



Alþingi
Erindi nr. Þ 133/125
komudagur 14.11.2006

SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Nefndasvið Alþingis
Menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 13. nóvember 2006
Tilv.: 0610009

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Ríkisútvarpið ohf.

Af hálfu menntamálanefndar Alþingis hefur þess verið farið á leit við Samkeppniseftirlitið að gefin verði umsögn um frumvörp til laga um Ríkisútvarpið ohf., 56. mál, heildarlög og Sinfóníuhljómsveit Íslands, 57. mál, rekstraraðilar. Samkeppniseftirlitið vill í þessu sambandi taka eftirfarandi fram varðandi frumvarp til laga um Ríkisútvarpið ohf.:

Í frumvarpi til laga um Ríkisútvarpið ohf. er gert ráð fyrir ýmsum breytingum á núverandi rekstrarfyrirkomulagi og starfsemi Ríkisútvarpsins (RÚV). Mælt er fyrir um afnám afnotagjalda frá 1. janúar 2009 og að RÚV verði ákvarðað sérstakt gjald á skattskylda einstaklinga og lögaðila. Þá er gert ráð fyrir því að auglýsingatekjur, kostun og tekjur af sölu eða leigu á vörum sem tengjast dagskrárefni verði hluti tekjustofna RÚV. Hlutverk og skyldur RÚV eru skilgreindar nánar í frumvarpinu en í gildandi lögum. Gerður er greinarmunur á útvarpsþjónustu RÚV í almannabágu og annarri starfsemi. Loks er mælt fyrir um aðskilnað á fjárreiðum rekstrar sem fellur undir útvarp í almannabágu annars vegar og alls rekstrar sem ekki fellur undir útvarpsþjónustu í almannabágu hins vegar.

Í athugasemdum við frumvarpið, lið 4, er fjallað um tekjustofna RÚV. Þar segir m.a. að mjög misjafnt sé meðal Evrópuríkja hvaða tekjustofnar séu ætlaðir útvarpsstöðvum sem flokkaðar séu sem opinber þjónustufyrirtæki. Algengasti tekjustofninn sé afnotagjald sem byggir á eign á sjónvarpstæki. Þá tíðkist einnig aðrir tekjustofnar eins og samblanda af afnotagjaldi og auglýsingatekjum. Kemur fram að í frumvarpinu sé lagt til að tekið verði upp sérstakt gjald sem lagt verði á alla skattskylda aðila til rekstrar RÚV.

Varðandi auglýsingar segir að allt frá upphafi hafi verið leyfðar auglýsingar í sjónvarpi og hafi RÚV haft af þeim tekjur. Ef RÚV hyrfi af auglýsingamarkaði yrði í raun engin samkeppni um auglýsingaframboð í sjónvarpi. Það yrðu nánast tveir aðilar sem eftir yrðu á auglýsingamarkaði í sjónvarpi (miðlar 365 annars vegar og Skjár einn hins vegar). Kemur fram að hver sem þróunin verði sé ekki rétt að hætta nú auglýsingum í sjónvarpi RÚV. Hvað varðar auglýsingar í hljóðvarpi þá eigi



að vissu leyti önnur sjónarmið við. Í hljóðvarpi sé veruleg samkeppni en hún sé hins vegar að mestu bundin við þéttbýli. Segir að ekki sé lagt til að RÚV verði bannað að afla tekna með auglýsingum í hljóðvarpi sökum þess í fyrsta lagi að taka þurfi slíka ákvörðun með góðum fyrirvara til þess að markaðurinn geti aðlagð sig breyttum aðstæðum og í annan stað að RÚV hafi svo mikla dreifingu að ótækt sé að svipta viðskiptalífið og almenning svo öflugum auglýsingamiðli án þess að gerðar séu ráðstafanir til þess að bæta upp þann missi.

Markmið samkeppnislaga er að efla samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins, sbr. 1. gr. laganna. Þessu markmiði skal náð með því að:

- a. vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri,
- b. vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum,
- c. auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum.

Samkvæmt c. lið 8. gr. samkeppnislaga er eitt af hlutverkum Samkeppniseftirlitsins til að vinna að markmiði samkeppnislaga að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari. Í því skyni bendir Samkeppniseftirlitið stjórnvöldum á leiðir til þess að stuðla að því að starfsemi opinberra fyrirtækja eða fyrirtæki sem starfa í skjóli opinberrar verndar raski ekki samkeppni. Er það og í samræmi við 14. gr. samkeppnislaga þar sem kveðið er á um að Samkeppniseftirlitið geti mælt fyrir um fjárhagslegan aðskilnað hjá fyrirtæki sem nýtur opinberrar verndar og er að hluta í frjálsri samkeppni. Tilgangurinn með hinum fjárhagslega aðskilnaði er að koma í veg fyrir að samkeppnisrekstur sé niðurgreiddur af starfsemi sem nýtur verndar. Rétt er einnig að taka fram að samkeppnisyfirvöld hafa að undanfögnu haft til meðferðar ýmis mál sem varða fjölmiðlun með beinum eða óbeinum hætti. Þannig hefur t.d. verið gripið til íhlutunar í samrunamálum á þessu sviði.¹

Samkvæmt frumvarpinu mun RÚV hafa tekjur af sérstöku gjaldi sem skattstjórar leggja á skattskylda einstaklinga og lögaðila. Þessar tekjur fela í sér ríkisaðstoð í skilningi samkeppnislaga. Tekjunum skal varið til að standa straum af þeirri starfsemi sem felst í skilgreindri útvarpsþjónustu í almannabágu sbr. 3. gr. frumvarpsins. Sú skilgreining sem felst í 3. gr. nær yfir framleiðslu, dreifingu og útsendingu á m.a. hvers kyns fræðslu- og afþreyingarefni auk fréttamiðlunar. Auk þess hvíla nánar tilgreindar skyldur á RÚV samkvæmt skilgreiningu 3. gr. frumvarpsins. Það er ekki hlutverk Samkeppniseftirlitsins að taka afstöðu til þess hvort þetta fyrirkomulag sé í samræmi við reglur EES-samningins um ríkisaðstoð.

Eins og bent hefur verið á hér að framan er gert ráð fyrir því í frumvarpi til laga um Ríkisútvarpið ohf. að RÚV verði heimilt að selja auglýsingar til birtingar í útvarpi. Í samkeppnisrétti er litið svo á að auglýsingar í annars vegar prentmiðlum og hins vegar ljósvakamiðlum tilheyri ekki sama samkeppnismarkaði.² Einnig er lagt til grundvallar að auglýsingar í annars vegar sjónvarpi og hins vegar hljóðvarpi tilheyri sitt hvorum markaðnum.³ Af frumvarpinu leiðir að RÚV mun keppa við einkafyrirtæki í útvarpsrekstri á mörkuðunum fyrir birtingu auglýsinga í hljóðvarpi og sjónvarpi. Einnig mun Ríkisútvarpið keppa við einkafyrirtæki um auglýsingar í formi kostunar.

¹ Sjá t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 10/2005 *Samruni Landssíma Íslands hf. og Íslenska sjónvarpsfélagsins*, ákvörðun samkeppnisráðs nr. 12/2005 *Samruni Og fjarskipta hf., 365 ljósvakamiðla ehf. og 365 prentmiðla*, ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 12/2005 *Samruni 365 ljósvakamiðla og Saga film hf.*, ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2006 *Samruni Saga film hf. og Storm ehf.* og ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 22/2006 *Samruni Dagsbrúnar hf. og Senu hf.*

² Sjá t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins í máli nr. 2/2005 *Erindi Homo Habilis ehf. vegna meintra misnotkunar Morgunblaðsins á markaðsráðandi stöðu á markaði fyrir fasteignaauðgýsingar.*

³ Sjá t.d. skýrslu Institute of European Media Law (EMR): *Media Market Definitions – Comparative Legal Analysis*, frá október 2003.



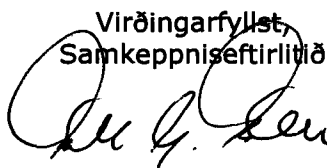
Vinsælt dagskrárefni er lykillinn að velgengni á mörkuðum fyrir sölu á auglýsingum í ljósvakamiðlum. Slíkt efni stuðlar að áhorfi eða hlustun og gerir viðkomandi útvarpsstöð að eftirsóknarverðum miðli fyrir auglýsingar. Samkeppniseftirlitið telur ljóst að RÚV muni geta nýtt umrædda ríkisaðstoð til framleiðslu eða kaupa á m.a. vinsælu dagskrárefni. Það skapar eða eykur áhorf og hlustun hjá RÚV og styrkir þar með stöðu félagsins á markaði fyrir auglýsingar. Af þessu leiðir óhjákvæmilega að umrædd samkeppnisstarfsemi RUV á sviði auglýsinga verður niðurgreidd með þeirri ríkisaðstoð sem félagið mun njóta. Einkareknar útvarpsstöðvar hafa hins vegar einungis auglýsingatekjur og/eða áskriftartekjur til þess að afla sér dagskrárefnis. Að mati Samkeppniseftirlitsins raskar þetta fyrirkomulag samkeppni á viðkomandi auglýsingamörkuðum.

Varðandi þátttöku RÚV í auglýsingum á sjónvarpsmarkaði þá er áframhald RÚV á þeim markaði rökstutt með því að hyrfi félagið af markaðnum yrði nánast engin samkeppni um auglýsingaframboð í sjónvarpi. Í þessu samhengi verður að hafa í huga að rök standa til þess að þátttaka RÚV á auglýsingamarkaði í sjónvarpi hafi haft þau áhrif að ekki starfa fleiri aðilar á markaðnum en raun ber vitni. Auglýsingar eru mikilvæg tekjuöflunarleið fyrir sjónvarpsstöðvar og þá sérstaklega stöðvar eins og Skjá einn sem er að öllu leyti rekinn fyrir tekjur af auglýsingum og kostunarsamningum. Þá eru auglýsingar einnig mikilvægar í rekstri áskriftasjónvarpsstöðvar eins og Stöðvar 2 og Sýnar þar sem auglýsingatekjur nema u.þ.b. 20% af heildartekjum stöðvanna. Má færa fyrir því rök að ef svo stór aðili eins og RÚV færi út af auglýsingamarkaði myndi skapast svigrúm fyrir aðra aðila að fóta sig á markaðnum og nýta sér það tóm sem skapaðist við brotthvarf RÚV. Myndi það efla samkeppni og fjölga valkostum neytenda. Eiga sömu rök við um auglýsingar í hljóðvarpi. Starfsemi RÚV á auglýsingamarkaði í hljóðvarpi hefur takmarkandi áhrif fyrir núverandi og væntanlega keppinauta félagsins á þeim markaði. Þannig verða keppinautar RÚV af verulegum tekjustofnum með þátttöku félagsins á auglýsingamarkaði.

Til að koma í veg fyrir þá samkeppnislegu mismunun sem af því leiðir að RÚV starfi á markaði fyrir birtingu auglýsinga og markaði fyrir kostun í frjálsri samkeppni við aðra aðila jafnframt því að hafa tekjur af skattfé til að inna af hendi skilgreinda útvarpsþjónustu í almannapágu kemur tvennt til greina að mati Samkeppniseftirlitsins:

- RÚV hverfi af auglýsingamarkaði og starfsemi þess verði alfarið kostuð af opinberum fjárframlögum. Er sú leið algeng meðal Evrópuríkja eins og fram kemur í skýringum með frumvarpinu.
- Ef RÚV starfar á auglýsingamarkaði fari sú starfsemi fram á vegum sérstakrar hljóð- og sjónvarpsstöðvar eða -rása sem alfarið verði fjármagnaðar með auglýsingatekjum og kostun þannig að tryggt sé að þessi samkeppnisstarfsemi RUV verði ekki niðurgreidd með skattfé.

Samkeppniseftirlitið tekur ekki að svo komnu máli afstöðu til þess hvora leiðina sé æskilegra að velja svo koma megi í veg fyrir framangreinda samkeppnislega mismunun, eða hvernig útfæra beri þær.

Virðingarfyllt
Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson