

Mánudagurinn 2. júní 1997 kl. 12:00

95. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 18/1997

**Samningur Ríkisútvarpsins og Íslensks sjónvarps hf. við  
Handknattleikssamband Íslands o.fl.**

**I.**

**Málavextir**

Samkeppnisstofnun barst erindi, þann 3. október 1996, frá Sigurði G. Guðjónssyni, hrl., fyrir hönd Fjölmíðlunar hf. (Stöðvar 2). Í erindinu er óskað eftir því að Samkeppnisstofnun taki til athugunar samning Ríkisútvarpsins og Íslensks sjónvarps hf. (Stöðvar 3) við Handknattleikssamband Íslands og samtök 1. deildar félaga, dags. 19. september 1996, og geri viðhlítandi ráðstafanir gagnvart Ríkisútvarpinu verði það álit stofnunarinnar að samningurinn brjóti í bága við reglur samkeppnislaga nr. 8/1993.

Í erindinu kemur fram að Ríkisútvarpið og Íslenskt sjónvarp hafi í sameiningu keypt einkarétt til upptöku og útsendingar frá öllum kappleikjum í 1. deild karla, 1. deild kvenna, bikarkeppni HSÍ og meistarakeppni HSÍ á keppnistímabilunum frá 1996 til 2000.

Kvartandi telur að þar sem Fjölmíðlun sé í harðri samkeppni bæði við Ríkisútvarpið og Íslenskt sjónvarp um efniskaup sé nauðsynlegt að samkeppnisyfirvöld skeri úr um það hvort opinbert fyrirtæki eins og Ríkisútvarpið, sem nýtur ótakmarkaðrar fjárhagslegrar ábyrgðar ríkissjóðs á skuldbindingum sínum, geti við efniskaup boðið einstökum einkafyrirtækjum að taka þátt í viðkomandi kaupum til þess að bæta samkeppnisstöðu sína.

## II. Málsmeðferð

### 1.

Kvörtun Fjölmiðlunar var send Ríkisútvarpinu og Íslensku sjónvarpi til umsagnar. Svar barst frá Kristjáni Þorbergssyni, hdl., fyrir hönd Ríkisútvarpsins með bréfi, dags. 18. október 1996, og Aðalsteini E. Jónassyni, hdl., fyrir hönd Íslensks sjónvarps með bréfi, dags. 8. nóvember 1996.

### 2.

Í umsögn lögmanns Ríkisútvarpsins kemur fram að aðdraganda þeirrar samningsgerðar sem erindi Fjölmiðlunar varðar megi rekja til samnings sem á undanförunum árum hafi verið í gildi til eins eða tveggja ára í senn milli Ríkisútvarpsins og handknattleikshreyfingarinnar. Sá samningur hafi veitt Ríkisútvarpinu forgangsrétt til upptöku og útsendingar frá mótum í greininni. Um einkarétt Ríkisútvarpsins hafi ekki verið að ræða. Í síðasta samningi þess efnis segi m.a. að verði um samninga HSÍ við aðrar sjónvarpsstöðvar að ræða, sé Ríkisútvarpið tilbúið til þess að semja um skiptingu leikja í úrslitakeppni í beinni útsendingu, án þess að slíkt hafi áhrif á þær upphæðir sem eigi að greiðast samkvæmt samningum. Ríkisútvarpið hafi þó fyrsta valrétt á leikjum til beinna útsendinga.

Jafnframt segir í umsögn lögmannsins: „Um það leyti sem samningur þessi rann út, hófust viðræður um framlengingu hans á hliðstæðum nótum. Rætt var um að gera hann til tveggja ára. Viðræður þessar voru komnar nokkuð á veg þegar fyrrsvarsmenn handknattleikshreyfingarinnar tilkynntu að þeim hefði borist tilboð frá Fjölmiðlun hf., sem gerði ráð fyrir að tveimur sjónvarpsstöðvum, Stöð 2 og Sýn, yrði fenginn einkaréttur á sjónvarpsefni frá íslenskum handknattleik til aldamóta. Jafnframt kom fram að með því að sjónvarpsrásirnar væru tvær, væri hægt að stórauka sýningartímamann frá því sem unnt væri að anna í dagskrá einnar stöðvar. Þannig myndi handknattleikurinn fá stórukna umfjöllun m.v. það sem viðgengist hefði á undanförunum árum.

Ríkisútvarpið, sem ekki hafði falast eftir einkarétti, var þar með komið inn í viðræður um einkarétt til aldamóta. Þar sem Fjölmiðlun hf. bauð aðgang að tveimur stöðvum leitaði Ríkisútvarpið eftir samstarfi við Stöð 3, þannig að þær stöðvar sameiginlega gætu boðið upp á jafn víðtæka umfjöllun og boðið var

*upp á hjá Stöð 2 og Sýn. Fyrir fyrirvarsmönnum Ríkisútvarpsins vakti að tryggja áhorfendum þess aðgang að leikjum í hinni vinsælu handknattleiksíþrótt hér eftir sem hingað til í ólæstri dagskrá.*

Þá er það mat lögmannsins að Ríkisútvarpið hafi ekki brotið samkeppnislög með því að bjóða einkafyrirtæki að taka þátt í efniskaupum sem Ríkisútvarpið ábyrgðist svo fullar efndir á. Lögmaðurinn telur að ekki skipti máli hvort tveir aðilar standi sameiginlega að kaupum útvarpsréttar á efni, eða hvort annar standi einn að slíkum kaupum en áskilji sér framsalsrétt á hluta efnis til annarra stöðva.

Lögmaðurinn bendir jafnframt á að á vettvangi Evrópusambandsins hafi þingið ályktað um útsendingar frá íþróttaviðburðum fyrr á þessu ári. Þar komi fram að sjónvarpsstöðvum í ríkiseigu beri í flestum aðildarríkjum Evrópubandalagsins sérstök skylda til að sjá til þess að útsendingar frá meiriháttar íþróttaviðburðum nái til alls almennings í ólæstri dagskrá. Líta beri til þessa við framkvæmd samkeppnislaga.

Í lok umsagnar sinnar mótmælir lögmaðurinn því, að efni séu til einhvers konar fjárhagslegs aðskilnaðar hjá Ríkisútvarpinu. Starfsemi Ríkisútvarpsins sem slíks sé í samkeppni við Fjölmiðlun hf. en sú samkeppni einskorðist ekki við útsendingar frá handboltaleikjum þótt á því sviði hafi skorist í odda með aðilum.

### 3.

Í umsögn lögmanns Íslensks sjónvarps segir: „*Af hálfu Íslenska sjónvarpsins hf. er litið svo á að mál þetta snúi fyrst og fremst að málefnum Ríkisútvarpsins. Er þetta einkum ljóst ef litið er til erindis Fjölmiðlunar hf. frá 3. október 1996, þar sem sérstaklega er vitnað til 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Hefur lögmaður Ríkisútvarpsins gert því tæmandi skil í áðurgreindu bréfi hvers vegna samningur þessi brýtur ekki í bága við fyrrgreint lagaákvæði og er vísað til þess.*

*Það er þó eitt atriði sem gæti snúið að Íslenska sjónvarpinu hf. sem þarfnast nánari umfjöllunar og verður nú vikið að því.*

*Í síðastnefndu bréfi Fjölmiðlunar hf. er fullyrt að Ríkisútvarpið ábyrgist að fullu allar efndir Íslenska sjónvarpsins hf. á umræddum samningi. Eins og fram*

*kemur í drögum að samningi milli Ríkisútvarpsins og Íslenska sjónvarpsins hf. hefur frá upphafi verið ljóst að hvor aðili um sig muni greiða tiltekið hlutfall af greiðslum samkvæmt samningnum við HSÍ. Þannig er gert ráð fyrir því í umræddum samningsdrögum að skipting greiðslna innbyrðis verði með þeim hætti að Íslenska sjónvarpið hf. greiði 37,5% greiðslna en Ríkisútvarpið 62,5%. Samkvæmt þessu er ljóst að það hefur aldrei staðið til að Ríkisútvarpið stæði straum af greiðslum Íslenska sjónvarpsins hf. samkvæmt samningnum.“*

Lögmaðurinn bendir á að Ríkisútvarpið hafi mikla hagsmuni af því að geta tryggt áhorfendum sínum áframhaldandi aðgang að útsendingum frá íslenskum handknattleik. Annars geti stofnunin ekki sinnt þeirri lögbundnu skyldu sinni að tryggja almenningi í landinu aðgang að ólæstum útsendingum frá vinsælustu íþróttaviðburðum þjóðarinnar.

Fram kemur hjá lögmanninum að ekki hafi staðið til að Íslenska sjónvarpið tæki þátt í umræddum efniskaupum. Hins vegar hafi verið ljóst að Ríkisútvarpið hafi verið knúð til að bregðast við með einhverjum hætti til að tryggja sambærilegan sýningartíma og Fjölmiðlun gerði ráð fyrir í sínu tilboði, þ.e. sýningartíma tveggja sjónvarpsstöðva, og því hefði Ríkisútvarpið tekið upp viðræður við Íslenska sjónvarpið.

Síðan segir í bréfi lögmannsins: „Íslenska sjónvarpið hf. telur með vísan til ofangreinds svo og með vísan til þeirra meginsjónarmiða sem lágu að baki samningi um útsendingarrétt við HSÍ, að í raun hafi ekki skipt máli hvor leiðin af tveimur mögulegum hafi verið valin, að Ríkisútvarpið stæði eitt að samningsgerðinni við HSÍ og þá hugsanlega með framsalsrétti á útsendingarefni til Íslenska sjónvarpsins hf., eða að Ríkisútvarpið og Íslenska sjónvarpið hf. kæmu sameiginlega fram sem samningsaðilar gagnvart HSÍ eins og raunin varð.“

*Komist Samkeppnisstofnun að þeirri niðurstöðu að umræddur samningur stangist á einhvern hátt á við ákvæði samkeppnislaga er lögð á það áhersla af hálfu Íslenska sjónvarpsins hf. að eigi verði gripið til íhlutunar samkvæmt 2. mgr. 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 heldur látið við það sitja að birta álit á grundvelli 19. gr. s.l. Framtíðarsamningsgerð getur þá tekið mið af slíku álit.*

#### 4.

Athugasemdir Ríkisútvarpsins og Íslensks sjónvarps voru sendar lögmanni Fjölmiðlunar til umsagnar og barst svar með bréfi, dags. 20. nóvember 1996. Þar kemur fram að erindi Fjölmiðlunar sé fyrst og fremst beint að Ríkisútvarpinu en ekki Íslensku sjónvarpi, enda megi ætla að hagsmunir Íslensks sjónvarps og Fjölmiðlunar fari saman.

Lögmaðurinn bendir á að ábyrgð Ríkisútvarpsins og Íslensks sjónvarps sé óskipt gagnvart HSÍ og geti Ríkisútvarpið verið ábyrgt fyrir öllum greiðslum. Samningsgerð þessara tveggja fyrirtækja feli í sér óréttmætan fjárhagsstuðning ríkisins við einkaaðila, sem fallinn sé til þess að raska samkeppni og vísar lögmaðurinn til ákvæða 45. – 48. gr. samkeppnislaga því til stuðnings. Til greina komi að beita tilvísuðum lagaákvæðum með lögjöfnun eða rýmkaði lögskýringu í ljósi tilgangs samkeppnisreglna.

Þá segir í bréfi lögmannsins: „*Um starfsemi Ríkisútvarpsins gildir fyrst og fremst ákvæði III. kafla útvarpslaga nr. 68/1985. Eitt allra fjölmiðlafyrirtækja hér á landi hefur það lögboðna áskrift, auk þess hefur það tekjur af innflutningi sjónvarps- og hljóðvarpstækja og af hlutum í þau. Ríkisútvarpið má og hafa tekjur af auglýsingasölu sbr. 2. mgr. 22. gr. laganna. Þegar horft er til hinna föstu og lögboðnu tekjustofna Ríkisútvarpsins verður vart hjá því komist að telja Ríkisútvarpið, sem er í eigu íslenska ríkisins sbr. 14. gr. laganna, opinbert fyrirtæki sem starfar í skjóli opinberrar verndar. Eigendur hljóðvarps og sjónvarpsviðtækja hafa ekkert val um, hvort þeir vilji eiga viðskipti við Ríkisútvarpið, því lögtaksréttur er fyrir afnotagjaldinu sbr. 2. mgr. 29. gr. útvarpslaganna. Það er því væntanlega óumdeilanlegt að Ríkisútvarpið er eitt þeirra opinberu fyrirtækja sem 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga nær eða geta náð til.*“

Lögmaðurinn telur helstu rökin fyrir því að viðhalda skylduáskrift að Ríkisútvarpinu og að aðflutningsgjöld af sjónvarps- og hljóðvarpstækjum falli stofnuninni í skaut hafa verið þau, að löggjafinn leggi sérstakar skyldur á Ríkisútvarpið varðandi annars vegar útbreiðslu þess sbr. 1. mgr. 16. gr. útvarpslaga og hins vegar varðandi það efni sem stofnunni sé skylt að bjóða upp á, sbr. 1., 2. og 3. mgr. 15. gr. útvarpslaga. Í 5. mgr. 16. gr. útvarpslaganna komi fram að útvarpinu sé heimilt að hafa samvinnu við aðra aðila um dagskrárgerð og útsendingar dagskrár til að ná þessum markmiðum. Telur lögmaðurinn að samkvæmt gagnályktun frá síðastgreindu ákvæði og ákvæðum

III. kafla útvarpslaga að öðru leyti sé Ríkisútvarpinu ekki heimilt að stunda kaup á dagskrárefni með öðrum aðilum í útvarpsrekstri, í það minnsta ekki með þeim hætti að Ríkisútvarpið ábyrgist að fullu og öllu greiðslu þess, eins og gert sé í samningi Ríkisútvarpsins og Íslensks sjónvarps við HSÍ. Ennfremur segir í bréfi lögmannsins, að Ríkisútvarpið hafi ekki, frekar en önnur ríkisfyrirtæki eða -stofnanir, heimild til að ábyrgjast greiðslur fyrir þriðja aðila, nema til komi samþykki Alþingis með samþykkt fjárlaga sbr. og 22. gr. útvarpslaga.

Með vísan í ofangreind atriði telur lögmaðurinn að samkeppnisráð verði að sjá til þess, með vísan til 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga, að hreinn samkeppnisrekstur Ríkisútvarpsins sé ekki niðurgreiddur af föstum og lögákveðnum tekjustofnum þess, afnotagjöldum og aðflutningsgjöldum.

Síðan segir í bréfi lögmannsins: „*Komist Samkeppnisstofnun að þeirri niðurstöðu að samningsgerð sem þessi fái staðist af hálfu Ríkisútvarpsins þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga, þykir hins vegar við hæfi að vekja athygli stofnunarinnar á síðari málslíð gr. 2.4. í samningi Ríkisútvarpsins og Íslensks sjónvarps hf. við Handknattleikssamband Íslands og Samtök 1. deildarfélaganna, en þar segir:*

„*Samkvæmt starfsreglum RÚV er heimilt að birta merki stuðningsaðila við birtingu úrslita og stöðu hverju sinni í samræmi við reglur Ríkisútvarpsins þar að lútandi, dags. 17. 09. 1990 eða í samræmi við þær reglur sem útvarpsstjóri RÚV setur hverju sinni.*“

Með þessu samningsákvæði er Ríkisútvarpið að tryggja sér rétt til að birta án athugasemda af hálfu samningsaðila nafn eða vörumerki aðila, sem kostar eða veitir tiltekna þjónustu í sambandi við beina útsendingu á vegum Ríkisútvarpsins, í hvert sinn sem staða í leik, sem verið er að senda út, birtist á sjónvarpsskjánum, þegar um útsendingar íþróttæfnis hefur verið að ræða á vegum Ríkisútvarpsins.

Öðrum sjónvarpsfyrirtækjum hefur hins vegar verið bannað að birta nöfn eða vörumerki kostenda eða þjónustuaðila við sömu aðstæður sbr. nú síðast bréf Útvarpsréttarnefndar til sjónvarpsstöðvarinnar Sýnar hf. frá 6. september 1996. Sambærilegt bréf hefur áður borist Íslenska útvarpsfélaginu hf. 22. apríl 1994. Báðar þessar sjónvarpsstöðvar hafa farið að tilmælum Útvarpsréttarnefndar að þessu leyti. Útvarpsréttarnefnd hefur hins vegar ekki

*talið sig eiga lögsögu varðandi þetta mál gagnvart Ríkisútvarpinu sbr. bréf nefndarinnar til Íslenska útvarpsfélagsins frá 17. október 1995. Ríkisútvarpið hefur heldur ekki látið segjast, þó svo að menntamálaráðherra, sem fer með málefni þess, hafi óskað eftir því að stofnunin færi að lögum og gætti ákvæða 2. mgr. 1. gr. reglugerðar um auglýsingar í útvarpi nr. 611/1989.“*

Lögmaðurinn fer fram á að Samkeppnistofnun banni framangreinda háttsemi í öllum útsendingum Ríkisútvarpsins frá kappleikjum eða öðrum íþróttamótum að viðlögðum dagsektum sbr. 51. gr. samkeppnislaga.

## 5.

Lögmönnum Ríkisútvarpsins og Íslensks sjónvarps voru sendar athugasemdir lögmans Fjölmiðlunar til frekari umsagnar og barst svar frá lögmanni Ríkisútvarpsins með bréfi, dags. 12. desember 1996. Engar athugasemdir bárust frá lögmanni Íslensks sjónvarps.

## 6.

Lögmaður Ríkisútvarpsins ítrekar að Ríkisútvarpið hafi ekki sóst eftir einkaréttarsamningi í þeim viðræðum sem það átti við forsvarsmenn handknattleikshreyfingarinnar áður en forsvarsmenn Fjölmiðlunar hf. komu og kynntu boð sitt um tvær sjónvarpsrásir og einkarétt til aldamóta. Ríkisútvarpið hafi efnt til samstarfs við Stöð 3 til þess að leitast við að þjóna þeim hagsmunum handknattleikshreyfingarinnar að fá sem víðtækasta umfjöllun í sjónvarpi.

Lögmaðurinn segir Ríkisútvarpið hvorki geta fallist á að með gjörðum sínum hafi það brotið samkeppnislög, né að tilefni sé til beitingar sérstakra úrræða þeirra laga gegn stofnuninni. Hafa beri í huga að sá viðsemjandi sem hér sé um að ræða sé aðeins einn, þ.e. handknattleikshreyfingin, og því varla hægt að telja að um samkeppni á markaði sé að ræða varðandi umþrætta samningsgerð. Hins vegar eigi Fjölmiðlun hf. og Ríkisútvarpið í virkri samkeppni um áhorf og auglýsingatekjur. Þá hafnar lögmaður Ríkisútvarpsins því að unnt sé að beita ákvæðum 45. – 48. gr. samkeppnislaga með rýmkaði lögskýringu eða lögjöfnun um það sem lögmaður Fjölmiðlunar hf. kjósi að nefna óréttmætan ríkisstuðning.

Síðan segir í svari lögmansins: „Það er því vert að áréttta, að gagnstætt því sem lögmaður Fjölmiðlunar hf. heldur fram, starfar Ríkisútvarpið á grundvelli

*Þeirra réttarreglna sem um það gilda. Sú gagnályktun sem lögmaðurinn leyfir sér að viðhafa frá ákvæðum útvarpslaga um Ríkisútvarpið, í þá veru að því sé óheimilt að efna til samstarfs við aðrar stöðvar um kaup eða gerð dagskrárefnis er ótæk með öllu. Þau dæmi sem útvarpslög nefna um starfsemi Ríkisútvarpsins gefa ekki tilefni til slíkrar gagnályktunar.*

*Hvort Ríkisútvarpið er ábyrgt gagnvart handknattleikshreyfingunni fyrir fullum efnendum samnings þess sem gerður var á sl. hausti getur heldur ekki falið í sér neitt brot, né verið óeðlilegt með neinum hætti. Hefði Ríkisútvarpið staðið eitt að gerð samnings, en með áskilnaði um framsalsheimildir hefði niðurstaðan orðið sú sama. Kaup efnis eða dagskrárgerð með framsalsheimildum er á engan hátt ólögleg starfsemi. Því getur það heldur ekki talist óheiðarlegt eða ólöglegt að koma saman að kaupum fremur en að ganga frá þeim þætti síðar. Öllum kenningum um að með þeim framgangsmáta hafi Ríkisútvarpið brotið ákvæði samkeppnislaga gagnvart Fjölmíðlun hf. hlýtur að eiga að vísa á bug.“*

Lögmaður Ríkisútvarpsins mótmælir því að Ríkisútvarpið hafi tekjur af innflutningi sjónvarps- og hljóðvarpstækja og hlutum í þau þar sem þessar tekjur hafi sl. 10 ár runnið í ríkissjóð.

Lögmaðurinn hafnar því að Ríkisútvarpið teljist njóta einkaleyfis eða verndar skv. 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga og bendir á að starfsemi þess sé ekki vernduð og að einkaleyfið hafi horfið við gildistöku útvarpslaga. Eignarhald ríkisins og afnotagjaldakerfið þýði ekki vernd í skilningi þessa ákvæðis. Þá er því mótmælt að í samstarfi Ríkisútvarpsins og Stöðvar 3 hafi falist fjárhagslegur stuðningur við Stöð 3 en jafnvel þótt svo væri gæti það ekki grundvallað kröfu um fjárhagslegan aðskilnað innan Ríkisútvarpsins þar sem á milli þessa tvenns væri ekki rökrænt samhengi.

Varðandi athugasemdir lögmanns Fjölmíðlunar um styrktar auglýsingar bendir lögmaðurinn á að ekki sé alltaf hægt að ráða við þær. Mótshaldarar semji oft um birtingar með þeim hætti að sjónvarpsstöðvar standi frammi fyrir vali um að sýna frá viðburði eður ei. Sérstaða tölvu- og úrafyrirtækja að því er birtingu varðar sé viðurkennd. Ríkisútvarpið muni hér eftir sem hingað til leitast við að fylgja fyrirmælum laga og reglugerðar um auglýsingar.



## 7.

Íslensk margmiðlun tók yfir rekstur Íslensks sjónvarps í lok árs 1996. Í febrúar sl. keypti Fjölmiðlun hf. Íslenska margmiðlun sem á og rekur Stöð 3. Samkeppnisstofnun hafði samband við lögmann Fjölmiðlunar eftir þann samruna og óskaði lögmaðurinn þá eftir því að stofnunin héldi áfram rannsókn málsins.

## III.

### Lagaumhverfi

#### 1.

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 óréttmætum viðskiptaháttum, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðnum, sbr. 1. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993.

Skv. 17. gr. samkeppnislaga getur samkeppnisráð gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðgerðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Skv. b-lið 1. mgr. 17. gr. geta hin skaðlegu áhrif verið fólgin í óhagkvæmri nýtingu framleiðsluáætta, t.d. vegna þess að valkostum viðskiptavina fækkar, framleiðsla og sala verður dýrari og keppinautar útilokast frá markaðnum. Íhlutun samkeppnisráðs vegna þessa getur skv. 2. mgr. 17. gr. m.a. verið fólgin í banni, fyrirmælum eða heimild með ákveðnu skilyrði.

Í 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga, þar sem fjallað er um fjárhagslegan aðskilnað segir: „Þegar um er að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar er samkeppnisráði heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar á milli þess hluta rekstrar fyrirtækisins sem nýtur einkaleyfis eða verndar og hins vegar þess hluta rekstrar sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila. Skal þess gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi.“

#### 2.

Í 1. mgr. 2. gr. útvarpslaga nr. 68/1985 segir: „Ríkisútvarpið annast útvarp í samræmi við ákvæði III. kafla laga þessara.“

Í upphafsákvæði III. kafla, 14. gr., segir: „*Ríkisútvarpið er sjálfstæð stofnun í eigu íslenska ríkisins.*“

Í 15. gr. laganna eru markmið Ríkisútvarpsins rakin. Þar segir: „*Ríkisútvarpið skal leggja rækt við íslenska tungu, sögu þjóðarinnar og menningararfleifð.*“

*Ríkisútvarpið skal halda í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur og mannréttindi og frelsi til orðs og skoðana. Það skal gæta fyllstu óhlutdrægni í frásögn, túlkun og dagskrárgerð.*

*Ríkisútvarpið skal m.a. veita almenna fréttapjónustu og vera vettvangur fyrir mismunandi skoðanir á þeim málum sem efst eru á baugi hverju sinni eða almennung varða. Það skal flytja fjölbreytt skemmtiefni við hæfi fólks á öllum aldri. Sérstaklega skal þess gætt að hafa á boðstólum fjölbreytt efni við hæfi barna, jafnt í hljóðvarpi og sjónvarpi. Ríkisútvarpið skal flytja efni m.a. á sviði lista og bókmennta, vísinda og sögu auk tónlistar. Það skal veita almenna fræðslu og gera sjálfstæða dagskrárþætti er snerta Ísland eða Íslendinga sérstaklega.“*

Í 16. gr. er fjallað um útsendingar Ríkisútvarpsins og þar segir í 5. mgr.: „*Heimilt er Ríkisútvarpinu að hafa samvinnu við aðra aðila um dagskrárgerð og útsendingar.*“

Í 8. mgr. 16. gr. segir: „*Heimilt er Ríkisútvarpinu að leigja öðrum aðilum afnot af tækjabúnaði sínum til útsendingar.*“

Í 2. mgr. 4. gr. Útvarpslaga nr. 68/1985 er fjallað um auglýsingar. Þar segir: „*Auglýsingar skulu vera auðþekkjanlegar sem slíkar og vera skýrt afmarkaðar frá öðru dagskrárefni með myndskilti eða hljóðmerki og skulu þær fluttar í sértökum almennum auglýsingatímum á milli dagskrárliða.*“

Í 18. – 21. gr. laganna er fjallað um útvarpsstjóra og útvarpsráð.

Í 3. mgr. 18. gr. segir: „*Útvarpsstjóri gefur út reglur um fréttaflytning og auglýsingar í hljóðvarpi og sjónvarpi, þar á meðal auglýsingatíma, að fengnu samþykki útvarpsráðs.*“

Loks er í IV. kafla útvarpslaga fjallað um fjármál stofnunarinnar.

## IV. Niðurstöður

### 1.

Í máli þessu fer Fjölmiðlun hf. þess á leit við samkeppnisyfirvöld að þau taki til athugunar samning Ríkisútvarpsins og Íslensks sjónvarps hf. við Handknattleikssamband Íslands og samtök 1. deildar féлага, dags. 19. september 1996, og geri viðhlítandi ráðstafanir gagnvart Ríkisútvarpinu verði það álit stofnunarinnar að samningurinn fari í bága við reglur samkeppnislaga nr. 8/1993. Óskað er eftir úrskurði samkeppnisfirvalda um, hvort opinbert fyrirtæki eins og Ríkisútvarpið, sem nýtur ótakmarkaðrar fjárhagslegrar ábyrgðar ríkissjóðs á fjárskuldbindingum sínum, geti við efniskaup boðið einstökum einkafyrirtækjum að taka þátt í viðkomandi kaupum til að bæta samkeppnisstöðu sína. Telur Fjölmiðlun hf. að framangreind samningsgerð feli í sér óréttmætan fjárhagsstuðning ríkisins við einkaaðila.

Ennfremur er þess krafist að samkeppnisyfirvöld sjái til þess, með vísan til 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga, að hreinn samkeppnisrekstur Ríkisútvarpsins sé ekki niðurgreiddur af föstum og lögákveðnum tekjustofnum þess, afnotagjöldum og aðflutningsgjöldum.

Loks vekur Fjölmiðlun athygli samkeppnisfirvalda á meintu misræmi sem ríki milli Ríkisútvarpsins annars vegar og Stöðvar 2 og Sýnar hins vegar varðandi heimild til að birta nafn eða vörumerki aðila sem kosti eða veiti tiltekna þjónustu í tengslum við beinar útsendingar. Er þess krafist að Samkeppnisstofnun banni framangreinda háttsemi í öllum útsendingum Ríkisútvarpsins frá kappleikjum eða öðrum íþróttamótum að viðlögðum dagsektum, sbr 51. gr. samkeppnislaga.

### 2.

Ríkisútvarpið telur það ekki skipta máli hvort það kaupí útsendingarrétt í félagi við annan aðila eða hvort Ríkisútvarpið standi eitt að slíkum kaupum en áskilji sér framsalsrétt til annarra stöðva á hluta efnis svo sem tíðkast hafi. Niðurstaðan sé hin sama.

Bent er einnig á ályktun þings Evrópusambandsins um að sjónvarpsstöðvum í ríkiseigu beri skylda til að tryggja almenningi útsendingar frá meiriháttar íþróttaviðburðum í ólæstri dagskrá. Líta beri til þessa við framkvæmd samkeppnislaga.

Þá er því mótmælt að tilefni sé til beitingar sérstakra úrræða gegn Ríkisútvarpinu í þessu máli. Hafa beri í huga að sá viðsemjandi sem hér sé um að tefla sé aðeins einn, þ.e. handknattleikshreyfingin, og því varla hægt að telja að um samkeppni sé að ræða á markaði varðandi hina umþrættu sammingsgerð. Hins vegar eigi Fjölmiðlun hf. og Ríkisútvarpið í samkeppni um áhorf og auglýsingatekjur. Ríkisútvarpið hafnar því einnig að unnt sé að líta á samninginn sem óréttmætan ríkisstuðning við Íslenskt sjónvarp hf.

Því er hafnað að Ríkisútvarpið teljist njóta einkaleyfis eða verndar skv. 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga. Starfsemi Ríkisútvarpsins sé ekki vernduð og einkaleyfi þess hafi horfið við gildistöku útvarpslaga. Eignarhald ríkisins og afnotagjaldakerfi þýði ekki vernd í skilningi framangreinds ákvæðis. Þá er því mótmælt að Ríkisútvarpið njóti tekna af innflutningi sjónvarps- og hljóðvarpstækja og hlutum í þau.

Vegna athugasemda Fjölmiðlunar um styrktar auglýsingar bendir Ríkisútvarpið á að ekki sé alltaf hægt að ráða við þær. Mótshaldarar semji oft um birtingar með þeim hætti að sjónvarpsstöðvar standi frammi fyrir vali um að sýna frá viðburði eður ei. Sérstaða tölvu- og úrafyrirtækja að því er birtingu varðar sé viðurkennd.

### 3.

Íslensk margmiðlun tók yfir rekstur Íslensks sjónvarps í lok árs 1996. Lögmaður Fjölmiðlunar óskaði þess eftir sem áður að samkeppnisyfirvöld héldu rannsókn málsins áfram. Úrlausn málsins mun því varða þá þætti þess sem snúa að samskiptum Fjölmiðlunar hf. og Ríkisútvarpsins.

### 4.

Megininntak þeirrar kvörtunar sem hér er til úrlausnar varðar annars vegar heimild Ríkisútvarpsins til að kaupa efni til útsendinga í sjónvarpi í samstarfi við einkaaðila og hins vegar hvort mæla eigi fyrir um fjárhagslegan aðskilnað milli þeirra þátta Ríkisútvarpsins sem njóta opinberrar verndar og þeirra þátta sem eru í frjálstri samkeppni á markaði.

Samkvæmt 14. gr. útvarpslaga nr. 68/1985 er Ríkisútvarpið sjálfstæð stofnun í eigu íslenska ríkisins. Ríkisútvarpið nýtur lögbundinna afnotagjalda skv. 2. mgr. 22. gr. útvarpslaga, það hefur sjálfstæðan fjárhag og tekjum þess má eingöngu verja í þágu útvarpsstarfssemi sbr. 1. mgr. 22. gr. Samkvæmt 1. mgr. 21. gr. starfar Ríkisútvarpið í þremur deildum, fjármáladeild, hljóðvarpsdeild og sjónvarpsdeild.

Sá markaður sem hér um ræðir, þ.e. starfræksla sjónvarpsstöðva á Íslandi, er fákeppnismarkaður þar sem aðeins tvær stöðvar hafa sambærilegt útsendingarsvið, þ.e. Ríkisútvarpið og Stöð 2. Þriðja sjónvarpsstöðin sem sendir út samfellda dagskrá er Sýn en bæði Sýn og Stöð 2 eru í eigu Fjölmíðlunar hf. Ekki er öðrum stöðvum til að dreifa sem senda út sambærilegt efni og keppa á sama markaði eftir að Fjölmíðlun hf. eignaðist Íslenska margmíðlun, sem annaðist rekstur og útsendingar Stöðvar 3.

Um Ríkisútvarpið gilda, svo sem fyrr greinir, útvarpslög nr. 68/1985. Þau lög eru sérlög sem ganga framur samkeppnislögum nr. 8/1993 að svo miklu leyti sem þau fá ekki samrýmst. Hins vegar er unnt að beita samkeppnislögum samhliða útvarpslögum að öðru leyti. Í 5. mgr. 16. gr. útvarpslaga segir að Ríkisútvarpinu sé heimilt að hafa samvinnu við aðra aðila um dagskrárgerð og útsendingar. Ekki er fallist á með kvartanda að unnt sé að gagnálykta frá þessu ákvæði á þá lund, að Ríkisútvarpinu sé óheimilt að kaupa í samvinnu við aðra aðila í útvarpsrekstri efni til útsendinga eða að slík samvinna brjóti í bága við ákvæði samkeppnislaga eins og hér háttar til. Hins vegar verður að taka til sérstakrar athugunar hvort Ríkisútvarpinu sé heimilt að taka á sig fulla ábyrgð á efndum slíks samnings eða með öðrum orðum hvort ábyrgð Ríkisútvarpsins og samtarfsaðila þess geti verið óskipt.

Í samningi Ríkisútvarpsins og Íslensks sjónvarps við Handknattleikssamband Íslands og samtök 1. deildar félaga kemur ekki fram hvernig greiðslur skv. samningnum eigi að skiptast milli Ríkisútvarpsins annars vegar og Íslensks sjónvarps hins vegar. Í óundirrituðum samningi milli Ríkisútvarpsins, íþróttadeildar og Stöðvar 3, dags. 18. september 1996, er á hinn bóginn gert ráð fyrir þeirri kostnaðarskiptingu að Ríkisútvarpið beri 2,5/4 hluta en Stöð 3 1,5/4 af beinum greiðslum. Gerð og sýning kynningarstúfa verði á vegum hvors aðila fyrir sig, skv. nánara samkomulagi þar um.

Af greiðslu þeirri sem gjaldféll 1. nóvember 1996 greiddi Ríkisútvarpið 2,5/4 hluta en Íslensk margmiðlun, sem þá hafi yfirtekið Íslenskt sjónvarp, rekstraraðila Stöðvar 3, greiddi 1,5/4 hluta. Þegar kom að gjalddaga seinni greiðslu fyrir tímabilið 1996–1997 hafði Fjölmiðlun hf. eignast öll hlutabréf í Íslenskri margmiðlun. Þá greiðslu alla innti Ríkisútvarpið af hendi.

Í ljósi þess sem að framan greinir verður að líta svo á, að ábyrgð aðila á efndum þess sammings sem í málinu greinir hafi verið og sé óskipt. Þannig hefur Ríkisútvarpið tekið fulla ábyrgð á því að greiðslur skv. samningnum fari fram en það þýðir í raun, að endanleg ábyrgð fyrir því að greiðslur séu inntar af hendi er hjá ríkissjóði. Þegar um sameiginleg kaup opinbers aðila, sem nýtur ríkisábyrgðar, og einkaaðila á vöru er að ræða getur það leitt til þess að samkeppnisstaðan á viðkomandi markaði raskist. Unnt er að líta á óskipta ábyrgð opinbers aðila á skuldbindingum í slíkum sameiginlegum samningi sem ákveðna tegund af ríkisaðstoð ef sýnt þykir að umrædd ábyrgð færi einkaðilanum hagræði sem hann ella hefði ekki notið, t.d. ef hann getur boðið lægra verð vegna ábyrgðar ríkissjóðs á efndum sammingsins.

Í 17. gr. samkeppnislaga er samkeppnisráði fengin heimild til að bregðast við samningnum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Á grundvelli þessa ákvæðis geta samkeppnisyfirvöld gripið til aðgerða gagnvart athöfnum opinberra aðila að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni og að því tilskildu að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um þær aðgerðir, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 24/1995. Í ljósi þessa telur samkeppnisráð að á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga sé unnt að grípa til bindandi íhlutunar vegna ríkisaðstoðar nema hún byggist á sérstökum reglum í sérlögum.

Ákvæði laga nr. 68/1985 veita Ríkisútvarpinu ekki heimild til þess að raska samkeppni með því að veita einkafyrirtækjum hlutdeild í því hagræði sem stofnunin getur notið vegna stöðu sinnar að lögum. Beiting 17. gr. samkeppnislaga getur því komið til álita í slíkum tilvikum. Hins vegar, með hliðsjón af öllum atvikum í þessu máli og þeim breytingum sem orðið hafa á þeim markaði sem hér um ræðir að undanförunu, þykir ekki að svo stöddu þörf á að grípa til sérstakra aðgerða vegna þess sammings sem um er fjallað í málinu..

## 5.

Kvartandi krefst þess enn fremur að samkeppnisráð mæli fyrir um fjárhagslegan aðskilnað milli þess hluta Ríkisútvarpsins sem nýtur opinberrar verndar og þess hluta sem starfi í frjálsri samkeppni, sbr. 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga.

Eins og fyrr greinir gilda um Ríkisútvarpið útvarpslög nr. 68/1985. Samkvæmt þeim er Ríkisútvarpið sjálfstæð stofnun í eigu íslenska ríkisins. Stofnunin nýtur eins og áður hefur komið fram ótakmarkaðrar fjárhagslegrar ábyrgðar ríkissjóðs á skuldbindingum sínum. Vegna eignarforms nýtur Ríkisútvarpið einnig skattleysis sem einkafyrirtæki gera ekki. Stofnunin hefur sjálfstæðan fjárhag og lögbundna tekjustofna með lögveðsrétti í útvarps- og hljóðvarpstækjum landsmanna. Menntamálaráðherra staðfestir afnotagjöld skv. tillögu útvarpsstjóra. Með hliðsjón af framansögðu ber að líta svo á að Ríkisútvarpið njóti verndar í skilningi samkeppnislaga.

Hins vegar verður ekki séð af ákvæðum í útvarpslögum að sérstaklega sé greint á milli rekstrarþátta í Ríkisútvarpinu hvað varðar ráðstöfun afnotagjalda. Skv. 22. gr. má eingöngu verja tekjum Ríkisútvarpsins í þágu útvarpsstarfsemi en líta verður svo á að sú starfsemi sé að meginreglu öll í samkeppni við aðra aðila á markaðnum. Þannig verður ekki séð að unnt sé að gera Ríkisútvarpinu að skilja milli þátta sem njóti sérstakrar opinberrar verndar og þeirra sem starfi í frjálsri samkeppni, af þeirri ástæðu að um sömu þættina í starfsemi Ríkisútvarpsins er að ræða. Þykir samkvæmt þessu skorta á skilyrði fyrir því að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað innan Ríkisútvarpsins að þessu leyti og er þeirri kröfu kvartanda því hafnað.

Engu að síður þykir ljóst að Ríkisútvarpið býr við verulegt samkeppnisforskot, t.d. vegna lögbundinna afnotagjalda. Hins vegar hvíla á Ríkisútvarpinu ýmsar skyldur sem ekki hvíla á öðrum. Þessi skipan mála á útvarps- og sjónvarpsmarkaðnum er ákvörðun löggjafans og henni verður ekki hnikað með ákvörðunum samkeppnisyfirvalda.

## 6.

Þriðji liður í kvörtun Fjölmiðlunar hf. lýtur að meintu ójafnræði á milli kvartanda annars vegar og Ríkisútvarpsins hins vegar hvað varðar heimildir til að birta nöfn eða vörumerki kostenda sjónvarpsefnis í útsendingu.

Að mati samkeppnisráðs þykir ljóst að mismunandi kröfur til aðila á sjónvarpsmarkaðnum varðandi birtingu á auglýsingum geti falið í sér samkeppnishömlur. Í þessu ljósi hafa samkeppnisyfirvöld það til athugunar hvort rétt sé að birta menntamálaráðuneytinu álit á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga, sbr. 5. gr. Verður því ekki frekar fjallað um þennan þátt í erindi Fjölmiðlunar hf. í þessu máli.

## V.

### Ákvörðunarorð:

**„Samkeppnisráð telur ekki ástæðu til íhlutunar í tilefni af erindi Fjölmiðlunar hf.“**