsins um staðfesturétt

Í 31. gr. EES-samningsins er kveðið á um rétt ríkisborgara aðildarríkja EES til þess að öðlast staðfestu á fyrrráðasvæði einhvers annars þessara ríkja. Líkt og áður greinir felst í þessum rétti sú skylda ríkisins að tryggja að innlend löggjöf mismuni ekki innlendum og erlendum aðilum. Dagsbrún hf. telur að íslenska ríkið brjóti skýlaust gegn þessum grundvallarrétti EES-samningsins með því að undanskilja Ríkisútvarpið hf. frá reglum um eignarhald á útvarpsstöð sbr. framangreint frumvarp til breytinga á útvarpslögum o.fl. Líkt og áður greinir fela umræddar reglur í sér að erlendir aðili er hyggst öðlast staðfestu hér á landi og starfrækja útvarpsstöð nýtur ekki sömu starfsskilyrða og Ríkisútvarpið hf.

VTM málið⁵ varðaði meðal annars belgíska löggjöf er veitt einni sjónvarpsstöð einkarétt á að starfa á auglýsingamarkaði fyrir sjónvarp í flæmska hluta Belgíu. EB-dómstóllinn lagði áherslu á að réttinn til staðfestu bæri að túlka rúmt og fæli þannig í sér rétt ríkisborgara aðildarríkis til þess að taka þátt atvinnulífi annars aðildarríkis á sama hátt og innlendir einstaklingar og fyrirtæki. Jafnframt lagði dómstóllinn áherslu á rétturinn til staðfestu útilokaði innlenda löggjöf sem væri til þess fallin að hindra erlenda aðila að nýta sér þann rétt eða væri til þess fallin að draga úr áhuga þeirra á að öðlast staðfestu. Belgíska löggjöfin var því talin brjóta í bága við meginregluna um rétt til staðfestu.

4. Samantekt

Frumvarp til laga um Ríkisútvarpið hf. felur í sér ákvæði er krefjast skoðunar samkvæmt reglum EES-samningsins um ríkisaðstoð. Niðurstaða í því máli er forsenda þess að unnt sé að kveða á um hvort fyrirtækið teljist starfa á markaði eður ei. Dagsbrún hf. telur augljóst að fyrirtækið teljist vera starfandi á markaði.⁶ Með sérákvæði í frumvarpi til laga um breytingu á útvarpslögum o.fl. eru Ríkisútvarpinu hf. búin starfsskilyrði sem önnur fyrirtæki á markaði njóta ekki, hvort sem um innlenda eða erlenda aðila er að ræða. Slíkt felur í sér mismunun á grundvelli þjóðernis og takmörkun á staðfesturétti sem er andstæð grundvallarreglum EES-réttarins.

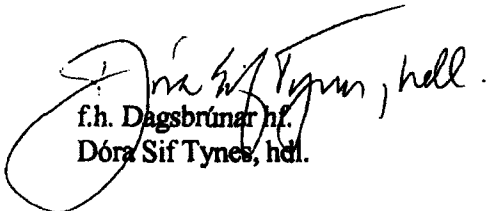
⁴ *Framkvæmdastjórnin gegn Ítalíu* mál C-3/88 [1989] ECR bls. 4035.

⁵ *Vlaamse Televisie Maatschappij NV* mál T-266/97 [1999] ECR II-2329.

⁶ Sjá t.d. ákvörðun Samkeppnisráðs nr.8/2000, Erindi Landssíma Íslands hf. vegna meintrar misnotkunar Íslenska útvarpsfélagsins hf. og Sýnar hf. á markaðaráðandi stöðu sinni. Þar taldi Samkeppnisráð Ríkisútvarpið vera starfandi á almennum sjónvarpsmarkaði líkt og einkareknar stöðvar.

Tilfni erindis þessa er að vekja athygli þingheims á þeim álitamálum sem risið hafa varðandi skuidbindingar ríkisins að EES-rétti að því er varðar umrædd frumvörp. Dagsbrún hf. telur vissulega frumvarp til laga um breytingu á útvarpslögum o.fl. vekja alvarlegar spurningar um stjórnarskrárbundin réttindi þegna þessa lands, þar á meðal ákvæði um tjáningarfrelsi og eignarrétt og almennar meginreglur um réttaröryggi. Að auki er ljóst að bæði frumvörpin brjóta í bága við samningsskyldur íslenska ríkisins að EES-rétti. Er þess því vænst að fyrirtækinu gefist kostur á að tjá sig nánar um frumvarpið við fyrsta tækifæri.

Virðingarfyllst,



f.h. Dagsbrúnar hf.
Dóra Sif Tynes, hdl.