

Alþingi
Erindi nr. P 134/555
komudagur 16.12.2008

Nefndasvið Alþingis
Menntamálanefnd
b/t Ragnheiðar Bogadóttur
nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



Reykjavík, 16. desember 2008.

Efni: Frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 6/2007, um Ríkisútvarpið ohf. (218. mál).

Viðskiptaráð þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp sem miðar að því að gera starfsemi RÚV gagnsæri og bæta samkeppnisumhverfi fjölmiðla.

Álit Viðskiptaráðs á opinberu eignarhaldi á fjölmiðlum ætti að vera flestum ljóst. Ráðið hefur lengi barist fyrir því að ríki og sveitarfélög dragi úr þeim rekstri sínum sem er í samkeppni við einkaaðila enda er fjárhagslegt bolmagn hins opinbera, að öllu jöfnu, slíkt að einkaaðilar mega sín lítils í samanburði. Hlutverk ríkisins er að stuðla að heilbrigðu atvinnulífi, þar sem samkeppni og markaðslögmál fá þrífist, án inngripa eða röskunar af hálfu hins opinbera. Ríkið ætti því að marka sér þá stefnu að um leið og einkaaðilar hasla sér völl á einhverju sviði verði sambærileg verkefni ríkisstofnana lögð niður. Er RÚV engin undantekning hvað þetta varðar.

Stofnunin var og er olnbogabarn stjórnkerfisins og virðist einhverra hluta vegna vera undanskilið þeirri eðlilegu kröfu frjáls markaðar að ríkið stundi ekki samkeppni við einkaaðila. Með breytingu RÚV í opinbert hlutafélag breyttust rekstrarforsendur og stefna stofnunarinnar, eins og kemur glögglega fram í álit Samkeppniseftirlitsins frá 14. nóvember síðastliðnum (nr. 4/2008). Í kjölfarið virðist RÚV hafa kosið að beina kröftum sínum sérstaklega að uppbyggingu auglýsingasjónvarps, í stað þess að einbeita sér að þáttum sem markaðurinn sinnir ekki og réttlætt gæti ríkisrekstur á þessu sviði í huga einhverra. Augljóst er að RÚV hefur notað skattfé til framleiðslu og kaupa á sjónvarpsefni sem er í beinni samkeppni við einkareknar stöðvar og spillir þar með heilbrigðum rekstrarskilyrðum á fjölmiðlamarkaði.

Viðskiptaráð leggur til að RÚV verði einkavætt sem allra fyrst.

Ef ríkið ætlar sér að standa í fjölmiðlarekstri er að sjálfsgöðu eðlilegast að slíkir fjölmiðlar sinni eingöngu menningarhlutverki með því að birta fyrst og fremst innlent menningarefni. Nægt framboð er í einkareknum fjölmiðlum af erlendu efni og öðru afþreyingarefni. Það er því enginn þörf á því að ríkið stundi samkeppni við einkaaðila hvað þetta varðar, t.d. með því að sýna amerískt afþreyingarefni.

Að auki ætti slíkur rekstur að láta auglýsingamarkaðinn með öllu afskiptan, en þátttaka RÚV á þeim markaði er að mati Samkeppniseftirlitsins ein veigamikil ástæða fyrir því að ekki séu fleiri öflugar stjórnvarpsstöðvar hér á landi en raun ber vitni og eignarhald þeirra ekki dreifðara. Með því brotthvarfi RÚV af þeim markaði myndi, að mati Samkeppniseftirlitsins, skapast svigrúm fyrir aðra aðila að fóta sig á markaðnum sem myndi án efa efla samkeppni og fjölga valkostum neytenda. Að auki myndi sú breyting gera eignarhald á fjölmiðlum eftirsóknarverðara og þannig skapa forsendur fyrir dreifðara eignarhaldi. Kostir þess að fjarlægja RÚV með öllu af auglýsingamarkaði eru því ótvíræðir. Þessu til viðbótar hefur útvarpsstjóri RÚV sjálfur staðhæft að stofnunin gæti best sinnt hlutverki sínu væri henni hlíft við að starfa á auglýsingamarkaði.

Ef ekki er vilji til þess að ganga alla leið leggur Viðskiptaráð til að 4. gr. frumvarpsins er varðar möguleika RÚV til að afla auglýsingatekna verði breytt á þá leið að auglýsingar utan kjörtíma verði bannaðar. Það er mun einfaldara fyrir gagnsæi á tekjuöflun RÚV og áhrifameira fyrir markmið frumvarpsins, sem er að auka samkeppni að vera eingöngu með auglýsingar á kjörtíma. Að auki þyrfti að bæta við c. lið sem tekur til

takmarkana á auglýsingatímum í hljóðvarpi og er þar lagt til að hlutfall þeirra skuli eigi vera hærra en 10% á hverri klukkustund. Er þetta í samræmi við áðurgreint álit Samkeppniseftirlitsins.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpinu verði breytt á þá leið að RÚV verði óheimilt að taka þátt á auglýsingamarkaði. Ef ekki er vilji til þess þá að 4. gr. frumvarpsins verði breytt þannig að auglýsingar utan kjörtíma verði bannaðar og að auglýsingar í hljóðvarpi verði verulega takmarkaðar.

Til þess að markmið þessa frumvarps, um að bæta samkeppnisstöðu á fjölmiðlamarkaði, nái fram að ganga er afar mikilvægt að þrengja umtalsvert 2. mgr. 3. gr. laga um RÚV, en ákvæði þetta felur í sér upptalningu á útvarpsþjónustu sem telst í almannabágu. Eins og fjallað er um í fyrrgreindu álit Samkeppniseftirlitsins þá felst í ákvæðinu upptalning á mjög víðtækri þjónustu sem nær til flestrar þeirrar starfsemi sem rekstur sjónvarps- og útvarpsstöðvar felur í sér. Er þar sérstaklega vísað í 6. tl. ákvæðisins, en skv. þeim tölulið er það meðal skyldna RÚV að „flytja fjölbreytt skemmtiefni við hæfi fólks á öllum aldri.“ Skv. þessu nær útvarpsþjónusta í almannabágu eins og hún er skilgreind í nágildandi lögum að fullu til samkeppnisrekstrar.

Þær samkeppnisraskanir sem leiða af núverandi starfsemi RÚV verða aldrei bættar ef starfsemi stofnunarinnar verður ekki þrengd umtalsvert. Það er ennfremur aðeins með þessum hætti sem löggjafinn getur sannanlega tryggt að RÚV verði rekið í þeim tilgangi að veita útvarpsþjónustu sem raunverulega er í almannabágu.

Viðskiptaráð leggur til að við 1. gr. frumvarpsins sé bætt við breytingu á 2. mgr. laganna þess efnis að 3. tl., 6. tl. 2. mgr. 3. gr. verði felidir brott.

Í öðru lagi telur Viðskiptaráð að breyta eigi 1. mgr. b. liðar 1. gr. frumvarpsins sem kveður á um að RÚV skuli tilkynna útvarpsréttarnefnd hyggist stofnunin taka upp nýja þjónustu. Í ljósi þess að gagnrýnisráddir beinast að núverandi áherslum í rekstri RÚV og þar með núverandi þjónustu er afar mikilvægt að útvarpsréttarnefnd verði einnig falið að yfirfara alla þjónustu stofnunarinnar og ákvarða hvort hún teljist vera útvarpsþjónusta í almannabágu. Er þetta sérstaklega mikilvægt í ljósi þess verið er að breyta starfsgrundvelli stofnunarinnar til muna og ákvarðanir ráðherra um ofangreint, sem nefndinni er nú falið, eru ekki í takt við breyttan starfsgrundvöll.

Að auki er rétt að fella inn í þetta ákvæði skyldu útvarpsréttarnefndar að leita álits samkeppnisaðila RÚV á því hvort þjónustan teljist falla undir almannabágu eða sé hluti af samkeppnisrekstri stofnunarinnar. Í greinargerð frumvarpsins er kveðið á um að nefndinni sé heimilt að leita umsagnar/álits sérfræðinga á þessu sviði við mat á nýrri þjónustu. Engum blöðum er um það að fletta að bestu sérfræðingarnir á þessu sviði eru samkeppnisaðilar RÚV.

Til viðbótar við framangreint er rétt að fella inn í ákvæðið að ný þjónusta verði ekki rekin með auglýsingafé.

Viðskiptaráð leggur til að 1. mgr. b. liðar 1. gr. frumvarpsins verði breytt á þá leið að fara skuli fram heildstæð úttækt á því hvort þjónusta RÚV teljist vera útvarpsþjónusta í almannabágu. Að auki leggur Viðskiptaráð til að útvarpsréttarnefnd verði gert skylt að leita álits samkeppnisaðila á því hvort ný þjónusta RÚV teljist til þjónustu í almannabágu eða samkeppnisrekstrar.

Viðskiptaráð gerir athugasemdir við b. lið 2. gr. frumvarpsins sem kveður á um það að RÚV verði heimilt að nota fjármuni frá rekstri annarar starfsemi til greiðslu kostnaðar vegna útvarpsþjónustu í almannabágu. Er þessari reglu ætlað, skv. greinargerðinni, að hvetja RÚV til aukinnar verðmætasköpunar og öflugrar útvarpsþjónustu í almannabágu.

Í fyrsta lagi er það mat ráðsins að færslur milli ólíks rekstrar, sem ætlað er að vera aðgreindur, séu einungis til þess fallnar að auka ógagnsæi í reikningum stofnunarinnar. Slíkt gerir allt eftirlit með fjárreiðum stofnunarinnar óskilvirkara og að mati Viðskiptaráðs gengur því þessi heimild gegn markmiði

14. gr. samkeppnislaga er kveður á um fjárhagslegan aðskilnað starfsemi háð einkaleyfi/vernd annars vegar og starfsemi í frjálsri samkeppni hins vegar.

Í öðru lagi þá er RÚV tryggðar tekjur til að standa straum af almannajónustunni með opinberri gjalddtöku núna og nefskatti eftir áramót. Þennan nefskatt á að hækka m.a. til að mæta væntanlegri tekjuskerðingu vegna samdráttar í auglýsingasölu á næstu misserum. Með því að heimila í ofanálagi að RÚV nýti tekjur úr samkeppnisrekstri í niðurgreiðslu almannajónustu er í raun er verið að margfalda „fjárfestingargetu“ RÚV frá því sem nú er. Það væri í sjálfu sér ágætis þróun ef almannajónustan væri ekki skilgreind eins rúmt og gert er í núgildandi lögum.

Ef frumvarpið verður að lögum getur RÚV haldið áfram á þeirri braut sem stofnunin hefur markað sér og fjallað er um í álit Samkeppniseftirlitsins, þ.e. að kaupa vinsælt dagskrárefni sem er lykillinn að velgengi á öðrum mörkuðum, t.a.m. fyrir sölu á auglýsingum. M.ö.o. þá getur RÚV haldið áfram að niðurgreiða samkeppnisstarfsemi á auglýsingamarkaði með ríkisaðstoðinni og nú með tekjum frá annars konar starfsemi – eitthvað sem Samkeppniseftirlitið taldi ekki samrýmast markmiðum samkeppnislaga.

Viðskiptaráð leggur til að b. liður 2. gr. frumvarpsins verði felldur brott.

Í d. lið 3. gr. frumvarpsins er að finna athyglisverða, en afar varhugaverða, rýmkun á heimildum RÚV til að afla auglýsingatekna. Í staflíðnum er kveðið á um að 2. og 3. máls. 1. mgr. 11. gr. núgildandi laga falli brott en ekki er fjallað um áhrif þessa í greinargerð frumvarpsins. Með þessari breytingu verður banni við sölu auglýsinga til birtingar á vef RÚV aflétt. Er þetta afskaplega einkennilegt í ljósi þess að með síðustu lagasetningu var lögfestur vilji löggjafans um að taka fyrir sölu auglýsinga á vef RÚV – er því hér um að ræða algjöra kúvendingu í afstöðu. Það vekur því furðu að þessi breyting sé ekki rökstudd í greinargerð frumvarpsins.

Þessi breyting gengur þvert gegn markmiði frumvarpsins, sem er að bæta samkeppnisstöðu fjölmiðla hér á landi, enda getur RÚV nú í krafti fyrirgjafar og yfirburðar veikt samkeppni á þessum markaði þar sem samkeppni er fyrir afar hörð. Þetta mun jafnframt skekkja PPM mælingar sem markaðsaðilar styðjast við þegar þeir ákveða til hvaða miðils auglýsingar eru seldar.

Viðskiptaráð leggur til að fallið verði frá því að afnema bann við sölu auglýsinga til birtingar á vef RÚV.

Í g. lið 3. gr. frumvarpsins er kveðið á um að stjórn félagsins skuli setja gjaldskrá fyrir birtingu auglýsinga og skal birta þá gjaldskrá ásamt öllum afsláttarkjörum. Í ljósi þess að RÚV hefur beitt afsláttum, oft og tíðum verulegum eða allt að 75%, til að laða til sín auglýsendur með undirboðum og þar með skekkja samkeppnisstöðu einkarekinna fjölmiðla er rétt að afnema heimildir stofnunarinnar til að veita afslætti. Að auki ætti að kveða á um í ákvæðinu að öll vöruskipti séu óheimilt, þ.e. að RÚV sé óheimilt að taka við vörum, í stað reiðufjár, sem greiðslu fyrir auglýsingar.

Ef ekki er vilji til þess væri rétt að fella inn í framangreindan staflíð ákvæði um hámarksafslátt sem stofnuninni væri óheimilt að víkja frá. Að mati Viðskiptaráðs ætti slíkt hámark að liggja á bilinu 5-10%. Að auki ætti að taka fram í staflíðnum að afsláttarkjör yrðu að styðjast við útreikning á kostnaðarlegu hagræði sem af af magnafslætti hlýst.

Viðskiptaráð leggur til að RÚV verði gert óheimilt að veita afslætti af auglýsingum. Ef ekki er fallist á það er lagt til að kveðið verði á um 5-15% hámarksafslátt í ákvæðinu og að afsláttarkjör verði að styðjast við útreikning á kostnaðarlegu hagræði. Að auki er lagt til að RÚV verði gert óheimilt að taka við vörum sem greiðslu fyrir auglýsingar.

Viðskiptaráð fagnar því að setja eigi verulegar takmarkanir við möguleika RÚV á að afla kostunar og selja vöruinsetningar. Að mati ráðsins er hins vegar afar mikilvægt að gengið verði lengra í þessum efnunum. Líkt og kemur fram í margnefndu álit Samkeppniseftirlitsins er vinsælt dagskrárefni lykillinn að velgengi á mörkuðum fyrir sölu á auglýsingum í ljósvakamiðlum, þar sem slíkt efni stuðlar að áhorfi/hlustun og gerir

viðkomandi miðil eftirsóknarverðan fyrir auglýsendur. Það sama gildir um hljóðvarpið. Í álitinu kemur svo fram að miklar líkur séu til þess að RÚV hafi yfirboðið einkarekna fjölmiðla í baráttunni um vinsælt dagskrárefni til að auka hlutdeild sína á auglýsingamarkaði. Það skýtur því skökku við að RÚV sé skv. frumvarpinu heimilt að afla kostunar þegar um er að ræða tiltekna stórviðburði, en í því samhengi er m.a. átt við heimsmeistarakeppni og evrópumeistarakeppni í knattspyrnu.

Fyrir það fyrsta er innfelling þessara tveggja viðburða undir hugtakið stórviðburðir í greinargerð frumvarpsins síður en svo tilviljun. Þessir viðburðir eru með þeim stærstu sem ljósvakamiðlar geta haft á dagskrá sinni og skipta því sköpum fyrir auglýsingatekjuöflun þeirra. Í annan stað er afar einkennilegt, sérstaklega í ljósi álits Samkeppniseftirlitsins, að RÚV verði gert heimilt að nýta sér lögbundið forskot sitt, þ.e. lögbundna tekjustofna sína, auglýsingatekjur og að afla sér kostunar til þess að tryggja sér sýningarrétt á dagskrárefni sem þessu – sem er alveg víst að auka mun áhorf og þar með auglýsingatekjur stofnunarinnar á kostnað einkarekinna fjölmiðla.

Til að koma í veg fyrir réttaróryggi á þessu sviði og ekki síst til að vernda starfsemi einkarekinna fjölmiðla fyrir ásókn og yfirboðum RÚV í vinsælt dagskrárefni er það mat Viðskiptaráðs að stofnuninni ætti að vera með öllu óheimilt að afla kostunar – hvort heldur til sjónvarps eða útvarps. Ef ekki er vilji til að ganga svo langt er hægt að ná framangreindu markmiði að mestu með því að þrengja verulega hugtakið stórviðburðir í greinargerð frumvarpsins. Réttast væri að telja slíka viðburði upp með tæmandi hætti og við mat á þeim ætti að túlka hugtakið útvarpsþjónusta í almannþágu þröngt, t.a.m. með þeim afleiðingum að fyrrgreindar fótboltakeppnir falli þar utan við.

Viðskiptaráð leggur til að RÚV verði alfarið gert óheimilt að afla kostunar, hvort heldur til sjónvarps eða útvarps. Ef ekki er vilji til þess er lagt til að hugtakið stórviðburðir verði þrengt umtalsvert í greinargerð frumvarpsins, helst með tæmandi upptalningu.

Að mati Viðskiptaráðs er mikilvægt að 1. mgr. b. lið 6. gr. frumvarpsins verði breytt á þá leið að nefndinni verði einnig gert heimilt að leggja stjórnvaldssektir á RÚV ef stofnunin starfrækir eða tekur upp nýja þjónustu sem nefndin telur ekki vera útvarpsþjónusta í almannþágu. Án slíkrar heimildar í lögnum er nefndinni gert ómögulegt að fylgja ákvörðunum sínum skv. b. lið 1. gr. frumvarpsins eftir með skilvirkum hætti, ef RÚV t.a.m. ákveður að hlýta þeim ekki. Er ákvörðunarvald nefndarinnar vegna þessa í besta falli tilgangslítið.

Að auki er rétt að breyta 3. mgr. b. liðar 6. gr. þar sem segir að falla megi frá sektarákvörðun teljist brot óverulegt eða sé af öðrum ástæðum ekki talin þörf á beitingu sekta. Þessi undanþága er ekki skýrð nánar í greinargerð frumvarpsins og er útvarpsréttarnefnd því í lófa lagið að rökstyðja með einföldum og haldlitlum rökum að slíkri undanþágu sé beitt.

Að lokum er rétt að benda á að stjórnvaldssektakafli laganna verður haldlítill ef ríkissjóður ætlar sér að bæta RÚV upp taprekstur sinn ár frá ári enda er útvarpsréttarnefnd þá einvörðungu að sekta ríkissjóð og þar með skattgreiðendur, sem nú þegar eru skyldaðir til að styðja rekstur RÚV.

Viðskiptaráð leggur til að útvarpsréttarnefnd verði gert heimilt að beita RÚV stjórnvaldssektum ef stofnunin hlýtir ekki ákvörðun nefndarinnar skv. b. lið 1. gr. frumvarpsins. Að auki er lagt til að 3. mgr. ákvæðisins verði breytt á þá leið að eingöngu megi falla frá sektarákvörðun teljist brot óverulegt.

Að lokum gerir Viðskiptaráð talsverðar athugasemdir við áætlaða hækkun nefnskattsins sbr. c. liður 3. gr. frumvarpsins.

RÚV fær nú þegar á þriðja milljarð króna í meðgjöf frá ríkissjóði ár hvert og með þessari hækkun má ætla að meðgjöfin sé nær fjórða milljarði. Í fyrsta lagi er algert glapræði að miða við tekjustreymi stofnunarinnar á árunum 2005-2006, sem voru ein mestu uppvaxtarár í íslenskri hagssögu með tilheyrandi jákvæð áhrif á tekjustreymi stofnunarinnar. Í öðru lagi er afskaplega vafasamt að ætla að bæta RÚV upp áætlaðan tekjumissi af auglýsingasólu vegna núverandi ástands. Slíkt gerir það að verkum að RÚV getur

barist með öflugri hætti um vinsælt dagskrárefni – sala auglýsinga var áður forsenda þess en núna þarf stofnunin einfaldlega að bíða eftir tékkanum frá ríkissjóði. Í þriðja lagi liggur fyrir að RÚV hefur nær öll sín rekstrarár skilað neikvæðri afkomu og vert er að benda löggjafanum, fjárveitingarvaldinu, á að óráðssíða og agaleysi í fjárreiðum verður ekki bætt með auknu fjármagni. Í fjórða lagi liggur ljóst fyrir að RÚV nýtur alls kyns annarra fyrirgreiðslna frá ríkissjóði, t.a.m. afskrift skulda (samtals 750mkr. fyrir árin 2006 og 2007), yfirdráttarheimildar og viðbótarframlags með fjáráukalögum. Að auki nýtur RÚV einnig hagstæðari lánaþjónu, sbr. það að RÚV virðist ekki eiga í neinum vandkvæðum með að lengja í umtalsverðu lánasafni sínu – eitthvað sem einkarekin fyrirtæki hlaupa ekki að í núverandi árferði. Í fimmta og síðasta lagi er hækkun gjaldsins ekki í samræmi við stefnu stjórnvalda að bæta hag heimila og fyrirtækja í landinu – aukin skattlagning getur aldrei talist í þágu heimila og fyrirtækja, sérstaklega ekki samkeppnisfyrirtækja.

Viðskiptaráð leggur til að fallið verði frá hækkun útvarpsgjaldsins, best væri þó að fella það alfarið niður og leggja stofnunina niður eða einkavæða hana.

Það liggur fyrir að starfsemi RÚV hefur til margra ára skeið gengið hart að hagsmunum einkarekinna fjölmiðla. Áður var það rökstutt með vísan til þess að nauðsynlegt væri að koma í veg fyrir að auglýsingamarkaðurinn félli í skaut fárra aðila og til að koma í veg fyrir algjöra samþjöppun eignarhalds. Nú er það staðfest að tilvera RÚV hefur einmitt stutt við samþjöppun eignarhalds og komið í veg fyrir heilbrigða samkeppni margra aðila á auglýsingamarkaði. Til viðbótar við þetta er talsverðar líkur til þess að ríkisaðstoð sú sem RÚV nýtur sé ekki í samræmi við reglur evrópuréttarins og þar með skuldbindingar okkar vegna EES samningsins. Ofan á allt þetta hefur RÚV verið skattgreiðendum þung byrði um árabíl og ekki hefur verið farið eftir gildandi reglum í starfsemi stofnunarinnar.

Vegna alls þessa ætti það að vera höfuðmarkmið löggjafans að einkavæða RÚV sem allra fyrst, en þar sem lítil villi hefur verið til þess hingað tii þarf að fjarlægja RÚV aifarið af auglýsingamarkaði og jafnframt gera stofnuninni með öllu óheimilt að afla kostunar og selja vöruinnsetningar.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái fram að ganga en hvetur til þess að gengið verði alla leið sbr. tillögur ráðsins hér að ofan.

Virðingarfyllt,

Haraldur I. Birgisson

Haraldur I. Birgisson
Lögfræðingur Viðskiptaráðs