

Frumvarp til laga

um breyting á lögum um fjarskipti, nr. 81/2003.

Flm.: Mörður Árnason, Lúðvík Bergvinsson, Þórunn Sveinbjarnardóttir,
Ásta R. Jóhannesdóttir, Jóhann Ársælsson, Helgi Hjörvar.

1. gr.

55. gr. laganna orðast svo ásamt fyrirsögn:

Flutningsskylda dreifiveitu.

Dreifiveitu er skylt að veita almannaútværpi aðgang að dreifikerfum sínum fyrir sjónvarp og hljóðvarp.

Dreifiveitu er skylt að verða við málefnalegri beiðni annars fjölmiðils en getur í 1. mgr. um aðgang að dreifikerfi sínu enda séu tæknileg skilyrði uppfyllt af beggja hálfu.

Dreifiveita skal útbúa gjaldskrá fyrir notkun dreifikerfis skv. 1. og 2. mgr. og birta hana opinberlega og á aðgengilegan hátt. Gjaldskráin skal vera málefnaleg og hlutlæg.

Með dreifiveitu er samkvæmt þessari grein og 55. gr. a átt við aðila sem býður aðgang að fjarskiptaneti til dreifingar hljóð- og sjónvarpssendinga til almennings. Með fjölmiðli er samkvæmt þessari grein og 55. gr. a átt við aðila sem býður ýmiss konar efni til dreifingar á ljós-vakamarkaði, hvort sem um er að ræða hljóð, mynd eða texta, svo sem kvikmyndir, tónlist, sjónvarpsefni og talað orð. Ákvæði 9. gr. útvarpslaga um lýðræðislegar grundvallarreglur, 11. gr. um andsvarsrétt, 12. gr. um kærur og 14. gr. um vernd barna gegn óheimilu efni skulu einnig að breyttu breytanda eiga við um þá fjölmiðla sem ekki þurfa leyfi útvarpsréttarnefndar til útvarps.

2. gr.

Á eftir 55. gr. laganna koma tvær nýjar greinar ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

a. (55. gr. a.)

Flutningsréttur dreifiveitu.

Fjölmiðli, sbr. 4. mgr. 55. gr., er skylt að verða við málefnalegri beiðni dreifiveitu um aðgang að því efni sem hann býður til dreifingar, að því tilskildu að viðkomandi fjölmiðill eigi rétt á að dreifa efninu samkvæmt viðkomandi dreifileið, að slík dreifing sé tæknilega möguleg og að dreifingin uppfylli tæknilegar kröfur fjölmiðilsins um gæði myndar og hljóðs. Fjölmiðillinn skal útbúa gjaldskrá og birta hana opinberlega og á aðgengilegan hátt. Gjaldskráin skal vera málefnaleg og hlutlæg.

b. (55. gr. b.)

Lausn ágreiningsmála vegna 55. gr. og 55. gr. a.

Ágreiningi um flutningsskyldu dreifiveitu skv. 55. gr. má vísa til úrskurðar hjá Póst- og fjarskiptastofnun samkvæmt lögum um Póst- og fjarskiptastofnun. Ágreiningi um flutningsrétt dreifiveitu skv. 55. gr. a má vísa til úrskurðar útvarpsréttarnefndar samkvæmt útvarpslögum.

3. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 2007.

Greinargerð.

Með frumvarpi þessu er annars vegar lagt til að settar verði reglur sem lúta að því að fjölmiðill geti fengið dreifingu á þeirri dreifiveitu sem hann kýs (*flutningsskylda*, e. must carry rule) og hins vegar að dreifiveitu verði gert kleift að fá til sín það efni sem hún kýs (*flutningsréttur*, e. may carry rule). Með því fyrirkomulagi sem frumvarpið gerir ráð fyrir er tryggt að rekstur fjölmiðils og dreifiveitu blandast ekki saman. Hvor atvinnureksturinn um sig keppir á markaði á eigin forsendum. Neytendur eiga því að geta keypt aðgang að alls kyns ljósvakaefni óháð því við hvaða dreifiveitu þeir skipta.

Undanfarin missiri hefur nokkuð verið rætt um fjölmiðlalöggjöf á Íslandi. Flutningsmenn álíta að af þeim breytingum sem til greina koma sé brýnast að lögfesta skýrar reglur um samskipti dreifiveitu og fjölmiðils (stundum kallaður efnisveita í þessu samhengi). Tækniþróun í stafrænum sendingum er hröð. Bæði fyrirtæki og neytendur á þessu sviði þurfa mjög á því að halda að lagaramminn sé skýr til frambúðar, meðal annars vegna mikils fjárfestingarkostnaðar við búnað. Skynsamlegt er því að stjórnvöld móti nú þegar reglur um réttindi og skyldur til efnisflutnings og freisti þess að um þær skapist sátt meðal neytenda, fjölmiðla- og dreififyrirtækja á markaði og annarra sem hagsmuna eiga að gæta.

Í skýrslu nefndar menntamálaráðherra um íslenska fjölmiðla frá apríl 2005 er m.a. fjallað um flutningsskyldu og flutningsrétt og dregur frumvarp þetta dóm af tillögum og umfjöllun nefndarinnar um efnið. Í kafla 7.4.5. skýrslunnar er staðan á íslenskum fjölmiðla- og fjarskiptamarkaði rakin og síðan segir svo (bls. 260–61):

„Nefndin telur það ekki samræmast hagsmunum neytenda að val þeirra á dreifiveitu geti mögulega ráðið kostum þeirra á efnisveitum. Nauðsynlegt er að neytendur geti valið þá efnisveitu sem þeir helst kjósa, sem og dreifiveitu óháð efninu.

Svokölluð „must carry“-regla er þekkt í Evrópu og er í gildi í mörgum Evrópuríkjum, þó jafnan með fremur þröngu gildissviði, og er markmið hennar aðallega að vernda fjölmiðla í almannajónustu (e. public service). Regla þessi á sér að nokkru leyti stoð í 55. gr. fjarskiptalaga, nr. 81/2003, sbr. og tilvitnaðar ákvarðanir samkeppnisyrfirvalda frá því í mars 2005. Í 55. gr. fjarskiptalaga segir að skylda megi aðila, sem bjóða fjarskiptanet til dreifingar hljóð- og sjónvarpsendinga til almennings, til að flytja ákveðna útvarpsdagskrá þegar umtalsverður hluti notenda nýtir sér netin til að taka á móti hljóð- og sjónvarpsendingum. Slíkar skyldur eru þó aðeins lagðar á þegar sérstaklega ríkar ástæður mæla með því.

Nefndin telur að þegar tekið er tillit til núverandi stöðu á íslenskum markaði sé rétt að setja reglur sem lúta að því að efnisveitur, sem það kjósa, geti fengið dreifingu á þeim dreifiveitum sem þær óska eftir (e. must carry). Með hliðsjón af þeirri sérstöku stöðu, sem uppi er á hinum örsmáa íslenska markaði, ganga tillögur nefndarinnar lengra þar sem hún telur nauðsynlegt að ákvæðið nái ekki aðeins til fjölmiðla í almannajónustu heldur til allra fjölmiðla sem starfa hér á landi. Slíkt ákvæði myndi tryggja litlum efnisveitum aðgang að dreifingu og þar með aðgang að markaðnum. Ef nýjar efnisveitur þyrftu að leggja út í miklar fjárfestingar í dreifikerfum til að komast inn á markaðinn yrði aðgangspröskuldurinn það hár að nær ógerlegt yrði fyrir þær að koma efninu á markað.

Nefndin telur jafnframt nauðsynlegt að reglan gangi í báðar áttir og leggur til að dreifiveitum verði gert kleift að fá til sín það efni sem þær kjósa (e. may carry). Nefndinni

er ekki kunnugt um að settar hafi verið slíkar reglur annars staðar. Í Evrópu hafa yfirvöld hins vegar gert sér grein fyrir því að það efni, sem áhorfendur vilja, hefur safnast á fárra hendur og er oft aðeins aðgengilegt á ákveðnum dreifileiðum. Þar sem áhorfendur velja sér efni og tæknin og dreifileiðin skiptir þá minna máli er nauðsynlegt fyrir dreifiveitur að hafa aðgang að efninu til að geta yfirleitt verið samkeppnishæfar með sínar dreifileiðir. Vandamálið er því þekkt þótt ekki sé búið að bregðast við því með formlegum hætti í Evrópu.“

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 55. gr. gildandi laga er gert ráð fyrir að leggja megi flutningsskyldu á dreifiveitu í undantekningartilvikum og að uppfylltu nánar tilteknu skilyrði. Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að reglan verði gerð almennari, sbr. það sem áður var rakið í almennum athugasemdum. Í 1. mgr. er lögð til sambærileg regla við þá sem er nú í 55. gr. laganna, þó nokkuð einfölduð. Með hugtakinu „almannaútvarp“ í greininni er fyrst og fremst átt við Ríkisútvarpið eins og það starfar nú. Ekki er þó útilokað að í framtíðinni verði til aðrar stöðvar sem teljast gegna hlutverki almannaútvarps og því telja flutningsmenn rétt að binda ákvæðið ekki við Ríkisútvarpið eitt. Eðlilegt er að Póst- og fjarskiptastofnun hafi samráð við yfirvöld menningarmála ef upp kemur ágreiningur um þetta efni, en skilgreiningu á almannaútvarpi má m.a. sjá í viðauka I við tilmælum ráðherraráðs Evrópuráðsins til aðildarríkjanna, nr. R (96) 10, um að tryggja sjálfstæði almannaútvarps, og í samþykkt ráðherrafundar Evrópuráðsins í Prag 1994 um fjölmiðlun í lýðræðissamfélagi.

Í 2. mgr. er reglan rýmkuð þannig að hún taki til annarra fjölmiðla en þeirra sem um getur í 1. mgr. Gerð er krafa um að beiðni sé málefnaleg og að tæknileg skilyrði séu uppfyllt af beggja hálfu. Með málefnalegri beiðni er átt við að dreifingar sé óskað á venjulegum viðskiptaforsendum sem miðast við að þjóna neytendum.

Samkvæmt 3. mgr. skal dreifiveita útbúa gjaldskrá fyrir notkun dreifikerfis skv. 1. og 2. mgr. þar sem fram kemur verð fyrir aðganginn og birta hana opinberlega og á aðgengilegan hátt. Gjaldskráin skal vera málefnaleg og hlutlæg. Í 4. mgr. eru hugtökin „dreifiveita“ og „fjölmiðill“ skilgreind í þessu samhengi. Lagt er til að tiltekna greinar útvarpslaga, þ.e. ákvæði um lýðræðislegar grundvallarreglur, andsvarsrétt, kærur og vernd barna gegn óheimilu efni, skuli einnig eiga við um þá fjölmiðla sem ekki þurfa leyfi útvarpsréttarnefndar til útvarps. Þetta ákvæði á m.a. við um fyrirtæki eða einstakling sem vill dreifa um dreifiveitu ákveðnu efni sem ekki flokkast undir „útvarpsdagskrá“ í skilningi útvarpslaga (heildarsamsetningu dagskrárliða í útvarpi, sjá a–c-liði 1. gr. þeirra laga).

Um 2. gr.

Hér er lagt til að reglan um flutningsrétt dreifiveitu verði lögfest og vísast til almennra athugasemda hér að framan. Eðlilegt er að rétturinn sæti nokkrum takmörkunum, þ.e. að viðkomandi fjölmiðill eigi rétt á að dreifa efni sínu samkvæmt viðkomandi dreifileið, að slík dreifing sé tæknilega möguleg og að dreifingin uppfylli tæknilegar kröfur fjölmiðilsins um gæði myndar og hljóðs. Hér er einnig gerð krafa um að beiðni sé málefnaleg.

Þá er lagt til að sett verði sérstök grein um lausn ágreiningsmála. Í henni er málsaðilum veitt heimild til að leita annars vegar úrskurðar Póst- og fjarskiptastofnunar ef upp kemur ágreiningur um flutningsskyldu og hins vegar úrskurðar útvarpsréttarnefndar ef upp kemur ágreiningur um flutningsrétt. Gert er ráð fyrir að úrskurðarstofnanirnar móti vinnureglur um þetta í samráði við helstu hagsmunaaðila.

Um 3. gr.

Gefa þarf aðilum á þessum markaði tíma til aðlögunar og er því lagt til að lögin taki gildi nokkru eftir samþykkt frumvarpsins.