

## *Menningar- og viðskiptaráðuneyti*

---

### *Minnisblað*

Viðtakandi: **Allsherjar- og menntamálanefnd**  
Sendandi: **Menningar- og viðskiptaráðuneyti**  
Dagsetning: **11.04.2023**  
Málsnúmer: **MVF22060032**  
Bréfalykill: **04.02**

Efni: 543. mál, frumvarp til breytinga á fjölmiðlalögum nr. 38/2011 - stuðningur við einkarekna fjölmiðla

Vísað er til erindis allsherjar- og menntamálanefndar dags. 30. mars sl. þar sem óskað er eftir minnisblaði frá menningar- og viðskiptaráðuneyti vegna þeirra umsagna sem borist hafa um 543. mál – fjölmiðlar (stuðningur við einkarekna fjölmiðla).

Menningar- og viðskiptaráðherra mælti fyrir frumvarpinu 15. desember sl. og gekk málið til allsherjar- og menntamálanefndar sama dag. Umsagnarbeiðnir nefndarinnar voru sendar 16. desember með fresti til 10. janúar. Alls bárust 10 umsagnir um málið, þar af þrjár sem einnig höfðu verið settar fram í Samráðsgátt stjórnvalda þegar frumvarpið var þar til umsagnar.

Verður hér nánar vikið að þeim atriðum frumvarpsins sem gerðar voru athugasemdir við. Þess ber að geta að fjöldi umsagna vék ekki að efni frumvarpsins heldur fjallaði einungis almennt um umhverfi fjölmiðla og Ríkisútvarpið.

#### Markmið stuðnings, 1. gr. frumvarpsins.

Blaðamannafélag Íslands fagnar því að áréttað sé að fjölmiðlar séu hornsteinn lýðræðis og „það sé almannahagur að fyrirsjáanlegt stuðningskerfi, fjármagnað af hinu opinbera, styðji við og eflir ritstjórnir á einkareknum fréttu- og dagskrármíðlum.“ Félagið gerir þó athugasemd við að tekið hafi verið út að með stuðningnum sé verið að jafna stöðu íslenskra fjölmiðla gagnvart erlendum auglýsingaveitum og samfélagsmíðlum.

Ráðuneytið vekur athygli á að ekki sé heppilegt að einskorða stuðninginn við að „jafna stöðu íslenskra fjölmiðla gagnvart erlendum auglýsingaveitum og samfélagsmíðlum“. Stuðningnum er fyrst og fremst ætlað að styrkja íslenska fjölmiðla til að sinna hinu lýðræðislega hlutverki sínu og halda úti öflugum míðlum. Breyttu markmiðsákvæði er ætlað að undirstrika mikilvægi fjölmiðla fyrir lýðræðissamfélög óháð því hver staða míðlana er gagnvart erlendum auglýsingaveitendum og samfélagsmíðlum.

#### Umsóknarfrestur, 3. gr. frumvarpsins.

Þrjár umsagnaraðilar gerðu athugasemd í Samráðsgátt við að umsóknarfrestur hafi verið 1. október í stað 1. ágúst. Í báðum umsögnum er vikið að því að stuðningurinn sé vegna næstliðins rekstrarárs og of langt sé liðið inn á árið þegar greiðsla berst ef dagsetningu verður ekki breytt. Leggja báðir aðilar til að fresturinn verði færður fram fyrir sumarleyfi. Í kjölfar umsagna úr Samráðsgátt var dagsetningunni breytt í 1. september en ekki er ljóst af umsögnum sem borist hafa nefndinni að tekið sé tillit til þeirrar breytingar.

Við ákvörðun dagsetningarinnar var tekið mið af þeirri forsendu fyrir stuðningi að fjölmiðill þurfi að hafa staðið skil á árlegri skýrslugjöf til fjölmiðlanefndar skv. 23. gr. fjölmiðlalaga sbr. 5. tölul. 1. mgr. 62. gr. g. Samkvæmt 23. gr. fjölmiðlalaga skal framangreindri skýrslu skilað eigi síðar en 31. mars ár hvert. Af framangreindu leiðir að umsóknarfrestur getur ekki verið fyrir þá dagsetningu. Við ákvörðun dagsetningarinnar var talið að verið væri að veita umsækjendum ákveðið svigrúm ef skýrslu

hefði verið skilað of seint en af umsögnum má ráða að slíkt sé óþarft. Samkvæmt reglugerð nr. 664/2008 um ársreikningaskrá, skil og birtingu ársreikninga skal félag sem skylt er að semja ársreikning skv. lögum nr. 3/2006, eigi síðar en mánuði eftir samþykkt hans, þó eigi síðar en átta mánuðum eftir lok reikningsárs, senda ársreikningaskrá ársreikninginn. Sé tekið tillit til þess að hæfilegt er að áætla að mánuð taki að fara yfir umsóknir, auk skila á skýrslu til fjölmiðlanefndar sbr. 23. gr. fjölmiðlalaga, þyrfti umsóknarfrestur að vera í seinasta lagi 1. maí ef greiða ætti styrkinn út fyrir almenn sumarleyfi. Sú dagsetning er þó aðeins fimm mánuðum eftir lok reikningsárs og töluvert á undan þeim skilafresti sem ársreikningi er markaður. Þá hefur reynslan sýnt að erfitt hefur verið að fá ársreikning frá fjölmiðlum þegar miðað hefur verið við 1. ágúst og skýrslugjöf fjölmiðla til fjölmiðlanefndar hefur einnig borist töluvert seinna en 31. mars. Ráðuneytið metur því að heppilegast sé að dagsetningin 1. september standi óbreytt.

#### Öflun álits sérfróðra aðila, 3. gr. frumvarpsins.

Gerð er athugasemd við heimild til handa úthlutunarnefndinni til öflunar álits sérfróðra aðila. Nánar tiltekið er borin upp sú spurning hvaðan kostnaðurinn eigi að greiðast og áhyggjur viðraðar um að heimildin verði ofnýtt með tilheyrandi lækkun á styrkjum.

Gert er ráð fyrir því að framangreind heimild verði aðeins nýtt í örfáum tilvikum, sé einskönar varnagli, og greiðist með sambærilegum hætti og annar kostnaður við úthlutun. Í greinargerð frumvarpsins eru talin upp dæmi sem gætu kallað á nýtingu heimildarinnar, af þeim má ráða að heimildin er aðeins ætluð fyrir vafatilvik.

Sjá: „*Tilvik sem gætu fallið hér undir væru t.d. ef reikningar eru óskýrir, ákveðinn kostnaðarliður hærrí en almenn teldist eðlilegt eða vafi léki leikur á um hvort skilyrði 62. gr. g væru eru uppfyllt, o.s.frv.*“

#### Krafa um skil á greinargerð, 4. gr. frumvarpsins.

Athugasemdir eru gerðar er varða skil á greinargerð, annars vegar að nú þegar er gerð krafa um skil á greinargerð og hins vegar að þetta sé sérstök krafa fyrir styrki þar sem verið er að styrkja það sem þegar hefur verið lagt út fyrir.

Taka má undir framangreindar athugasemdir að einhverju leyti. Þess skal þó getið að ákvæðið á rætur að rekja til þeirrar kröfu ESA (Eftirlitsstofnunar ESA) um að ríki verði að meta styrkjakerfi sín. Krafa um greinargerð er eitt af þeim verkfærum sem unnt er að nota til þess að meta ávinning af styrkjunum.

#### Ákvæði um að endurgreiðslur skuli bera vexti, 5. gr. frumvarpsins.

Gerð er athugasemd við að endurgreiðslur, komi til þeirra, skuli bera vexti í samræmi við leiðbeiningar reglur ESA. Umsagnaraðili fer víða í umsögn um þetta ákvæði og virðist tengja það við greinargerð sem ber að skila.

Ákvæðið er ekki tengt greinargerðinni, einu nýmælin sem er að finna í ákvæðinu er vísun til þess að endurgreiðslur skuli bera vexti. Samkvæmt núgildandi ákvæði ber styrkþega að endurgreiða ofgreiddan styrk leiði endurákvörðun til lækkunar. Umsögnin gefur að mati ráðuneytisins ekki tilefni til breytinga. Líkt og fram kemur í greinargerð er ákvæðið rakið til þess að koma í veg fyrir að hið opinbera greiði styrki vegna sama efnis oftast en einu sinni. Hefðbundinn skilningur er lagður í hugtakið opinber aðili, en undir það falla bæði ríki og sveitarfélög.

#### Um frádráttarbærni annarra opinberra styrkja, 5. gr. frumvarpsins.

Ein athugasemd er gerð við ákvæðið. Í umsögninni er vísað til þess að fjölmiðlar geri efni sem telst „menningarlega eða þjóðhagslega mikilvægt en erfitt reynist að afla auglýsingatekna í tengslum við birtingu efnisins“. Vegna slíks efnis sé leitað til opinberra aðila eftir styrkjum.

#### Heildarjárhæð stuðnings

Umsagnaraðilar virðast vera sammála um að heildarjárhæðin sé ekki nægilega há og ekki í takt við

verðlagsþróun í landinu. Í þeim efnum er nefnt að verðlag hefur bein áhrif á rekstrarkostnað fjölmiðla.

#### Aðrar athugasemdir

- Meiri hluti umsagna fjallar ekki um efni frumvarpsins heldur almennt um Ríkisútvarpið og skattlagningu á erlendar streymisveitur og/eða tæknirisa auk almennt um umhverfi fjölmiðla.
- Ein umsagnanna fjallar ekki um efni frumvarpsins heldur skattlagningu streymisveitna. Ráðuneytið vill af þessu tilefni taka eftirfarandi fram. Vísað er til greiningar frá ráðgjafafyrirtæki og hún túlkuð sem svo að það framlag sem streymisveitur inna af hendi á grundvelli ákvæðis 13.2 í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni geti runnið til einkarekinna fjölmiðla. Það er ekki rétt. Skilyrði fyrir innheimtu menningarframlags er; „[...] Fjölmiðlaveitur, sem er gert að leggja af mörkum til kvikmyndafrámögnunarkerfa í því aðildarríki sem þær beina þjónustu sinni til, ættu að geta notið góðs af þeirri aðstoð sem fjölmiðlaveitum stendur til boða innan ramma viðkomandi kvikmyndafrámögnunarkerfa, án mismununar, jafnvel þótt þær hafi ekki staðfestu í því aðildarríki.“ Framangreint er skýrt og kemur fram í aðfararorðum tilskipun 2018/1808 sem breytir hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni. Þá er staðhæft að „Í Danmörku, til að mynda, hefur verið lagður á skattur sem nemur 6% [...]“. Framangreind staðhæfing er ekki rétt, drög að frumvarpi hafa verið lögð fram en ekki samþykkt sem lög.
- Ein umsögn fagnar sérstaklega framkomu frumvarpsdraga og þeirri ákvörðun að framlengja styrkina.
- Í sumum umsagnanna er vikið að Ríkisútvarpinu og stöðu þess á markaðinum.
- Þá er einnig vikið að skattaumhverfi dagblaða, þ.e. að víða annarsstaðar greiði prentaðir fjölmiðlar lægri eða engan virðisaukaskatt.
- Í einni umsögn er sérstaklega vikið að því hvernig stuðningi er háttað í Danmörku. Þar er staðhæft að í Danmörku hafi verið lagt fram frumvarp til breytingar á stuðningi við fjölmiðla og því ekki rétt sem fram kemur í greinargerð, að beðið sé eftir frumvarpi. Þetta er rangt, frumvarp sem hefur verið lagt fram í Danmörku er aðeins fyrsta skref í endurskoðuninni en samkvæmt því sem kom fram á norrænum ráðuneytisfundi í fjölmiðlum og staðreyndaskjali Nordicom um stuðning við fjölmiðla á Norðurlöndunum er umfangsmeiri breytinga að vænta á næsta eða þarnaesta ári. Þá er einnig að finna í umsögninni ýmsar vangaveltur með hvernig þak stuðnings skuli vera, fjölmiðlinum til hags.
- Ein umsagnanna telur að úthlutun ríkisstyrkja dragi úr trúverðugleika þeirra og í þeim efnum vísað til þess að afkoma einkarekinna fjölmiðla sé þá orðin tengd og háð fjárframlagi opinberra aðila. Ráðuneytið vill af þessu tilefni taka fram að ætla má að áframhaldandi stuðningur hafi jákvæð áhrif á einkarekna fjölmiðla, þá sérstaklega frelsi þeirra til að vera óháðir, ef litið er til þeirra landa sem fyrirmynd kerfisins er sótt til. Samkvæmt lista alþjóðasamtakanna Bládamenn án landamæra yfir fjölmiðlafrelsi í heiminum skipa Noregur, Danmörk og Svíþjóð efstu sæti listans, í þessari röð. Ísland er í 15. sæti listans. Stuðningskerfi það sem hér er lagt til að verði fram haldið sækir fyrirmynd sína til framangreindra landa og verður því að telja að ríkisstyrkir til fjölmiðla hafi ekki neikvæð áhrif á frelsi fjölmiðla.
- Ein umsögn fjallar um aðgengi fatlaðs fólks að fjölmiðlum og telja að stuðningur við fjölmiðla ætti að vera „háður því að fjölmiðlum sé gert að tryggja öllum sama aðgang að útsendu efni samkvæmt samningi.“

Að lokum vill ráðuneytið vekja athygli á tveim atriðum er snerta 543. mál.

Annars vegar, eins og komið hefur fram, þá er frumvarpinu ætlað að framlengja gildistíma X. Kafla B

fjölmiðlalaga nr. 38/2011, en sá kafli féll úr gildi um áramótin. Því er ljóst að ekki er hægt að samþykkja frumvarpið óbreytt. Ráðuneytið lítur svo á að kjósi nefndin að gera þá breytingu að taka út gildistökgrein um að gildistími kaflans framlengist og setja þess í stað nýja grein um að nýr kafli, með sex nýjum greinum (hinum brottföllnu, með sambærilegum breytingum og frumvarpið mælir fyrir um), bætist við lögin, sé um að ræða lagatæknilega breytingu en ekki efnislega sem byggist á sömu markmiðum og frumvarp það sem lagt var fram og mælt fyrir 15. desember sl. Ráðuneytið er tilbúið að vera allsherjar- og menntamálanefnd innan handar eins og þörf krefur við framangreinda breytingu en málið er í ríkum forgangi innan ráðuneytisins og verður því brugðist hratt og vel við óski nefndin eftir liðsinni ráðuneytisins í þessum efnunum. Í þessum efnunum ber að ítreka afleiðingar þess ef frumvarpið verður ekki samþykkt á yfirstandandi löggjafarþingi en þá verður ekki unnt að úthluta styrkjum til einkarekinna fjölmiðla árið 2023 en í frumvarpinu er gert ráð fyrir að umsóknir berist fyrir 1. september nk. Frumvarpið er fjármagnað og er um gífurlegt hagsmunamál fyrir fjölmiðla að ræða. Það hefur sýnt sig að styrkurinn skiptir sköpum fyrir fjölmiðla í því erfiða rekstrarumhverfi sem þeir búa við. Það er því mikið í húfi að það takist að afgreiða frumvarpið í tæka tíð svo unnt verði að úthluta styrkjum á þessu ári.

Hins vegar vill ráðuneytið einnig vekja athygli á álitum meiri hluta fjárlaganefndar frá 14. desember sl. þar sem samþykkt var að veita tímabundið 100 milljóna kr. framlag „til reksturs fjölmiðla á landsbyggðinni sem framleiða eigið efni fyrir sjónvarpsstöð. Í ljósi umræðu í fjölmiðlum beinir meiri hlutinn því til ráðherra að endurskoða þær reglur sem gilda um rekstrarstuðning við einkarekna fjölmiðla á landsbyggðinni þannig að aukið tillit verði tekið til þeirra sem framleiða efni fyrir sjónvarp.“ Af lestri textans má ráða að ætlun nefndarinnar væri að beina því til menningarráðherra að endurskoða reglur um styrki til staðbundinna fjölmiðla með það að markmiði að aukið tillit væri tekið til þeirra fjölmiðla sem framleiða efni fyrir sjónvarp. Hingað til hefur enginn fjölmiðill sem miðlar efni í sjónvarpi fallið undir skilgreininguna á staðbundnum fjölmiðli í skilningi laga nr. 38/2011 um fjölmiðla og reglna nr. 1265/2022 um styrkveitingar til staðbundinna fjölmiðla. Ákveðinn forsendubrestur er fyrir því að unnt verði að framfylgja þeim tilmælum sem fram komu í álitum meiri hluta fjárlaganefndar frá 14. desember sl. Af þeim sökum leggur ráðuneytið til leið sem fellur vel að því markmiði að styrkja frekar staðbundna fjölmiðla og lýðræðislega umræðu á landsbyggðinni. Útfærslan er einnig í samræmi við þróun sem á sér stað á Norðurlöndunum, þá helst Noregi og Danmörku. Í framangreindum löndum er aukin áhersla á að styrkja staðbundna fjölmiðla og að hærra hlutfall renni til þeirra heldur en til almennra miðla. Í framkvæmd yrði það þannig að 100 m.kr. renna í almenna styrki til einkarekinna fjölmiðla, heildarupphæð styrkja yrðu því í kringum 480 milljónir í stað 380 milljónir. Í þeim kafla fjölmiðlalaga er fjallar um styrki til einkarekinna fjölmiðla kæmi nýtt ákvæði sem mælir fyrir um að staðbundnir miðlar hljóti a.m.k. 20% landsbyggðarálag ofan á þá fjárhæð sem þeir annars fengju úthlutað. Það sem eftir stendur af 100 m.kr. hverju sinni renni síðan til almennu miðlana.