

Alþingi
Erindi nr. P 133/692
komudagur 2.1.2007

Allsherjarnefnd Alþingis
Nefndarsvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 7. des 2006

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um eignarhald á fjölmiðlum.

Með bréfi frá ritara Menntamálanefndar Alþingis, sem dags. er þann 16. nóv. 2006, var óskað eftir umsögn Skjásins Miðla ehf hf. (Skjásins) um frumvarp um útvarpslög, prentrétt og samkeppnislög, 58. mál, eignarhald á fjölmiðlum. Með vísan til þess er umsögn þessi send nefndinni.

Fjölmiðlar hafa mikilvægu hlutverki að gegna í nútímasamfélagi. Ekki aðeins sem veita upplýsinga og fréttu heldur einnig sem affreyngarmiðlar. Rekstur fjölmiðla er á margan hátt flóknari en rekstur annarra fyrirtækja. Strangar kröfur eru gerðar til fjölmiðla hvað varðar hlutleysi og vönduð vinnubrögð, sérstaklega hvað varðar frétttaflutning. Fjölmiðlar eiga að veita aðhald og sinna eftirlitshlutverki. Það er ljóst að mjög mikilvægt er að samkeppni og fjölbreytni ríki á fjölmiðlamarkaði.

Erlendis hafa víða verið í gildi reglur sem tryggja eiga samkeppni og fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði. Það er í raun furðulegt að slíkar reglur hafi ekki fyrir löngu verið teknar upp hér á landi. Skjárinn getur tekið undir þá greiningu á íslenskum fjölmiðlamarkaði, sem fram kemur í greinargerð nefndar menntamálaráðherra um eignarhald á fjölmiðlum á Íslandi. Það er einkum þrennt sem að mati Skjásins veldur því að ljósvakamiðlar á Íslandi búa við fákeppnisfyrirkomulag eða ástand sem hindrar eðlilega samkeppni. Í fyrsta lagi má nefna úthlutun tíðnisviða. Í öðru lagi má nefna afskipti markaðsráðandi aðila á neytendamarkaði af fjölmiðlarekstri og í þriðja lagi má nefna stöðu ríkissjónvarpsins (RUV).

Tíðnir og rásir

Útvarpstíðnir eru takmörkuð gæði. Samþjöppun sjónvarpsstöðva undir merkjum 365 hefur valdið því að fyrirtækið er nærri einrátt á einstökum sviðum útvarpstíðna. Sem dæmi má nefna að á örbylgjusviði ráða 365 miðlar yfir 16 af 21 mögulegum rásum. RÚV, Skjárinn og Omega ráða yfir 1 rás hvert. Samkeppnistaða stöðvanna hefur skekkst enn frekar með útgáfu heimilda til að hefja stafrænar útsendingar þar sem 365 ráða nú að lágmarki 80 rásum á meðan samkeppnisaðilar komast að hámarki í 5 rásir hver. Þessi staðreynd útilokar nánast alla eðlilega samkeppni ljósvakamiðla á Íslandi. Þessar úthlutanir á rásum eða tíðnisviðum hafa átt sér stað þrátt fyrir mótmæli og ábendingar annarra og þ. á m. forvera Skjásins, Íslenska sjónvarpsfélagsins. Vinsælustu tíðnisviðið, þ.e. VHF-rásir sem nást auðveldlega á hefðbundin sjónvarpsloftnet, eru þegar tepptar af RÚV og stöðvum 365 miðla.

Yfirburðastaða 365 miðla hefur því miður hindrað innleiðingu á sameiginlegu dreifikerfi fyrir stafrænu sjónvarpi. Slíkt sameiginlegt dreifikerfi hefði verið þjóðhagslega mjög hagkvæmt og ómetanlegt fyrir alla landsbyggðina auk þess sem slíkt sameiginlegt dreifikerfi hefði tryggt eðlilega samkeppni. Ólíklegt er að samstaða náist um sameiginlegt dreifikerfi í framtíðinni vegna yfirburðastöðu 365 og möguleika þeirra á samkeppnishindrandi aðgerðum.

Eignarhald markaðsráðandi aðila á neytendamarkaði á fjölmiðli.

Sennilega gæti það hvergi gerst annars staðar en á Íslandi að markaðsráðandi aðili á neytendamarkaði og sá langstærsti gæti keypt stærsta fjölmiðlafyrirtæki landsins. Slíkt eignarhald eða eignatengsl geta komið í veg fyrir eðlilega samkeppni og dregið úr tiltrú almennings á fjölmiðlum. Ljóst er að mikil hættu er á því að slík samsteypa eða samtvinnun hagsmuna leiði til óeðlilegrar “krosssölu” á miðlum og annarri vöru og þjónustu sem skekkir samkeppnisstöðu annarra og þá ekki aðeins annarra fjölmiðla heldur einnig annarra fyrirtækja sem starfa á neytendamarkaði. Dæmi um slíka sölu er t.d. ef “sala” á hilluplássi eða möguleiki á kynningu á tilteknum vörum í verslunum Baugs hf. og tengdra aðila er tengd saman við auglýsingasölu í miðlum 365. Í öðru lagi er ljóst að ekki er auðvelt hlutskipti fyrir markaðsráðandi fyrirtæki að tryggja hlutleysi fréttastofa sinna gagnvart eigin hagsmunum eins og dæmin sanna. Hér er um vandamál að ræða sem margar af nágrannaþjóðum okkar hafa fjallað um á undanförunum árum. Strax árið 1949 höfðu bresk yfirvöld áhyggjur af samþjöppun á dagblaðamarkaði og að slík samþjöppun gæti leitt til fákeppni sem kæmi í veg fyrir eðlilegan fréttáflutning. Í álitu fyrstu stjórnskipuðu nefndarinnar (Royal Commission) um fjölmiðla segir orðrétt: “The monopolist, by its selections of news and the manner in which it reports it, and by its commentary on public affairs, is in a position to determine what people shall read about the events and issues of the day, and to exert strong influence on their opinions. Even if this position is not consciously abused, a paper without competitors may fall below the standards of accuracy and efficiency which competition enforces”. Sennilega verður vandamálið sem við er að eiga ekki betur orðað.

Staða RUV.

Ríkissjónvarpið hefur í skjóli afnotagjalda óeðlilega stöðu gagnvart einkafyrirtækjunum og þá sérstaklega gagnvart frístöðvum sem byggja afkomu sína eingöngu á tekjum af auglýsingasölu. Í fyrsta lagi getur RÚV niðurgreitt aðkeypt sjónvarpsefni með afnotagjöldum. Í öðru lagi getur RUV í skjóli afnotagjalda veitt óeðlilega afslætti af auglýsingatímum. Ef frumvarp um Ríkisútvarpið ohf sem nú er fyrir Alþingi verður samþykkt í núverandi formi verður aðstöðumunur einkageirans og hins opinbera algerlega óásættanlegur.

Niðurstöður.

Í ljósi framangreinds þarf þrennt að gerast til þess að ljósvakamiðlar búi við eðlilegt samkeppnisumhverfi. Í fyrsta lagi þarf að endurúthluta útvarpstíðnum. Í öðru lagi þarf að setja skýrar leikreglur á markaðnum eins og framlagt frumvarp er vísir að og í þriðja lagi þarf að endurskoða löggjöf um RUV.

Endurúthluta þarf tíðnisviðum og sérstaklega þarf við slíka endurúthlutun að tryggja innleiðingu stafræns sjónvarps á jafnréttisgrundvelli. Smæð markaðarins veldur því að það er óhagstætt að reyna að reka fleiri en eitt dreifikerfi til framtíðar og því nauðsynlegt að jafna leikinn. Í millitíðinni eru virk samkeppni og opið aðgengi að dreifi- og lyklakerfum eina tryggingin fyrir jafnri aðstöðu markaðsaðila.

Sennilega eru einkum tvær leiðir færar ef löggjafinn vill setja leikreglur og þannig tryggja eðlilega þróun íslenskra fjölmiðla. Í fyrsta lagi er hægt að takmarka eignarhald einstakra aðila við ákveðna markaðshlutdeild fjölmiðla. Þannig sé t.d. útilokað að aðili sem á dagblað geti keypt annað dagblað ef sameiginlegt markaðshlutdeild beggja blaða fer yfir ákveðið hlutfall. Hins vegar er hægt að setja reglur sem tryggja að markaðsráðandi aðilar á einu sviði viðskipta eignist ekki hlut eða ráðandi hlut í einstökum fjölmiðlum og reyna að tryggja þannig samkeppni og hlutleysi eða óhlutdrægni fjölmiðla. Seinni leiðin hefur verið valin í því

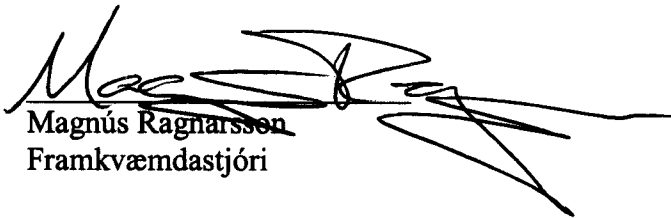
frumvarpi um eignarhald á fjölmiðlum sem hér er til umfjöllunar. Ekki skal lagt mat á það hvort leiðin sé í eðli sínu markvissari. Hins vegar verður að telja með hliðsjón af smæð íslensks markaðar að fyrri leiðin sé nánast ófær.

Verði frumvarp um eignarhald á fjölmiðlum að lögum verður að gera kröfu til þess að í kjölfarið endurskoði Alþingi lagafrumvarp um RÚV ohf. Liggur beinast við að Ríkissjónvarpið hverfi af auglýsingamarkaði eða að með ákveðnum hætti verði tryggt að skilið verði á milli þess sem kalla má lögbundið hlutverk RÚV og þess sem kalla má afþreyingarhluti RÚV þannig að ríkisstuðningur við stofnunina gangi einungis til þess að tryggja rekstur lögbundins hlutverks hennar en að RÚV verði gert að fjármagna afþreyingarefni með tekjum af auglýsingasölu eins og samkeppnisaðilar stofnunarinnar.

Að auki telur Skjárinn að frumvarpið sé ekki nægilega framsækið hvað varðar þá öru tækniþróun sem orðið hefur í dreifingarmálum og mun valda gerbreyttu neyslumynstri á myndefni í náinni framtíð.

Virðingarfyllst,

f.h. Skjásins Miðla ehf.


Magnús Ragnarsson
Framkvæmdastjóri