

Alþingi
Erindi nr. P 140/2390
komudagur 11.5.2012

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 9. maí 2012

ATHUGASEMDIR 365 MIÐLA VIÐ FRUMVARP TIL BREYTINGA Á LÖGUM UM FJÖLMIÐLA, 599. MÁL

Útdráttur:

365 miðlar ehf. (hér eftir: 365) telja stærsta galla frumvarps til breytinga á lögum um fjölmiðla (hér eftir: frumvarpið) vera þann að í raun og veru er einungis einblínt á að staða og stærð einkaaðila á fjölmiðlamarkaði geti verið skaðleg samkeppni, þegar það er staða RÚV sem hefur þar hvað mest skaðleg áhrif á fjölbreytni og fjölræði á fjölmiðlamarkaðinum. Svo ekki sé fastar að orði kveðið vekur ugg að þrátt fyrir varnaðarorð bæði Samkeppniseftirlitsins og ESA undanfarin ár varðandi skaðleg áhrif RÚV á fjölmiðlamarkaði er ekkert í lagaumhverfi fjölmiðla sem tekur tillit til þess. Ekkert í núgildandi lögum um fjölmiðla eða í nýju frumvarpi um RÚV sem bætir samkeppnisstöðu einkaaðila, og að auki er bætt í með nýjum breytingartillögum í frumvarpi því sem er hér til umfjöllunar. Þær breytingartillögur munu veita Samkeppniseftirlitinu fordæmalausar heimildir umfram samkeppnislög til að breyta uppbyggingu fyrirtækja á fjölmiðlamarkaði. Heimildirnar munu fyrirsjáanlega aðeins beinast að einkaaðilum á markaðinum og geta óbreyttar falið í sér þá stefnumörkun til lengri tíma að útrýma einkarekstri á þessu sviði atvinnulífsins, a.m.k. ef forréttindi RÚV haldast, sem engin teikn eru um að breytist. Allt kapp virðist því vera lagt á að setja hömlur gagnvart þeim fjölmiðlum sem geta samkvæmt matskenndum viðmiðum talist valda samþjöppun á fjölmiðlamarkaði án þess að tillit sé tekið til þeirrar stöðu sem þeir miðlar eru í gagnvart ólöglega niðurgreiddri starfsemi ríkisins á þessu sviði.

365 gerir nánar tiltekið eftirfarandi athugasemdir við nokkur efnisatriði frumvarpsins:

Árið 2008 gaf Samkeppniseftirlitið út álit nr. 4/2008 þar sem niðurstaðan var sú að háttsemi RÚV á auglýsingamarkaði raskaði samkeppni og þannig mætti rekja erfiða stöðu keppnauta RÚV til þeirra ósanngjörnu samkeppnisaðstæðna sem ríkja á markaðnum. Jafnframt var niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að breyta yrði starfsumhverfi RÚV til að koma í veg fyrir þá miklu samkeppnislegu

mismunun sem leiddi af óbreyttri starfsemi RÚV. Sú vinna hefur nú verið sett af stað við framlagningu frumvarps um RÚV. Frumvarpið um RÚV er ekki hér til umfjöllunar en þó má taka fram að þar sem efnisatriði þess frumvarps taka á engan hátt á þeirri ógn sem steðjar að einkaaðilum á markaðinum í samkeppni sinni við RÚV er með ólíkindum að efnisatriði breytingartillagna sem eru hér til umfjöllunar til verndunar fjölræði og fjölbreytni á markaðinum taki ekkert tillit til stöðu einkaaðila á markaðinum vegna þeirrar ósanngjörnu samkeppnisstöðu.

Samkeppniseftirlitnu veittar auknar heimildir sem ekki er fordæmi fyrir

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að í fjölmiðlalög komi nýr kafli þar sem kveðið verði á um eignarhald fjölmiðla o.fl., nánar tiltekið eftirlit með fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlum og samrunaeftirlit. Kafllinn fjallar efnislega að mestu um heimildir Samkeppniseftirlitinu til að grípa til aðgerða gegn aðstæðum sem koma í veg fyrir, takmarka eða hafa skaðleg áhrif á fjölræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlum almenningi til tjóns. Með aðstæðum er horft til ýmissa samkeppnislegra eiginleika fjölmiðlamarkaðarins. Um er að ræða að Samkeppniseftirlitinu verði veittar heimildir umfram samkeppnislög til íhlutunar í rekstri fyrirtækja. Er með því verið að auka við nýlega heimild samkeppnislega til uppskiptingar fyrirtækja sem og samrunaeftirlit Samkeppniseftirlitsins þar sem eftirlitinu er gert kleift að beita umræddum ákvæðum. Heimildirnar eru matskenndar og í athugasemdum við frumvarpið er ekki vísað til neinna ríkja sem sambærilegum heimildum er til að dreifa eða reynslu af þeim. Verður að teljast varhugavert ef það er svo að Ísland ætli að vera eina ríkið þar sem svo víðtækar heimildir eru til staðar gagnvart fjölmiðlamarkaðinum, og sérstaklega í ljósi þess að hvergi í heiminum nýtur ríkisfyrirtæki á fjölmiðlamarkaði svo augljóss samkeppnisforskots.

RÚV er helsta ógnin varðandi samþjöppun á fjölmiðlamarkaði

Í athugasemdum við frumvarpið er tiltekið að við mat á því hvort eignarhald fjölmiðla sé talið ógna fjölbreytni og fjölræði er einnig horft til ýmissa þátta, ekki einungis til eignarhalds heldur einnig hlutdeildar á auglýsinga- og áskriftamarkaði til að gefa vísbendingar um vinsældir og styrk miðilsins sem og fjölda og lengd erlendra efnisréttarsamninga og vinsæls íþróttaefnis. Það er ljóst að frumvarpið og athugasemdir þess endurspeglar yfirgripsmikla vanþekkingu á öllu því sem lítur að markaðsaðstæðum á fjölmiðlamarkaði og þeim aðstæðum sem eru uppi gagnvart einkaaðilum á markaðnum. Það er með ólíkindum að ekkert sé minnst á RÚV í því samhengi þegar staðreynd málsins er að RÚV er stærsti áhrifavaldurinn í því hvernig einkaaðilarnir þurfa að reka miðla sína. Varðandi umfjöllun um samþjöppun er til dæmis einkennilegt að ekki sé sett í samhengi að samþjöppunin var augljóslega mest þegar ríkið sat eitt að fjölmiðlun í landinu áður en einkaaðilar reyndu að hassla sér völl. Tilvera ríkisstyrkts samkeppnisaðila er hvatinn að samþjöppun á fjölmiðlamarkaði sem hefur áhrif á uppbyggingu alls markaðarins. Það hefur sýnt sig að það er einmitt með stærðarhagkvæmni sem einkaaðilar á fjölmiðlamarkaði geta helst lifað af í samkeppni við RÚV en þrátt fyrir það mun frumvarp það sem er hér til umfjöllunar taka nær eingöngu á stærð einkaaðila sem óheppilegri samþjöppun á fjölmiðlamarkaði. 365 hefur áratuga reynslu í að vera í einkarekstri á íslenskum fjölmiðlamarkaði í ósanngjarnri samkeppni við RÚV og í ljósi þeirrar reynslu er fullyrt að ef þeim einkaaðilum sem ná að tóra í þessari ójöfnu samkeppni er skipt upp eða bakland þeirra veikt með þeim hætti sem óskýrar valdheimildir eftirlitsaðila

samkvæmt frumvarpinu bera með sér verður að lokum einkaaðilum útrýmt á íslenskum fjölmiðlamarkaði.

Heimildir til að breyta eignarhaldi hættulegar samkeppnisaðilum RÚV

Í athugasemdum frumvarpsins er tekið fram að samþjöppun í eignarhaldi fjölmiðla hér á landi sé veruleg og að nauðsynlegt sé að eignarhald fjölmiðla sé eins dreift og kostur er. Samkvæmt athugasemdum frumvarpsins kemur fram að það eigi þó ekki að lögbinda viðmið um hvenær samþjöppun í eignarhaldi fjölmiðla verður talin of mikil, þar sem líta verði til annarra atriða en einungis hlutfalls eignarhalds, svo sem markaðshlutdeildar. Sem fyrr er hvergi vikið að stöðu einkaaðila á markaðinum vegna stöðu RÚV að þessu leyti og því er vert að minna á niðurstöðu fyrrgreinds álits Samkeppniseftirlitsins þar sem segir að Samkeppniseftirlitið telji að þátttaka RÚV á auglýsingamarkaði í sjónvarpi sé veigamikil ástæða þess að ekki eru fleiri öflugar sjónvarpsstöðvar hér á landi en raun ber vitni og eignarhald þeirra ekki dreifðara.

Í athugasemdum við frumvarpið segir einnig að til að meta hvort að óæskileg samþjöppun sé í eignarhaldi fjölmiðlafyrirtækja verði að skoða bæði lárétt og lóðrétt eignarhald, þó að fjölmiðlamarkaður eða einstakir undirmarkaðir hans verði ekki skilgreindir í lögum m.a. vegna örrar tækniþróunar. Samkeppniseftirlitinu yrði því eftirlátið að skilgreina markaðinn á hverjum tíma, og þess er þá að vona að eftirlitið verði í þeirri vinnu í takt við tímamann þar sem segja má að stjórnarsýslan sé yfirleitt langt á eftir tímanum í tæknilegu tilliti og þar með varðandi allar aðstæður á markaðnum. Umræða um lóðrétt eignarhald er til að mynda barn síns tíma þar sem rekstur og samkeppni hefur breyst svo mikið undanfarin ár að hagsmunir fjölmiðla eins og Stöðvar 2 eru að vera eingöngu óháð efnisveita sem getur unnið með öllum dreifiveitum. Í slíkum umfjöllunum er mikilvægara að minna á þá mismunun sem fólgin er í að RÚV situr ekki við sama borð og einkaaðilar þar sem RÚV greiðir fjarskiptafyrirtækjum ekkert fyrir að dreifa sjónvarpsmerkjum sínum og því lendir allur sá kostnaður á einkaaðilunum sem skekkir samkeppnisstöðuna enn frekar. 365 miðlar greiða símafélögunum árlega um hálfan milljarð króna fyrir að dreifa útvarpsmerkjum sínum á meðan sömu aðilar dreifa merkjum RÚV án endurgjalds.

Samkvæmt frumvarpinu geta eftirlitsaðilar eftir matskenndum heimildum breytt eignarhaldi einkafyrirtækja á fjölmiðlamarkaði eða jafnvel brotið upp fyrirtæki. Slíkar heimildir yrði þó væntanlega að takmarkast af eignarréttarákvæði Stjórnarskrár þar sem gert er krafa um að dómstólar fallist á rök og sannanir fyrir því brýna tjóni sem almannahagur verði fyrir að óbreyttu, og í öllu falli krefjast eðlilegrar aðlögunar.

Bann við umfjöllun um skoðanakannanir nálægt kjördegi er ekki stutt fræðilegum rökstuðningi

Í 8. frumvarpsins er lagt til að fjölmiðlum verði bannað að fjalia um skoðanakannanir á kjördag og daginn fyrir almennar kosningar. 365 er með efasemdir við réttmæti þessarar greinar þar sem í athugasemdum frumvarpsins er ekki vísað til neinna rannsókna sem styðja þá fullyrðingu að skoðanakannanir geti verið skoðanamyndandi. Rannsóknir um þetta efni hafa í besta falli sýnt ákaflega veik tengsl á milli birtingar niðurstaðna skoðanakannana og kosningahegðunar, þar sem eru a.m.k. tvær andstæðar kenningar uppi þar sem önnur er sú að fólk vilji stökkva á vagn þess sem að virðist vera að vinna og hin að fólk hneigist til að hjálpa lítilmagnanum. Í athugasemdum frumvarpsins er aðeins vísað til fyrri kenningarinnar og eins

og áður sagði eru tengslin afar veik og engin fræðileg samstaða um áhrifin. Einnig má nefna að tveggja daga umfjöllunarbann hefur í raun ekkert að segja þar sem að kjósendur byggja þá einungis á tveggja daga gömlum upplýsingum við að gera upp hug sinn í stað glænýrra, sem ólíklegt er að hafi tekið miklum breytingum, sem og einnig er ósvarað af hverju það sé verra að kjósendur taki ákvörðun út frá skoðanakönnun heldur en öðru efni sem haldið er að þeim. Enn fremur má nefna að kannanir og niðurstöður þeirra munu finna sér leið inn í umræðuna þrátt fyrir eitthvert slíkt bann hefðbundinna fjölmiðla. 365 gerir því athugasemdir við að enginn fræðilegur rökstuðningur með vísan til rannsókna fylgi frumvarpsgreininni og hvetur þingnefndina til að kalla á sinn fund fagaðila í þessum málum, þannig að Alþingi taki upplýsta ákvörðun um þetta atriði, byggða á fræðilegri ráðgjöf þar um.

Virðingarfyllst,



Ari Edwald
Forstjóri 365 miðla ehf.