



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Föstudagurinn 14. nóvember 2008

Álit nr. 4/2008

## **Samkeppnishömlur sem stafa af stöðu og háttsemi Ríkisútvarpsins á markaði fyrir sölu auglýsinga í ljósvakamiðlum**

### **I.**

#### **Aðdragandi**

##### **1.**

Með lögum nr. 6/2007 um Ríkisútvarpið ohf. voru gerðar ýmsar breytingar á rekstrarfyrirkomulagi og starfsemi Ríkisútvarpsins (RÚV). Tilgangurinn með breytingunum var samkvæmt athugasemdum með frumvarpi til laganna að breyta rekstrarformi RÚV og færa rekstur þess í félagsform með takmarkaðri ábyrgð ríkisins þannig að sveigjanleiki fengist í rekstri sem á að fylgja því að breytast úr ríkisstofnun í hlutafélag.

Hlutverk og skyldur RÚV eru skilgreindar nánar í lögnum en gert var í áður gildandi lögum. Aðalstarfsemi félagsins er skilgreind sem útvarp í almannapágu og er gerður greinarmunur á þeirri þjónustu og annarri starfsemi. Í 2. mgr. 3. gr. laganna er talið upp í 13 töluliðum hvað útvarpsþjónusta í almannapágu feli í sér. Um er að ræða mjög víðtæka þjónustu sem nær til flestrar þeirrar starfsemi sem rekstur sjónvarps- og útvarpsstöðvar felur í sér, hvort sem það er fréttapjónusta, framleiðsla á afþreyingarefni, rækt við íslenska arfleifð eða flutningur annars konar efnis. Meðal skyldna RÚV sem taldar eru upp í umræddu ákvæði er að flytja fjölbreytt skemmtiefni við hæfi fólks á öllum aldri.

Mælt er fyrir um fjárhagslegan aðskilnað á fjárreiðum reksturs sem fellur undir útvarp í almannapágu, eins og það er skilgreint í 3. gr. laganna, og alls annars reksturs sem ekki fellur undir þá skilgreiningu, þar á meðal samkeppnisreksturs, sbr. 5. gr.

Tekjustofnar RÚV frá og með 1. janúar 2009 eru í aðalatriðum tvenns konar. Í fyrsta lagi mun RÚV hafa tekjur af sérstöku gjaldi sem skattstjórar innheimta árlega samhliða álagningu opinberra gjalda en gjaldskylda hvílir á þeim einstaklingum og lögaðilum sem skattskyldir eru samkvæmt lögum um tekjuskatt. Skal gjaldið nema 14.580 kr. á hvern einstakling og lögaðila. Í þessu felst jafnframt að afnotagjöld verða afnumin frá og með 1. janúar 2009 en þau hafa fram að þessu hefur verið lögð á eigendur útvarpsviðtækja. Í öðru lagi mun RÚV hafa tekjur af auglýsingum, kostun og sölu eða leigu á vörum sem tengjast



dagskrárefni þess í útvarpi eða öðrum miðlum. Samanlagðar tekjur af kostun skulu þó ekki vera hærrí en sem nemur hlutfalli tekna af kostun í samanlögðum tekjum RÚV af auglýsingum og kostun á árinu 2006. Auk þessa kemur fram að RÚV geti haft aðrar tekjur sem Alþingi kann sérstaklega að ákveða.

## 2.

Með bréfi, dags. 13. nóvember 2006, birti Samkeppniseftirlitið menntamálanefnd Alþingis umsögn um frumvarp til laga um Ríkisútvarpið ohf. Í umsögninni voru einkum rakin sjónarmið Samkeppniseftirlitsins varðandi þá ríkisaðstoð í skilningi samkeppnislaga sem felast myndi í tekjum RÚV af sérstöku gjaldi sem skattstjórar leggðu á skattskylda einstaklinga og lögaðila. Þeim tekjum væri ætlað að standa straum af þeirri starfsemi sem felst í útvarpsþjónustu í almannabágu eins og hún var skilgreind í frumvarpinu en sú skilgreining næði yfir framleiðslu, dreifingu og útsendingu á m.a. alls kyns fræðslu- og afþreyingarefni auk fréttamiðlunar. Þá var einnig bent á að það leiddi af frumvarpinu að RÚV myndi keppa við einkafyrirtæki í útvarpsrekstri á mörkuðum fyrir birtingu auglýsinga í hljóðvarpi og sjónvarpi. Einnig myndi RÚV keppa við einkafyrirtæki um auglýsingar í formi kostunar dagskrárefnis.

Samkeppniseftirlitið komst að þeirri niðurstöðu að samkeppnislega mismunun leiddi af því að RÚV starfaði á markaði fyrir birtingu auglýsinga og markaði fyrir kostun í frjálsri samkeppni við aðra aðila jafnframt því að hafa tekjur af skattfé til að inna af hendi skilgreinda útvarpsþjónustu í almannabágu. Þessi tvö atriði leiddu til þess að samkeppnisleg mismunun væri á markaði fyrir birtingu auglýsinga og markaði fyrir kostun í frjálsri samkeppni við aðra aðila.

Í umsögninni kom fram að í samkeppnisrétti væri litið svo á að auglýsingar í annars vegar prentmiðlum og hins vegar ljósvakamiðlum tilheyrðu ekki sama samkeppnismarkaði.<sup>1</sup> Á sama hátt væri lagt til grundvallar að auglýsingar í annars vegar sjónvarpi og hins vegar hljóðvarpi tilheyrðu sitt hvorum markaðnum.<sup>2</sup> Af frumvarpinu leiddi því að RÚV myndi keppa við einkafyrirtæki í útvarpsrekstri á mörkuðunum fyrir birtingu auglýsinga í hljóðvarpi og sjónvarpi. Einnig myndi RÚV keppa við einkafyrirtæki um auglýsingar í formi kostunar.

Þá kom fram í umsögninni að vinsælt dagskrárefni væri lykillinn að velgengni á mörkuðum fyrir sölu á auglýsingum í ljósvakamiðlum. Slíkt efni stuðlaði að áhorfi eða hlustun og gerði viðkomandi miðil eftirsóknarverðan fyrir auglýsendur. Samkeppniseftirlitið taldi því ljóst að RÚV myndi geta nýtt umrædda ríkisaðstoð til framleiðslu eða kaupa m.a. á vinsælu dagskrárefni. Það skapaði eða yki áhorf og

---

<sup>1</sup> Sjá t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins í máli nr. 2/2005 *Erindi Homo Habilis ehf. vegna meintra misnotkunar Morgunblaðsins á markaðsráðandi stöðu á markaði fyrir fasteignaauglýsingar*.

<sup>2</sup> Sjá t.d. skýrslu Institute of European Media Law (EMR): *Media Market Definitions – Comparative Legal Analysis*, frá október 2003.



hlustun hjá RÚV og styrkti þar með stöðu félagsins á markaði fyrir auglýsingar. Af þessu leiddi óhjákvæmilega að umrædd samkeppnisstarfsemi RÚV á sviði auglýsinga yrði niðurgreidd með þeirri ríkisaðstoð sem félagið myndi njóta. Einkareknar útvarpsstöðvar hefðu hins vegar einungis auglýsingatekjur og/eða áskriftartekjur til þess að afla sér dagskrárefnis. Að mati Samkeppniseftirlitsins raskaði þetta fyrirkomulag samkeppni á viðkomandi auglýsingamörkuðum.

Til að koma í veg fyrir hina samkeppnislegu mismunun sem Samkeppniseftirlitið taldi leiða af því að RÚV starfaði á markaði fyrir birtingu auglýsinga og markaði fyrir kostun í frjálsri samkeppni við aðra aðila jafnframt því að hafa tekjur af skattfé til að inna af hendi skilgreinda útvarpsþjónustu í almannabágu lagði stofnunin til tvær leiðir. Annars vegar lagði Samkeppniseftirlitið til að RÚV hyrfi af auglýsingamarkaði og starfsemi þess yrði alfarið kostuð af opinberum fjárframlögum. Benti Samkeppniseftirlitið á í því tilliti að sú leið væri algeng meðal Evrópuríkja eins og fram kæmi í skýringum með frumvarpinu. Hins vegar benti Samkeppniseftirlitið á að hægt yrði að fara þá leið að RÚV ræki sérstakar hljóð- og sjónvarpsstöðvar eða -rásir sem alfarið yrðu fjármagnaðar með auglýsingatekjum og kostun þannig að tryggt yrði að þessi samkeppnisstarfsemi RÚV yrði ekki niðurgreidd með skattfé, væri á annað borð talin ástæða til þess að RÚV starfaði á auglýsingamarkaði.

Samkeppniseftirlitið tók í umsögninni ekki afstöðu til þess hvora leiðina væri æskilegra að velja svo koma mætti í veg fyrir framangreinda samkeppnislega mismunun.

## **II. Málsmeðferð**

Í ljósi þeirra sjónarmiða Samkeppniseftirlitsins sem fram komu í umsögn eftirlitsins um frumvarp til laga um RÚV og með hliðsjón af umræðu um aðstæður á auglýsingamarkaði í útvarpi og ábendingum og kvörtunum sem borist hafa stofnuninni ákvað eftirlitið að eigin frumkvæði að kanna stöðu RÚV á markaði fyrir sölu auglýsinga og kostunar í útvarpi.<sup>3</sup> Með bréfum, dags. 16. júlí sl., óskaði Samkeppniseftirlitið því eftir upplýsingum og gögnum sem varpað gætu ljósi á markaðinn frá helstu aðilum sem á honum starfa, þ.e. RÚV, 365 miðlum ehf. og Skjánum. Í kjölfar þessa hafa Samkeppniseftirlitinu borist ýmis gögn og upplýsingar auk þess sem eftirlitið hefur leitað upplýsinga hjá ýmsum aðilum.

Þegar rannsókn Samkeppniseftirlitsins hófst var einnig ritað bréf til menntamálaráðuneytisins til að vekja athygli á rannsókninni. Kom þar fram að tilgangur hennar væri m.a. að athuga hvort tilefni væri til að birta ráðherra álit

---

<sup>3</sup> Líkt og fram kemur í a-lið 1. gr. útvarpslaga nr. 53/2000 er með útvarpi átt við bæði sjónvarp og hljóðvarp.



með vísan í 18. gr. samkeppnislaga, sbr. og 8. gr. sömu laga. Í samræmi við málsmeðferðarreglur Samkeppniseftirlitsins var ráðuneytinu gefinn kostur á að koma að athugasemdum og skýringum vegna hugsanlegs álits af hálfu stofnunarinnar sem beint yrði til ráðuneytisins.

Við rannsókn málsins hefur Samkeppniseftirlitið átt fundi með menntamálaráðuneytinu, RÚV, 365 miðlum, Skjánum og öðrum aðilum sem starfa á skyldum mörkuðum.

### **III. Álit Samkeppniseftirlitsins**

#### **1.**

Á grundvelli c-liðar 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 skal Samkeppniseftirlitið gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði. Samkvæmt 18. gr. samkeppnislaga skal Samkeppniseftirlitið í formi álits vekja athygli ráðherra á því ef talið er að ákvæði laga eða stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laganna og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum. Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum. Markmiðinu skal ná með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra keppnauta að markaðnum.

Í frumvarpinu með þágildandi samkeppnislögum nr. 8/1993 kom fram að tilgangur álits til stjórnvalda sé að vinna að því að frjáls samkeppni ríki á öllum sviðum atvinnustarfsemi landsmanna þar sem meginstefna laganna ætti við. Í ýmsum lagafyrirmælum kunní hömlur að vera settar gegn þessu.

#### **2.**

Allt frá upphafi sjónvarpsreksturs á árinu 1966 hafa verið leyfðar auglýsingar í sjónvarpi Ríkisútvarpsins og stofnunin haft af þeim tekjur. Sú ráðstöfun hefur þó ætíð verið nokkuð umdeild eins og fram kemur í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 6/2007. Í upphafi var hún gagnrýnd af dagblöðunum sem töldu vegið að tekjuöflunarmöguleikum sínum með þessu fyrirkomulagi. Á síðari árum hefur gagnrýnin einkum komið frá keppinautum RÚV sem einnig hafa gagnrýnt lögbundið afnotagjald til félagsins. Í kjölfar breytingar á rekstrarfyrirkomulagi RÚV í hlutafélag hefur gagnrýni keppnauta á markaði fyrir sölu og birtingu auglýsinga í sjónvarpi og hljóðvarpi aukist. Á gagnrýnin nú rætur í meintri breyttri háttsemi RÚV á auglýsingamarkaðnum eftir breytingar á rekstrarformi fyrirtækisins auk þess að stafa af áðurnefndu fyrirkomulagi sem heimilar tekjuöflun af auglýsingum ásamt afnotagjöldum eða skatttekjum. Nú þegar samdráttur hefur orðið á auglýsingamarkaði sem rekja má til þróunar



efnahagsmála á Íslandi síðustu vikur hefur styrkur RÚV vegna þeirra tekna sem félagið nýtur í formi afnotagjalda sýnt sig enn betur, eðli málsins samkvæmt, bæði í öflun dagskrárefnis og auglýsinga. Af þeim ástæðum hefur gagnrýni á þátttöku RÚV á auglýsingamarkaði verið enn harkalegri undanfarnar vikur en endranær.

Í ljósi m.a. þessa verður í áliti þessu lagt mat á hvort RÚV hafi í krafti forréttinda sinna raskað samkeppni með aðgerðum á auglýsingamarkaði.<sup>4</sup> Í upphafi verður vikið að ákvæðum EES/EB-réttar á sviði samkeppni og síðan að þeim sérlögum og reglum sem gilda um þessa hegðun RÚV. Ekki er í áliti þessu tekin afstaða til þess hvort RÚV hafi brotið gegn bannreglum samkeppnislaga.

### 3.

#### EES/EB-réttur

RÚV veitir útvarpsþjónustu í almannapágu og nýtur til þess stuðnings frá íslenska ríkinu. Ríkisaðstoð til slíkra fyrirtækja fellur almennt undir 87.-88. gr. Rómarsamningsins um ríkisaðstoð og 86. gr. um beitingu samkeppnisreglna gagnvart opinberum fyrirtækjum, en samsvarandi reglur er að finna í 61.-63. og 59. gr. EES-samningsins. Í tengslum við breytingar á Rómarsáttmálanum sem samþykktar voru með Amsterdam-sáttmálanum á árinu 1997 og tóku gildi 1. maí 1999 var samþykkt, sem viðauki við samninginn, bókun um opinberan útvarpsrekstur í aðildarlöndum EB.<sup>5</sup> Í bókuninni kemur fram að fjármögnun opinberra útvarpsfélaga skuli ekki hafa áhrif á viðskiptakjör og samkeppni að því marki sem myndi vera andstætt almannahagsmunum, þó þannig að tekið sé tillit til kvaða hinnar opinberu þjónustu.

Á árinu 2001 samþykkti framkvæmdastjórn EB tilkynningu um beitingu reglna um ríkisaðstoð gagnvart útvarpsrekstri í almannapágu.<sup>6</sup> Reglur þessar fjalla um þróun og hlutverk útvarpsreksturs, aðdraganda reglnanna og lagaumhverfið sem þær tengjast. Er þar annars vegar útskýrt hvað beri að leggja til grundvallar við mat á því hvort fjármögnun á útvarpsrekstri felur í sér ríkisaðstoð í skilningi 1. mgr. 87. gr. Rómarsamningsins. Hins vegar er gerð grein fyrir mögulegum undanþágum frá hinu almenna banni við ríkisaðstoð. Þannig er m.a. fjallað um undanþágu samkvæmt 2. mgr. 86 gr. Rómarsamningsins, um þjónustu sem hefur almenna efnahagslega þýðingu. Kemur m.a. fram að í ljósi úrlausna dómstóla EB feli þessi grein í sér undanþágu sem þó verði að túlka þröngt. Skilyrðin sem uppfylla þurfi til þess að undanþágan geti átt við eru þrjúþætt. Í fyrsta lagi þarf í reynd að vera um að ræða „þjónustu sem hefur almenna efnahagslega þýðingu“ og verður hún að vera nákvæmlega skilgreind í löggjöf eða af yfirvöldum útvarpsmála í

<sup>4</sup> Nema annað sé tekið fram er hér átt bæði við auglýsingar í hljóð- og sjónvarpi. Vakin er athygli á umfjöllun hér að framan um skilgreiningu markaða á þessu sviði.

<sup>5</sup> „Protocol on the system of public broadcasting in the Member States“. OJ No C 320, 15.11.2001.

<sup>6</sup> Communication from the Commission on the application of state aid rules to public service broadcasting. OJ No C 320, 15.11.2001.



viðkomandi landi. Aðildarlöndin hafa þannig fullt vald til þess að skilgreina hlutverk opinberra útvarpsstöðva í almannabágu og er ekki útilokað að slíkt hlutverk geti verið víðtækt. Meginmálið er að til þess að undanþágan geti átt við ber aðildarlöndunum skylda til að skilgreina nákvæmlega almannaþjónustuhlutverk opinberra útvarps- og sjónvarpsstöðva. Í öðru lagi er þess krafist að þjónustuhlutverk í almannabágu hafi með skýrum hætti verið falið tilteknum stofnunum eða fyrirtækjum, t.d. með lagafyrirmælum eða í samningi milli yfirvalda og viðkomandi stofnunar. Jafnframt þarf að tryggja að skilgreind þjónusta sé í reynd látin í té. Er því talið æskilegt að sjálfstæður aðili annist eftirlit með að þjónustan sé í samræmi við skilgreindar kröfur. Í þriðja lagi þarf fyrirkomulag hinnar opinberu fjármögnunar að uppfylla nokkur skilyrði. Aðildarlöndunum er frjálst að velja það fyrirkomulag fjármögnunar sem best hentar. Er þannig t.d. ekki lagst gegn því að fjármagna megi opinberan útvarps- og sjónvarpsrekstur með blöndu af opinberu fé (s.s. lögbundnum afnotagjöldum eða beinum framlögum) og auglýsingatekjum eða öðru sjálfsaflafé. Hins vegar ber að tryggja að aðstoðin valdi ekki óhóflegri röskun á samkeppni á innri markaðnum og röskun á viðskiptum sem sé andstæð sameiginlegum hagsmunum, sbr. 2. mgr. 86. gr. Í þessu sambandi er gerð krafa til þess að skýr og viðeigandi aðskilnaður sé á milli starfsemi í almannabágu annars vegar og annarrar starfsemi hins vegar. Loks felur mat á undanþágu skv. 2. mgr. 86. gr. í sér ákveðið mat á meðalhófi (e. *proportionality test*), en til þess að því skilyrði sé fullnægt þarf að vera tryggt að ríkisaðstoðin sé nauðsynleg til þess að mæta auknum kostnaði vegna kvaða til að mæta skyldum í almannabágu og að aðstoðin sé ekki meiri en sem þessum kostnaðarauka nemur. Verður að sjá til þess að ekki sé til staðar samkeppnisröskun sem óþörf er til þess að tryggja framgang hinnar skilgreindu þjónustu í almannabágu, t.d. ef opinber útvarpsfyrirtæki freistast til óeðlilegra undirboða á auglýsingamarkaði og draga þar með úr tekjum keppinauta sinna.

Þann 23. apríl 2004 samþykkti Eftirlitstofnun EFTA leiðbeiningarreglur vegna ríkisaðstoðar til opinberra útvarpsfélaga. Eru reglur þessar byggðar á framangreindri tilkynningu framkvæmdastjórnar EB frá 2001.

Framkvæmdastjórn EB hefur nú ákveðið að endurskoða umræddar reglur um beitingu reglna um ríkisaðstoð gagnvart útvarpsrekstri í almannabágu. Af þeim ástæðum gaf hún út drög að slíkum reglum þann 4. nóvember 2008 og hefur óskað eftir athugasemdum aðildarríkjanna og annarra hagsmunaaðila vegna þeirra.<sup>7</sup> Tiltekið er að fjármögnun fyrirtækja sem veita útvarpsþjónustu í almannabágu skuli ekki hafa áhrif á viðskiptakjör og samkeppni innan bandalagsins þar sem slíkt færi gegn almannahagsmunum. Af þessu leiði að aðildarríki skuli tryggja að starfsemi slíkra fyrirtækja leiði ekki til takmörkunar á

---

<sup>7</sup> *Draft Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting.* Frá 4. nóvember 2008. (Hér eftir Drögin).



samkeppni sem ekki er nauðsynleg til þess að uppfylla skyldur þeirra sem felast í því að veita útvarpsþjónustu í almannapágu.<sup>8</sup>

Kemur einnig fram að þegar fyrirtæki sinna almannapjónustuhlutverki sínu skuli þau ekki taka þátt í starfsemi sem myndi leiða til ósanngjarnrar og brenglaðrar samkeppni. Sem dæmi um það er nefnt að noti slík fyrirtæki almannafé til að yfirbjóða einkarekna keppinauta þeirra við kaup á sýningarrétti á útvarpsefni gæti slík hegðun leitt til þess að keppinautar hrökklist út af markaði.<sup>9</sup>

Þá kemur fram að þegar fyrirtæki sem veita útvarpsþjónustu í almannapágu taki þátt í starfsemi sem er viðskiptalegs eðlis skuli þau vera skyldug til að virða markaðslögmál. Annars vegar skuli ekki nota almannafé til þess að fjármagna starfsemi sem ekki sé tengd almannapjónustu. Slík víxlنيðurgreiðsla sé ekki réttlæt看anleg og feli í sér ósamrýmanlegan ríkisstyrk. Hins vegar skuli aðildarríki meðal annars tryggja að fyrirtæki sem veita útvarpsþjónustu í almannapágu virði „armslengdarregluna“ í sambandi við starfsemi sem ekki falli undir almannapjónustuhlutverk þeirra og að þau taki ekki þátt í athöfnum sem eru samkeppnishamlandi með tilliti til keppinauta þeirra.<sup>10</sup> Í því tilliti eru undirboð í verði tekin sem dæmi um samkeppnishamlandi hegðun slíkra fyrirtækja. Þannig gæti opinbera fyrirtækið freistast til að þrýsta verði auglýsinga niður fyrir kostnað vegna þeirra í þeim tilgangi að minnka tekjur keppinauta á meðan lægri tekjur þess sjálfs eru varðar með opinberri fjármögnun. Framkvæmdastjórnin telur að slík hegðun geti ekki talist samræmast almannapjónustuhlutverki slíkra fyrirtækja og myndi undir öllum kringumstæðum hafa áhrif á viðskiptakjör og samkeppni í ríkjum bandalagsins í slíkum mæli að það færi gegn hagsmunum almennings.<sup>11</sup>

Að lokum kemur einnig fram að aðildarríki skuli hafa viðeigandi regluverk til staðar til að koma í veg fyrir ósanngjarna takmörkun á samkeppni og til að stýra hegðun fyrirtækja sem veiti útvarpsþjónustu í almannapágu á markaði. Án þess að skaða eftirfylgni almennra samkeppnisreglna geti slíkt regluverk leyft stjórnun á annars samkeppnishamlandi hegðun opinbers fyrirtækis sem sé beintengd við opinbera fjármögnun sem það njóti.<sup>12</sup>

Í máli þessu liggur fyrir að Eftirlitsstofnun EFTA hefur haft til skoðunar hvort lagaumhverfi og starfsemi RÚV sé í samræmi við fyrirmæli 61. gr. EES-samningsins. Þeirri athugun er ekki lokið. Þegar af þeirri ástæðu getur Samkeppniseftirlitið ekki tekið það til athugunar hvort ríkisaðstoð sem RÚV nýtur sé í samræmi leyfilegan opinberan fjárhagsstuðning, sbr. 30. gr. samkeppnislaga.

---

<sup>8</sup> Sjá málsgrein 101 í drögumum.

<sup>9</sup> Sjá málsgrein 102 í drögumum.

<sup>10</sup> Sjá málsgrein 103 í drögumum.

<sup>11</sup> Sjá málsgrein 104 í drögumum.

<sup>12</sup> Sjá málsgrein 106 í drögumum.





Hins vegar er í álitum þessu unnt að hafa hliðsjón af þeim meginsjónarmiðum sem fram koma í EES/EB-rétti um hvort hegðun RÚV á markaði sé eðlileg.

#### 4.

##### **Innlendar reglur sem gilda um starfsemi RÚV á auglýsingamarkaði**

Samkvæmt lögum nr. 6/2007 er hlutverk RÚV skilgreint sem útvarp í almannapágu og er gerður greinarmunur á þeirri þjónustu og annarri starfsemi. Í 2. mgr. 3. gr. laganna er talið upp í 13 töluliðum hvað útvarpsþjónusta í almannapágu feli í sér og er um að ræða mjög víðtæka þjónustu. Mælt er fyrir um fjárhagslegan aðskilnað á fjárreiðum reksturs sem fellur undir útvarp í almannapágu, eins og það er skilgreint í 3. gr. laganna, og alls annars reksturs sem ekki fellur undir þá skilgreiningu, þar á meðal samkeppnisreksturs, sbr. 5. gr. laganna.

Samkvæmt 3. gr. laga nr. 6/2007 skulu menntamálaráðherra og RÚV gera sérstakan samning um markmið, umfang og nánari kröfur um útvarpsþjónustu í almannapágu. Slíkur samningur hefur verið gerður og var hann undirritaður 23. mars 2007. Samkvæmt 1. gr. samningsins er markmiðið með honum að lýsa nánar tilgangi og hlutverki RÚV og þeim kröfum sem gerðar eru til félagsins á grundvelli laganna. Í 5. gr. samningsins er fjallað um fjármál RÚV en í 2. mgr. þeirrar greinar kemur eftirfarandi fram:

*„RÚV skal gæta jafnræðis gagnvart viðskiptamönnum félagsins. Afsláttarkjör fyrir kostunaraðila og auglýsendur skulu vera gagnsæ og standa öllum viðskiptamönnum til boða fyrir sambærilegt umfang viðskipta.“*

Í 5. mgr. segir að RÚV skuli gæta þess að „kostnaðar- og verkbókhald fyrirtækisins uppfylli kröfur þær sem fram koma í 14. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, einkum að því er varðar aðskilnað tekna og útgjalda af útvarpsþjónustu í almannapjónustu og samkeppnisrekstri. Skal þannig komið í veg fyrir undirboð RÚV á auglýsingamarkaði og niðurgreiðslu á samkeppnisrekstri með tekjum frá útvarpsþjónustu í almannapágu.“

Samkvæmt 4. mgr. 11. gr. laganna skal RÚV setja gjaldskrá fyrir auglýsingabirtingu og aðra skylda tekjustofna. Á heimasíðu RÚV eru birtar gjaldskrár fyrir sjónvarps- og útvarpsauglýsingar. Þar eru einnig birtar reglur RÚV um afsláttarkjör fyrir árið 2008. Samkvæmt þeim reglum er hámarksafsláttur af listaverði 30% og er þá miðað við að brúttóviðskipti á ári séu 20 milljónir króna vegna sjónvarpsauglýsinga en 10 milljónir króna vegna hljóðvarpsauglýsinga. Reglurnar eru nánar tiltekið þannig uppbyggðar að veittur er stigvaxandi afsláttur





eftir því sem viðskipti aukast en lægstur afsláttur sem veittur er nemur 5% og er þá miðað við árleg brúttóviðskipti að fjárhæð ein milljón króna vegna sjónvarpsauglýsinga en 500 þús. kr. vegna hljóðvarpsauglýsinga. Í reglum RÚV kemur fram að afsláttur sem tengist tímabundnum tilboðum bætist ekki við umrædd afsláttarkjör nema það komi sérstaklega fram.

Varðandi starfsemi RÚV á auglýsingamarkaði ber einnig að líta til þess að skv. 1. mgr. 11. gr. laga nr. 6/2007 skulu samanlagðar tekjur RÚV af kostun ekki vera hærri en sem nemur hlutfalli tekna af kostun í samanlögðum tekjum félagsins af auglýsingum og kostun á árinu 2006. Kom þetta ákvæði inn í meðförum Alþingis og segir í nefndaráliti meirihluta menntamálanefndar að breytingunni sé ætlað að „koma í veg fyrir frekari fyrirferð Ríkisútvarpsins ohf. á kostunarmarkaði en nú er.“ Athygli vekur að engar upplýsingar er að finna í gjaldskrá RÚV um verð á kostun, aðeins kemur fram verð á birtingu hefðbundinna auglýsinga. Í 5. gr. reglna RÚV frá 5. maí 2008 um auglýsingar og kostun dagskrárefnis er finna skilgreiningu á hugtakinu kostun og að RÚV sé heimilt að láta kosta dagskrárefni innan útvarpslaga og í samræmi við þær reglur sem gilda hverju sinni innan RÚV. Í 6. gr. er tekið fram að kostunarsamningar skuli vera skriflegir. Ekkert kemur fram í reglunum um verðlagningu RÚV á kostun.

Rétt er einnig að taka fram að í útvarpslögum nr. 53/2000 er auglýsing skilgreind í d. lið 1. gr. sem hvers konar tilkynning sem útvarpað er gegn endurgjaldi eða í eigin þágu útvarpsstöðvar og felur í sér kynningu á vöru eða þjónustu. Dulin auglýsing er í e-lið skilgreind sem kynning með einum eða öðrum hætti í útvarpsdagskrám utan afmarkaðs auglýsingatíma sem þjóna á auglýsingarmarkmiðum. Duldar auglýsingar eru óheimilar skv. lögnum. Kostun í útvarpi „er hvers konar fémætt framlag lögaðila eða einstaklings til framleiðslu eða útsendingar dagskrárliða í útvarpi með það fyrir augum að vekja athygli á nafni sínu, vörumerki, ímynd, starfsemi eða vörum.“ eins og segir í f. lið 1. gr. útvarpslaga.

## 5.

### **Skorður eru settar við aðgerðum RÚV á auglýsingamarkaði**

Af framangreindri umfjöllun leiðir að lög um Ríkisútvarpið ohf. og reglur sem byggðar eru á þeim setja RÚV nokkrar skorður á auglýsingamarkaði umfram aðra sem á markaðnum starfa. Þannig er t.d. ætlast til þess að RÚV efli ekki starfsemi sína á sviði kostunar og setji og virði gjaldskrá fyrir auglýsingabirtingu og aðra skylda tekjustofna. Einnig skuli RÚV gæta jafnræðis gagnvart viðskiptamönnum félagsins. Afsláttarkjör fyrir kostunaraðila og auglýsendur skuli vera gagnsæ og standa öllum viðskiptamönnum til boða fyrir sambærilegt umfang viðskipta. Verður að telja að þessar skorður helgist af eignarhaldi RÚV og því mikla samkeppnisforskoti sem tekjur af almannafé færa félaginu. Er tilgangur þessara reglna væntanlega að tryggja að RÚV stundi ekki ósanngjarna samkeppni og undirboð í skilningi EES/EB-réttar.



Á RÚV hvíla jafnframt kvaðir um útvvarpsþjónustu í almannapágu. Til þess að uppfylla kvaðirnar nýtur RÚV framlaga af almannafé sem mun verða í formi álagðra skatta á skattskylda einstaklinga og lögaðila frá byrjun næsta árs. Tekjur RÚV sem þannig myndast eru og verða notaðar til að framleiða og kaupa útvvarpsefni til flutnings og sýningar hjá fyrirtækinu enda er það hluti af útvvarpsþjónustu í almannapágu. Þar með hefur m.a. verið aflað vinsæls efnis, innlends og erlends, sem eykur áhorf og verður því eftirsóknarverðara fyrir auglýsendur að birta auglýsingar sínar hjá RÚV. Við það hefur myndast forskot RÚV á keppinauta félagsins í sölu og birtingu á auglýsingum í hljóðvarpi og sjónvarpi. Fram kemur í ársreikningi RÚV að enginn þáttur í rekstri félagsins sé samkeppnisrekstur í skilningi laganna um RÚV, öll starfsemi RÚV sé á sviði almannapjónustu. Þar af leiðandi sé ekki ástæða eða forsenda til fjárhagslegs aðskilnaðar milli almannapjónustu og samkeppnisrekstrar. Allar tekjur, hvort heldur um er að ræða tekjur af almannafé eða tekjur af auglýsingum og kostun, eiga því að standa undir kostnaði RÚV af útvvarpi í almannapágu. Til að afla auglýsingateknanna hefur RÚV því í grunninn aflað dagskrárefnis með skatttekjunum. Færa má fyrir því rök að unnt sé að nota skatttekjurnar í formi dagskrárefnis til að niðurgreiða starfsemi RÚV á auglýsingamarkaði keppinautum RÚV á þeim markaði til tjóns. Enginn aðskilnaður er þannig fyrir hendi hjá RÚV sem tryggir það að opinbert fé sé ekki notað til þess niðurgreiða starfsemi RÚV á auglýsingamarkaði. Vegna ákvæða laganna um RÚV hefur Samkeppniseftirlitið ekki heimild að lögum til þess að mæla fyrir um slíkan aðskilnað, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 12/2008 365 hf. gegn Samkeppniseftirlitinu.

Verður nú nánar vikið að háttsemi RÚV á markaði fyrir sölu auglýsinga og kostunar í útvvarpi.

## 6.

### Háttsemi RÚV á auglýsingamarkaði

Í opinberri umræðu hafa keppinautar RÚV á auglýsingamarkaði haldið því fram að RÚV hafi í skjóli þeirra yfirburða sem ríkisstuðningur veitir fyrirtækinu beitt óeðlilegum afsláttarkjörum og tilboðum sem séu til þess fallin að raska samkeppni. Samkeppniseftirlitið hefur aflað ýmissa gagna sem tengjast háttsemi RÚV á auglýsingamarkaði í tengslum við athugun stofnunarinnar á markaði fyrir sölu auglýsinga og kostunar í útvvarpi. Gefur rannsókn eftirlitsins eftirfarandi til kynna.

#### 6.1 Afslættir RÚV ekki í samræmi við reglur

Eins og áður sagði er að finna á heimasíðu RÚV gjaldskrá félagsins fyrir auglýsingar en þar er gefið upp verð fyrir hverja sekúndu án virðisaukaskatts og eru mismunandi verðflokkar eftir því á hvaða tíma auglýsing birtist og í tengslum við hvaða dagskrárefni. Einnig er að finna þar reglur um afslætti og er mesti afsláttur sem þar er tilgreindur 30% frá listaverði í gjaldskrá miðað við tiltekið



umfang viðskipta og „grundvallast kjör þá á viðskiptum við RÚV síðustu tólf mánuðina þar á undan“, eins og segir í reglunum.

Samkeppniseftirlitið hefur undir höndum upplýsingar um að RÚV hafi ítrekað boðið viðskiptavinum hærrí afslætti en koma fram í reglum félagsins og fela í sér verð sem er langt undir listaverði:

- Sem dæmi um auglýsingatilboð sem hafa birst á heimasíðu RÚV má nefna auglýsingatilboð fyrir Eurovision söngvakeppnina árið 2008 þar sem boðið var upp á 40% afslátt af listaverði. Ljóst er að sá afsláttur sem veittur var í tilboði þessu var óháður árlegum viðskiptum auglýsanda og var hærrí en hámarksafsláttur sem boðinn er í gjaldskrá RÚV.
- Fyrir Ólympíuleikana í Peking árið 2008 bauð RÚV upp á tvenns konar auglýsingatilboð fyrir viðskiptavinum. Svokallaður gullpakki bauð upp á 60 birtingar á mismunandi tímum og bronspakki 28 birtingar. Samkvæmt útreikningum Samkeppniseftirlitsins nam afslátturinn frá listaverði í báðum tilvikum yfir 70%.
- Samkeppniseftirlitið hefur upplýsingar um að RÚV hafi nýlega boðið ákveðnum viðskiptavinum í gegnum tölvupóst upp á svokallað „krepputilboð“ þar sem áætlaður afsláttur var vel yfir 60%.
- Í tilboði til tiltekins viðskiptavinar sem Samkeppniseftirlitið hefur upplýsingar um var boðið upp á 60% afslátt af skjáauglýsingabirtingum. Samkeppniseftirlitið býr einnig yfir upplýsingum þar sem tilteknum viðskiptavinum var boðið upp meira en 60% afslátt af birtingum í kringum Ólympíuleikana og 75% afslátt af birtingum skjáauglýsinga.
- Samkeppniseftirlitið hefur einnig upplýsingar um að RÚV hafi boðið vöruskipti í stað peningagreiðslu fyrir auglýsingar.
- Samkeppniseftirlitið hefur undir höndum gögn sem sýna fram á nýleg tilboð RÚV þar sem boðinn er meiri en 80% afsláttur af listaverði samkvæmt gjaldskrá RÚV. Um er að ræða tilboð sem send hafa verið viðskiptavinum með tölvupóstum.
- Samkeppniseftirlitið býr yfir gögnum sem sýna fram á að RÚV bjóði kostun á mun lægra verði heldur en keppinautar félagsins. Eins og áður kemur fram inniheldur verðskrá RÚV ekki verð fyrir kostun en sé verð RÚV á kostun hins vegar borið saman við verð keppinautar vegna samanburðarhæfs sjónvarpsefnis hefur Samkeppniseftirlitið upplýsingar um að RÚV hafi boðið yfir 40% lægra verð en keppinautarnir.

## 6.2 Fríbirtingar stuðla að ójafnræði viðskiptamanna

Í hugtakinu „fríbirting“ felst gjaldfrí birting auglýsinga sem fylgja með birtingum á auglýsingum sem greitt er fyrir eða kostun. Fríbirtingar tíðkast sem hluti af afsláttarkjörum á markaði fyrir sölu auglýsinga í sjónvarpi og hljóðvarpi hjá öllum miðlum sem á þeim markaði starfa. Tilboð sem birt hafa verið á heimasíðu RÚV hafa boðið upp á fríbirtingar með keyptri kostun.



RÚV bauð upp á kostunartilboð fyrir tiltekna sjónvarpsþætti þar sem kostuninni fylgdi ein frí auglýsingabirting á viku.<sup>13</sup> Þá benda gögn sem Samkeppniseftirlitið hefur undir höndum til þess að auk afsláttarkjara RÚV séu boðnar fríbirtingar. Sem dæmi um það má nefna tilboð þar sem boðinn var svokallaður auglýsingapakki vegna kaupa auglýsinga í hljóðvarpi þar sem veittur var 26% afsláttur auk þess sem veittar voru fríbirtingar sem leiddu til þess að heildarafsláttur nam 42%. Þá má benda á að í þessu tiltekna dæmi var andvirði auglýsingapakkans fremur lágt þannig að erfitt er að sjá forsendur fyrir hinum mikla afslætti sem það fól í sér miðað við reglur RÚV um afsláttarkjör. Samkvæmt framansögðu er ljóst að með því að bjóða fríbirtingar með afsláttarkjörum hækkar raunverulegur afsláttur töluvert.

Þá hefur RÚV veitt þær upplýsingar að algengt sé að fjöldi fríbirtinga hjá stórum/stærri viðskiptavinum þeirra nemi 8-10% af fjölda keyptrá auglýsinga. Samkeppniseftirlitið hefur fengið upplýsingar um að undanfarnar vikur hafi hlutfall þetta farið hækkandi og nemi í einstaka tilfellum allt að 50%.

Af framangreindu er ljóst að auknir afslættir geta falist í veitingu svokallaðra fríbirtinga enda fást þannig fleiri birtingar auglýsinga fyrir lægra meðalverð fyrir hverja birtingu. Rannsókn Samkeppniseftirlitsins gefur til kynna að eftirlit með slíkum fríbirtingum sé miklum erfiðleikum bundið þar sem auglýsingakerfi RÚV býður ekki upp á þann möguleika að aðskilja þær birtingar sem er sérstaklega greitt fyrir frá fríbirtingum. Þannig er heildarverð auglýsingapakkans skráð á eina birtingu í kerfinu hver svo sem fjöldi birtra auglýsinga með fríbirtingum er. Þá er ljóst að með umræddu fyrirkomulagi afsláttarkjara er gagnsæi fyrir borð borið sem leiðir til þess að jafnræði ríkir ekki á milli viðskiptamanna félagsins líkt og því ber skylda til samkvæmt 5. gr. samnings um útvarpsþjónustu í almannabágu.

### 6.3 Samtvinnun afsláttarkjara RÚV

Athugun Samkeppniseftirlitsins leiddi einnig í ljós vandkvæði við aðgreiningu tekna af auglýsingum og kostun. T.a.m. hefur RÚV tvinnað saman kostunarstúf og auglýsingabirtingu með því að bjóða upp á svokallaðar fríbirtingar með kostun dagskrárefnis.

Samkvæmt 1. mgr. 11. gr. laga um Ríkisútvarpið frá 2007 mega samanlagðar tekjur RÚV af kostun ekki vera hærri en sem nemur hlutfalli tekna af kostun í samanlögðum tekjum Ríkisútvarpsins af auglýsingum og kostun á árinu 2006. Tilgangur greinarinnar var að koma í veg fyrir hlutfallslega aukið umfang RÚV á kostunarmarkaði en þegar var og takmarka þannig röskun á samkeppni að þessu leyti.

---

<sup>13</sup> Um var að ræða þættina *Private Practice*, *Seven Ages of Rock*, *Skyndirétti Nigellu* og *Dirty Sexy Money*.



Samkeppniseftirlitið óskaði eftir aðgreindum upplýsingum frá RÚV varðandi fríbirtingar og auglýsingar sem greitt væri fyrir. Stofnunin fékk eins og áður sagði þau svör að í auglýsingakerfi RÚV sé ekki unnt að aðskilja þær birtingar auglýsinga sem sérstaklega er greitt fyrir og þær auglýsingar sem falla undir fríbirtingu. Sú staðreynd auk samtvinnunar RÚV á kostun og auglýsingum í tilboðum sínum leiðir til þess að ekki eru skýr skil á milli þessara tveggja tekjuliða. Samanburður á tekjum vegna auglýsinga annars vegar og kostunar hins vegar í því skyni að ganga úr skugga um hvort fyrrgreindu ákvæði laga um RÚV sé fylgt er augljóslega erfiðleikum bundinn af þessum ástæðum.

Samtvinnun kostunar og auglýsinga dregur auk þess úr gagnsæi afsláttarkjara fyrir kostunaraðila, en afsláttarkjör RÚV fyrir kostunaraðila og auglýsendur skulu vera gagnsæ og standa öllum viðskiptamönnum til boða fyrir sambærilegt umfang viðskipta eins og fyrr sagði. Upplýst hefur verið af hálfu RÚV að félagið hafi hætt að veita tilboð þar sem tvinnuð er saman kostun og birtingu auglýsinga.

#### 6.4 Niðurstaða

Rannsókn Samkeppniseftirlitsins á háttsemi RÚV sýnir að félagið hefur með tilboðum sínum í ríkum mæli vikið verulega frá auglýstri gjaldskrá sinni um auglýsingar. Í reglum RÚV kemur fram að afsláttur sem tengist tímabundnum tilboðum bætist ekki við birt afsláttarkjör sem tengd eru árlegum viðskiptum. Með slíkri heimild getur RÚV veitt sérstök tilboð og eru þau óháð árlegum viðskiptum en Samkeppniseftirlitið telur að slíkt leiði til ógagnsæis í verðlagningu RÚV á auglýsingum og kostun auk þess sem slíkt tilboð geta leitt til samkeppnishamlandi undirboða af hálfu RÚV.

Vöruskiptasamningar sem RÚV hefur boðið viðskiptamönnum sínum, tilboð með tölvupóstum auk stórra afsláttá utan gjaldskrár ganga gegn kröfunni um gagnsæi um afsláttarkjör fyrir kostunaraðila og auglýsendur. Það verður að teljast ólíklegt að sömu afsláttarkjör standi öllum viðskiptamönnum til boða þar sem framangreind tilboð voru send einstökum viðskiptavinum en voru ekki birt með almennum hætti á heimasíðu RÚV. Í tölvupóstunum var jafnframt gefið í skyn að boðin tilboð og afslættir væru eingöngu ætlaðir viðkomandi viðskiptavini.

Framangreind dæmi um hegðun RÚV sýna að fyrirtækið hefur veitt umtalsverða afslætti sem ekki ríkir gagnsæi og jafnræði um á milli viðskiptamanna félagsins. Er þetta í ósamræmi við þær reglur sem gilda um starfsemi RÚV og vikið er að hér að framan. Ekki verður annað séð samkvæmt niðurstöðum rannsóknar Samkeppniseftirlitsins en að RÚV starfi á markaðnum fyrir sölu og birtingu auglýsinga án þess að fara að öllu leyti eftir hinni birtu gjaldskrá fyrirtækisins. Í þessu samhengi hefur komið fram hjá fyrirsvarsmanni RÚV að fyrirtækið telji sig



ekki bundið af verðskrá félagsins og reglum þess um afsláttarkjör við sölu auglýsinga til birtingar í útvarpi.<sup>14</sup>

Gögnin sýna að RÚV hafi jafnvel boðið yfir 80% afslátt af listaverði samkvæmt gjaldskrá. Einnig eru önnur dæmi um mikla afslætti RÚV. Þar til annað kemur í ljós verður að ganga að því sem gefnu í þessu máli að opinberlega birt kjör RÚV á auglýsingum endurspeglir kostnað RÚV og eðlilega álagningu. Þegar litið er til þessa og haft er í huga að engin aðskilnaður er fyrir hendi hjá RÚV, sem kemur í veg að opinbert fé sé notað til þess að niðurgreiða auglýsingastarfsemi, verður að að telja að þessir miklu afslættir RÚV veiti ríkar vísbendingar um skaðleg undirboð sem séu til þess fallin að raska samkeppni frá keppinautum sem engra ríkisstyrkja njóta. Líkt og hér að framan er getið hefur framkvæmdastjórn EB sérstaklega bent á að undirboð fyrirtækja sem veita útvarpsþjónustu í almannapágu geti ekki samræmst hlutverki þeirra og myndi undir öllum kringumstæðum hafa áhrif á viðskiptakjör á markaðnum og samkeppni sem færi gegn almannahagsmunum.<sup>15</sup> Telja verður því að þessi háttsemi RÚV feli ekki í sér sanngjarna samkeppni í skilningi EES/EB-samkeppnisréttar.

Samkvæmt 4. mgr. 11. gr. laga um RÚV skal gjaldskrá félagsins innihalda verð fyrir auglýsingabirtingu og aðra skylda tekjustofna. Samkvæmt 5. gr. samnings menntamálaráðuneytisins og RÚV skulu afsláttarkjör fyrir kostunaraðila vera gagnsæ og standa öllum til boða fyrir sambærileg viðskipti. Þrátt fyrir þetta er ekki að finna í reglum RÚV ákvæði um verð á kostun, aðeins auglýsingabirtingu. Kostun hlýtur þó óhjákvæmilega að falla undir skylda tekjustofna samkvæmt fyrirgreindu ákvæði, auk þess sem menntamálaráðuneytið krefst þess í samningnum við RÚV að verð á kostun sé gagnsætt. Ógagnsæi í þessari verðlagningu RÚV eykur auk þess hættu á samkeppnishömlum.

Einnig liggur fyrir að veiting fríbirtinga og samtvinnun auglýsinga og kostunar hafa átt sér stað. Þetta vinnur gegn gagnsæi og jafnræði viðskiptamanna RÚV. Vinnur það jafnframt gegn markmiði laganna um RÚV að hefta kostunarumsvif félagsins þar sem skilin á milli auglýsinga og kostunar eru ekki nægilega skýr.

Framangreint er ekki í samræmi við samning RÚV og menntamálaráðuneytisins. Samkeppniseftirlitið telur þetta jafnframt ganga gegn tilgangi með settum ákvæðum laga nr. 6/2007 um birtingu gjaldskrár vegna sölu auglýsinga og kostunar en tilgangurinn með slíku ákvæði hlýtur að vera sá að skapa gagnsæi og jafnræði milli viðskiptavina félagsins. Tilgangur þess að umrædd ákvæði voru sett fram var sá að gæta þess að RÚV fylgdi opinberri gjaldskrá og gæti því ekki í krafti stöðu sinnar hagað sér án tillits til keppinauta á auglýsingamarkaði.

---

<sup>14</sup> Ummæli útvarpsstjóra í þættinum Ísland í dag þann 30. október 2008.

<sup>15</sup> Sjá málsgrein 104 í *Draft Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting* frá 4. nóvember 2008.



Af framangreindu leiðir að auk þeirrar samkeppnislegu mismununar sem ríkir á markaði fyrir sölu auglýsinga og kostunar í útvarpi hafi Ríkisútvarpið gengið enn lengra í krafti þess ríkisstyrks sem það nýtur með því að fara fram hjá þeim reglum sem því hafa verið settar varðandi verðlagningu á umræddum markaði.

## 7.

### Háttsemi RÚV raskar samkeppni

Af framangreindum gögnum um tilboð og afslætti RÚV leiðir að fyrirtækið hefur beitt sér af krafti á auglýsingamarkaði. Rannsókn Samkeppniseftirlitsins styður þetta og gefur til kynna að RÚV hafi að undanfögnu aukið sókn sína á markaði fyrir sölu auglýsinga og kostunar í útvarpi. Sést það best á því að hlutdeild RÚV á markaði fyrir sölu auglýsinga og kostunar í sjónvarpi var 30-35% árið 2006 en er nú orðin 35-40%.<sup>16</sup> Á sama tímabili hefur markaðshlutdeild Stöðvar 2 og SkjásEins að sama skapi lækkað. Séu auglýsingatekjur skoðaðar sem hlutfall af heildartekjum félagsins hefur hlutfallið jafnframt aukist um 2,2% frá árinu 2006 til ársins 2008.<sup>17</sup> Þá er einnig vert í þessu samhengi að taka fram að markaðshlutdeild RÚV miðað við birtar auglýsingasekúndur hefur vaxið úr 28% í 31,1% á fyrstu níu mánuðum ársins borið saman við sama tímabil í fyrra.<sup>18</sup>

Hér verður einnig að hafa í huga að markaður fyrir kaup á sjónvarpsefni er nátengdur markaði fyrir sölu auglýsinga í sjónvarpi. Með þeirri miklu forgjöf sem Ríkisútvarpið nýtur með opinberum gjöldum er félaginu gert kleift að byggja upp vandaða dagskrá með vinsælu sjónvarpsefni og skapa með því aukið áhorf. Í því tilliti má benda á að samkvæmt niðurstöðum úr fjölmiðlakönnunum Capacent Gallup er hlutdeild Sjónvarpsins nú um 46% af heildaráhorfi sjónvarpsstöðva á meðan Stöð 2 er með 24,6% og SkjárEinn með 15% hlutdeild.<sup>19</sup> Með auknu áhorfi er ljóst að auðveldara er að selja auglýsingar enda ná auglýsendur þá til fleiri neytenda og auglýsingarnar því verðmætari. Þetta þýðir að með forgjöf RÚV í formi opinberra gjalda er félaginu jafnframt veitt forgjöf á markaði fyrir sölu auglýsinga. Í þessu samhengi er rétt að nefna að Samkeppniseftirlitinu hafa borist kvartanir þess efnis að Ríkisútvarpið hafi yfirboðið keppinauta sína við kaup á sjónvarpsefni og nýtt sér stöðu sína í efniskaupum. Án tillits til réttmætis þeirra kvartana er þó ljóst að það fyrirkomulag að RÚV nýtur tekna í formi afnotagjalda eða skatttekna gerir félaginu óneitanlega auðveldara fyrir að afla dagskrárefnis. Líkt og fram kemur hér að framan hefur komið fram í EES/EB-samkeppnisrétti að

---

<sup>16</sup> Hér er markaðshlutdeild miðuð við tekjur sjónvarpsstöðvanna Sjónvarpið, Stöð 2 og SkjárEinn vegna sölu auglýsinga og kostunar fyrir mánuðina janúar til og með júní árið 2008.

<sup>17</sup> Hér er miðað við fyrstu sex mánuði ársins 2008.

<sup>18</sup> Hér er miðað við útreikninga óháðs aðila og miðast við sýningu auglýsinga á svokölluðum kjörtíma útsendinga hjá Sjónvarpinu, Stöð 2 og SkjárEinum.

<sup>19</sup> Miðað við niðurstöður könnunar fyrir áhorf vikuna 20. – 26. október 2008 miðað við einstaklinga á aldrinum 12-80 ára.





mikilvægt sé að fyrirtæki sem veita útvarpsþjónustu í almannapágu noti ekki almannafé til þess að yfirbjóða einkarekna keppinauta við kaup á sýningarrétti efnis. Er talið að slík hegðun geti leitt til þess að keppinautum sé ýtt út af markaðnum.<sup>20</sup>

Það er álit Samkeppniseftirlitsins að með lögum nr. 6/2007 um Ríkisútvarpið ohf. hafi verið skapaðar umtalsverðar samkeppnishömlur með því fyrirkomulagi að veita RÚV tekjur af almannafé jafnframt því að heimila fyrirtækinu að starfa áfram á markaði fyrir sölu auglýsinga og kostunar í útvarpi. Það rekstrarfyrirkomulag RÚV gengur gegn því markmiði samkeppnislaga að efla virka samkeppni í viðskiptum þar sem það stuðlar að samkeppnislegri mismunun á markaði fyrir birtingu auglýsinga og markaði fyrir kostun bæði í sjónvarpi og hljóðvarpi. Þær tekjur af almannafé sem RÚV nýtur veitir félaginu eins og áður sagði forgjöf til þess að kaupa og framleiða vinsælt sjónvarpsefni sem veitir því einnig töluverð forréttindi á auglýsingamarkaði.

Athugun Samkeppniseftirlitsins á markaði fyrir sölu auglýsinga og kostunar í útvarpi hefur jafnframt leitt í ljós að auk þeirrar kerfislegu samkeppnislegu mismununar sem ríkir á umræddum markaði hafi RÚV með tilboðum sínum og afsláttum gert samkeppnistöðuna enn verri á þessu sviði. Þetta hefur RÚV gert með því að starfa ekki í samræmi við tilgang og markmið þeirra reglna sem settar hafa verið varðandi verðlagningu fyrirtækisins. Veitir það jafnframt vísbendingar um að regluverk um þessa starfsemi RÚV sé ekki nægilega öflugt. Leiðir það til þess að félagið hegðar sér með óviðunandi hætti á markaðnum sem er til þess fallið að hrekja keppinauta þess út af markaðnum.

Samkeppniseftirlitið telur þannig ljóst að framangreint fyrirkomulag auk hegðunar RÚV á markaði fyrir sölu auglýsinga og kostunar í útvarpi hafi leitt til alvarlegrar takmörkunar á samkeppni. Þannig megi ekki rekja erfiða stöðu keppinauta RÚV eingöngu til samdráttar á auglýsingamarkaði vegna þess efnahagsástands sem nú ríkir heldur ekki síst til þeirra ósanngjörnu samkeppnisaðstæðna sem ríkja á umræddum markaði og stafa af lögnum um RÚV og samkeppnishamlandi hegðun fyrirtækisins á auglýsingamarkaðnum.

## 8.

### **Þátttaka RÚV á auglýsingamarkaði vinnur gegn fjölbreytni í fjölmiðlun**

Í athugasemdum með frumvarpi til laga um Ríkisútvarpið ohf. var áframhaldandi þátttaka RÚV á auglýsingamarkaði í sjónvarpi rökstudd með því að hyrfti félagið af markaðnum yrði nánast engin samkeppni um auglýsingaframboð í sjónvarpi. Þannig yrðu tveir aðilar eftir á auglýsingamarkaði í sjónvarpi. Í umræðum á Alþingi þann 4. nóvember síðastliðinn sagði menntamálaráðherra eftirfarandi: „Ef

<sup>20</sup> Sjá t.d. málsgrein 102 í *Draft Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting* frá 4. nóvember 2008



*við blasir að algjör samþjöppun verði á markaði sjálfstæðra fjölmiðla, sem ég geld varhug við, verður hlutverk Ríkisútvarpsins brýnna en nokkru sinni fyrr. Við slíkar aðstæður væri sömuleiðis varhugavert að setja því of þröngar skorður og afhenda einum aðila allan auglýsingamarkað landsins á silfurfati."*

Samkeppniseftirlitið telur 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. Auglýsingar eru mikilvæg tekjuöflunarleið fyrir sjónvarpsstöðvar og þá sérstaklega stöðvar eins og SkjáEinn sem er að öllu leyti rekinn fyrir tekjur af auglýsingum og kostunarsamningum. Færi stór aðili eins og RÚV út af auglýsingamarkaði myndi, a.m.k. í eðlilegu efnahagsumhverfi, skapast svigrúm fyrir aðra að fóta sig á markaðnum og nýta sér það tóm sem skapaðist við brotthvarf RÚV. Myndi það án efa efla samkeppni og fjölga valkostum neytenda. Sömuleiðis myndi sú breyting gera eignarhald á fjölmiðlum eftirsóknarverðara og þannig skapa forsendur fyrir dreifðu eignarhaldi á þeim. Nú hafa skapast þær aðstæður hér á landi að mikill samdráttur er í efnahagslífi landsins sem þrengir að afkomu margra fyrirtækja og ekki síst á auglýsingamarkaði. Við þær aðstæður er enn brýnna að gæta þess að eðlileg samkeppnisskilyrði séu fyrir hendi á umræddum auglýsingamarkaði svo að ekki verði hér meiri fákeppni á þeim markaði en ríkt hefur eða að RÚV öðlist einokunarstöðu sem hefur augljósan skaða í för með sér fyrir almenning í landinu. Ef einkareknar sjónvarpstöðvar geta ekki lengur keppt við RÚV og hætta sjónvarpsrekstri dregur það úr fjölbreytni í fjölmiðlum og skaðar augljóslega lýðræðislega umræðu.

Ljóst er að eðlileg samkeppni á auglýsingamarkaði er mikilvæg auglýsendum og neytendum. Í þessu sambandi er rétt að benda á að tómarúm getur skapast á auglýsingamarkaði hverfi RÚV fyrirvaralaust af markaðnum. Jafnframt er ljóst að einkareknar stöðvar hafa almennt ekki sömu dreifingu á landsbyggðinni. Bregðast má við þessu með því að marka skýra tímasetta stefnu um það hvernig RÚV hverfi af markaðnum sem fullgildur keppinautur.

Samkeppniseftirlitið vill taka fram að það telur mikilvægt að samhliða endurskoðun á þátttöku RÚV á auglýsingamarkaði verði sett löggjöf um fjölmiðla og eignarhald á þeim, m.a. í því skyni að tryggja dreift eignarhald. Að því er núgildandi lagaumhverfi varðar, ber þó að hafa í huga að samrunaákvæði 17. gr. samkeppnislaga er ætlað að koma í veg fyrir óæskilega samþjöppun á markaði hér á landi. Fram hefur komið opinberlega að Samkeppniseftirlitið hefur lögum samkvæmt til skoðunar samruna Árvakurs og Fréttablaðsins. Ekki er því enn ljóst hvort frekari samþjöppun á fjölmiðlamarkaði muni eiga sér stað hér á landi.

## 9.

### **Breyta ber starfsumhverfi RÚV**



Af þeim ástæðum sem að framan hafa verið raktar og til að koma í veg fyrir þá miklu samkeppnislegu mismunun sem leiðir af óbreyttri starfsemi RÚV á markaði fyrir birtingu auglýsinga og fyrir kostun vill Samkeppniseftirlitið beina eftirfarandi til menntamálaráðherra:

1. Ljóst er að fullur samkeppnislegur jöfnuður næst ef RÚV hverfur af auglýsingamarkaði og starfsemi þess yrði alfarið kostuð af opinberum fjárframlögum. Með hliðsjón af núverandi efnahagsástandi getur slík aðgerð stuðlað að því að einkareknir ljósvakamiðlar geti starfað áfram. Er þetta til þess fallið að tryggja valkosti almennings á sviði fjölmiðlunar. Hins vegar verður að hafa í huga að dreifikerfi einkarekinna stöðva ná almennt ekki til jafn stórs hluta landsins og RÚV. Með hliðsjón af öllu framangreindu er því æskilegt að mörkuð verði stefna sem miðar að því að RÚV hætti þessari starfsemi sem fullgildur keppinautur þegar aðstæður þykja leyfa.
2. Telji menntamálaráðherra og/eða löggjafinn ekki tækt að RÚV hverfi af markaði fyrir sölu auglýsinga í útvarpi, eða á meðan verið er að koma því svo fyrir að RÚV hverfi af umræddum markaði, telur Samkeppniseftirlitið mikilvægt að verulega verði dregið úr umsvifum félagsins á markaðnum og félaginu settar skýrar reglur sem takmarka umrædda starfsemi þess. Slíkar reglur þurfa að vera skilvirkar, einfaldar og gagnsæjar þannig að auðvelt verði að fylgja þeim eftir bæði fyrir félagið sjálft, keppinauta þess og til þess bæra eftirlitsaðila. Nauðsynlegt er að reglurnar feli m.a. í sér að sett verði ófrávíkjanleg gjaldskrá sem lúti staðfestingu og eftirliti, svokallaðar fríbirtingar verði óheimilar, auglýsingatíma verði settar skorður svo og allri markaðssókn, óheimilt verði að birta auglýsingar inni í dagskrárefni og kostun verði óheimil enda skapar hún ógagnsæi og er til þess fallin að mismuna viðskiptamönnum félagsins.

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson