

Mánudaginn 3. júlí 1995 kl. 13:30

56. fundur Samkeppnisráðs

Álit nr. 5/1995

Kvörtun Aðalstöðvarinnar vegna Ríkisútvarpsins

I.

Málavextir

1.

Þann 5. desember sl. barst erindi frá Baldvini Jónssyni f.h. útvarpsstöðvanna Aðalstöðvarinnar og X-ins varðandi starfshætti og skipulag Ríkisútvarpsins. Telur Baldvin ósamræmi vera milli reglna útvarpslaga um fjármál Ríkisútvarpsins og markmiðs samkeppnislaga. Ennfremur telur hann Ríkisútvarpið brjóta samkeppnislög með því að veita afslátt frá staðfestum auglýsingataxta og misbeita markaðsyfirráðum stofnunarinnar.

Baldvin Jónsson vísar í útvarpslög nr. 68/1985 þar sem kveðið er á um að megintekjustofnar Ríkisútvarpsins séu afnotagjöld, auglýsingagjöld, aðflutningsgjöld af útvarps- og sjónvarpstækjum og aðrir tekjustofnar sem Alþingi kann að ákveða. Ennfremur kemur fram í sömu lögum að útvarpsstöðvum sé heimilt að afla tekna með auglýsingum, afnotagjaldi eða sérstöku gjaldi vegna framleiðslu á fræðslu- og skýringarefni.

Með vísan í lagaákvæðin telur Baldvin Jónsson ljóst að gert sé ráð fyrir að útvarpsstöðvar, þ.m.t. Ríkisútvarpið, keppi á auglýsingamarkaði. Hann kveður einkareknar hljóðvarpsstöðvar hafa nær allar tekjur sínar af sölu auglýsinga en Ríkisútvarpið hafi auk auglýsingatekna aðrar þær tekjur sem kveðið er á um í útvarpslögum. Með þessu og með því að ríkissjóður er bakhjarl Ríkisútvarpsins og engar arðsemiskröfur séu gerðar til þess, svo og vegna forskots Ríkisútvarpsins hvað dreifikerfi áhrærir, telur Baldvin Jónsson útvarpslög stríða gegn markmiði samkeppnislaga nr. 8/1993. Krefst hann þess að vakin sé athygli ráðherra á málinu í samræmi við 19. gr. samkeppnislaga.

Auk þess sem að framan greinir telur Baldvin Jónsson Ríkisútvarpið brjóta útvarpslög með því að veita auglýsendum afslátt í einu eða öðru formi frá staðfestum

auglýsingataxta. Bendir hann á að í útvarpslögum segi að útvarpsstjóri staðfesti auglýsingataxta og aðrar gjaldskrár eftir tillögu framkvæmdastjóra fjármáladeildar. Með því ákvæði telur Baldvin Jónsson að löggjafanum hafi þótt ástæða til að tryggja ákveðna festu enda sé ekki í lögum vikið að heimild til handa Ríkisútvarpinu til að víkja frá staðfestum auglýsingataxta. Baldvin Jónsson bendir enn fremur á að Ríkisútvarpið auglýsi hljóðvarpsstöðvar sínar í Sjónvarpinu og öfugt og séu þessar gagnkvæmu auglýsingar miðla sömu stofnunar ekki bókfærðar í rekstrarreikningum stofnunarinnar. Gerir Baldvin Jónsson því skóna að efnahagslegur styrkleiki Ríkisútvarpsins geri því kleift að hindra virka samkeppni á auglýsingamarkaði fyrir hljóðvarp og misbeita markaðsyfirráðum. Óskar hann þess að gripið verði til aðgerða á grundvelli 17. og 19. gr. samkeppnislaga.

Í lok erindisins segir Baldvin Jónsson að aðgerðir Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaðnum komi hart niður á keppinautum í desembermánuði sem sé helsti auglýsingamánuður ársins. Óskar hann eftir hraðri úrlausn málsins af þeim sökum. Máli sínu til staðfestingar bendir hann á að Ríkisútvarpið hafi auglýst 30% afslátt af auglýsingum í Textavarpi Sjónvarpsins í desember ef auglýst var í öðrum miðlum Ríkisútvarpsins.

2.

Samkeppnisstofnun leitaði umsagnar menntamálaráðuneytisins vegna erindis Baldvins Jónssonar. Menntamálaráðuneytið leitaði umsagnar Ríkisútvarpsins vegna erindisins og fylgir umsögn stofnunarinnar bréfi menntamála-ráðuneytisins frá 12. desember 1994. Í umsögn Ríkisútvarpsins sem einnig er dagsett 12. desember segir m.a. að fyrirvarsmenn stofnunarinnar telji ekki að brotið sé gegn ákvæðum útvarpslaga eða samkeppnislaga með ríkjandi framkvæmd í auglýsingamálum Ríkisútvarpsins. Er þess getið að á grundvelli 22. gr. útvarpslaga séu auglýsingataxtar settir til eins árs í senn:

„Þeir auglýsingataxtar sem settir eru, gera ráð fyrir að veittur sé afsláttur og sé þá einkum tekið tillit til auglýsingamagns hjá einstökum auglýsendum.

Einstaka sinnum er sérstakur afsláttur veittur og tengist þá sérstökum viðburðum, eða markaðssetningarátökum, sbr. markaðsátakið „Íslenskt – já takk“, en þeim sem auglýstu undir því kjörorði, var veittur sérstakur afsláttur frá almennum auglýsingatöxtum.“

Ríkisútvarpið vísar til greinargerðar með útvarpslagafrumvarpi því sem varð að núgildandi útvarpslögum. Þar segir m.a. um 16. gr. frumvarpsins: „Í ljósi tæknipróunar í fjölmiðlum er brýnna en áður að Ríkisútvarpið geti brugðist skjótt við

aukinni samkeppni á auglýsingamarkaði með sveigjanlegri verðstefnu. Sérþekking á verðmyndun þeirrar þjónustu sem Ríkisútvarpið setur er traustust innan stofnunarinnar sjálfrar.“

Í svari menntamálaráðuneytisins frá 12. desember 1994 telur ráðuneytið útvarpslög ekki standa í vegi fyrir því að Ríkisútvarpið veiti afslátt frá þeim auglýsingatöxtum sem útvarpsstjóri setur.

3.

Starfsmenn Samkeppnisstofnunar hafa átt fundi með fyrisvarsmönnum Ríkisútvarpsins og Íslenska útvarpsfélagsins hf. vegna erindis Baldvins Jónssonar. Á fundunum hefur m.a. komið fram að auglýsingatekjur Ríkisútvarpsins voru 565 m.kr. á árinu 1993 og voru það u.þ.b. 19% af s.k. birtingarmarkaði auglýsinga það ár (auglýsingar birtar í fjölmiðlum og tímaritum). Til samanburðar var Íslenska útvarpsfélagið með 14–15% af sama markaði. Ríkisútvarpið og Íslenska útvarpsfélagið samnýta að ýmsu leyti hvort um sig þá miðla sem þau hafa yfir að ráða í birtingu auglýsinga. Ekki liggur fyrir að hve miklu leyti þetta hefur verið gert né hver tekjuaukning hefur orðið vegna samnýtingar miðla. Á fundunum kom einnig fram að ólíkir miðlar hvors aðila eru nýttir til að auglýsa dagskrár annarra miðla sama aðila.

Í kjölfar fundarins með Ríkisútvarpinu dró stofnunin til baka tilboð sitt um afslátt í Textavarpí Sjónvarpsins eftir tilmæli Samkeppnisstofnunar þar um.

4.

Í umsögn sinni um erindi Baldvins Jónssonar bendir menntamálaráðuneytið á að frumvarp til breytinga á útvarpslögum hafi verið lagt fram á Alþingi. Frumvarpið hafi verið samið af útvarpslaganefnd sem m.a. hafi verið falið að fjalla um hvernig tryggja megi sem jafnasta aðstöðu ljósvakamiðla hér á landi. Er vitnað til niðurstaðna nefndarinnar um þetta atriði sem birtist í 6. tölulið skilagreinar hennar sem var fylgiskjal með áður nefndu frumvarpi. Þar kemur m.a. eftirfarandi fram: „*Ljóst er að Ríkisútvarpið og ljósvakamiðlar í einkaeign eiga í harðri samkeppni á auglýsingamarkaði, bæði innbyrðis og við aðra auglýsingamiðla. Hljóðvarpsstöðvar í einkaeign hafa ekki aðra fjármögnunarmöguleika en auglýsingastarfsemi og finna því mun meira fyrir samkeppni við Ríkisútvarpið en sjónvarpsstöðvar sem hafa tækifæri á að fjármagna sig með áskriftum að lokaðri dagskrá auk auglýsinga.“*

Í skilagreini nefndarinnar er bent á að menningarsjóðsgjald, sem rennur til Menningarsjóðs útvarpsstöðva, sé lagt á auglýsingar í ljósvakamiðlum samkvæmt

ákvæðum útvarpslaga. Kemst nefndin að þeirri niðurstöðu að gjald þetta komi hlutfallslega þyngra niður á einkareknum hljóðvarpsstöðvum en öðrum ljósvakamiðlum þar eð þær hafi ekki aðra tekjustofna en auglýsingar.

Nefndin fjallar um það að ýmsar ráðstafanir komi til greina til að jafna með lögum samkeppnisstöðu einkarekinna ljósvakamiðla gagnvart Ríkisútvarpinu. Þegar kemur að tillögum nefndarinnar um ráðstafanir segir í skilagreininni: „*Um takmarkanir á auglýsingastarfsemi Ríkisútvarpsins varð mikill ágreiningur í nefndinni. Nefndin hefur hvorki náð saman um tillögur um bann við auglýsingastarfsemi Ríkisútvarpsins né séð sér fært að móta sameiginlegar hugmyndir um takmarkanir á auglýsingastarfsemi stofnunarinnar. Á hinn bóginn telur útvarpslaganefnd nauðsynlegt að gera ráðstafanir til að jafna samkeppnisstöðu annarra ljósvakamiðla gagnvart Ríkisútvarpinu.*“

Nefndin lagði til að Menningarsjóður útvarpsstöðva yrði lagður niður og þar með 10% gjald á allar auglýsingar í útvarpi. Ennfremur lagði nefndin til að stofnaður yrði Dagskrárgerðarsjóður útvarpsstöðva er styrki innlenda dagskrárgerð í formi styrkja sem aðeins einkareknar útvarpsstöðvar gætu notið. Sjóðinn ætti að fjármagna, skv. tillögum útvarpslaganefndar, með tekjum af aðflutningsgjöldum af sjónvarps- og útvarpstækjum og hlutum í þau.

II.

Lagaumhverfi

1.

Í útvarpslögum nr. 68/1985 er í I. kafla fjallað um rétt til útvarps. Þar er m.a. kveðið á um tekjustofna. Í 4. gr. laganna segir:

„Útvarpsstöðvum er heimilt að afla tekna með auglýsingum, afnotagjaldi eða sérstöku gjaldi vegna útsendingar fræðslu- og skýringarefnis...“

Gjaldskrár fyrir auglýsingar skulu háðar samþykki útvarpsréttarnefndar.“

Í II. kafla laganna er kveðið á um Menningarsjóð útvarpsstöðva. Þar kemur m.a. fram að tekjustofn sjóðsins skuli vera 10% álag á allar auglýsingar í útvarpi og úr honum greiðist hlutur Ríkisútvarpsins af rekstrarkostnaði Sinfóníuhljómsveitar Íslands áður en til úthlutunar styrkja til útvarpsstöðva kemur.

Þriðji kafli útvarpslaga fjallar um Ríkisútvarpið. Í fyrstu grein þess kafla (14. gr. laganna) segir að Ríkisútvarpið sé sjálfstæð stofnun í eigu íslenska ríkisins. Á Ríkisútvarpinu hvíla ýmsar lagalegar skyldur. Ríkisútvarpið skal skv. 15. gr. leggja rækt við íslenska tungu, sögu þjóðarinnar og menningararfleifð. Skal stofnunin veita almenna fréttapjónustu og vera vettvangur fyrir mismunandi skoðanir á málum sem efst eru á baugi eða varða almenning. Ríkisútvarpinu er gert að flytja fjölbreytt skemmtiefni fyrir alla aldurshópa ásamt efni á sviði lista, bókmennta, vísinda og sögu auk tónlistar. Í 16. gr. útvarpslaga segir m.a.:

„Ríkisútvarpið skal senda út til alls landsins og næstu miða tvær hljóðvarpsdagskrár og minnst eina sjónvarpsdagskrá árið um kring.

Ríkisútvarpið skal stefna að því að koma upp aðstöðu til dagskrárgerðar og hljóðvarps í öllum kjördæmum landsins.“

Í IV. kafla útvarpslaganna er fjallað sérstaklega um fjármál Ríkisútvarpsins. Þar kemur m.a. fram að stofnunin hefur sjálfstæðan fjárhag og að megintekjustofnar séu afnotagjöld, gjöld fyrir auglýsingar í hljóðvarpi og sjónvarpi, aðflutningsgjöld af hljóðvarps- og sjónvarpstækjum og hlutum í þau o.fl. Ennfremur segir að útvarpsstjóri staðfesti auglýsingataxta og aðrar gjaldskrár eftir tillögu framkvæmdastjóra fjármáladeildar.

2.

Með lögum nr. 82/1993 voru sett ákvæði um kostun og auglýsingar. Gilda samsvarandi ákvæði um þau mál hjá einkareknum ljósvakamiðlum og hjá Ríkisútvarpinu.

3.

Samkeppnislög hafa það markmið 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 keppnauta að markaðnum.

Þær greinar samkeppnislaga sem sérstaklega taka til starfsemi hins opinbera er 2. mgr. 14. gr. og 19. gr. Í þeirri fyrirnefndu 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.“

Samkvæmt 19. gr. laganna eiga samkeppnisyfirvöld að vekja athygli ráðherra á því ef þau telja ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríða gegn markmiði samkeppnislaganna og torvelda frjálsa samkeppni í viðskiptum.

Í d-lið 5. gr. samkeppnislaga, þar sem fjallað er um hlutverk Samkeppnisráðs, segir að ráðið skuli „...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“.

Í erindi Baldvins Jónssonar á hendur Ríkisútvarpsinu er þess m.a. krafist að gripið verði til viðeigandi aðgerða á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga. Sú lagagrein fjallar um að Samkeppnisráð geti gripið til aðgerða þegar athafnir og aðstæður hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Þær athafnir og aðstæður sem um ræðir lúta einkum að misbeitingu markaðsráðandi fyrirtækja á stöðu sinni á markaðnum.

III.

Álit Samkeppnisráðs

1.

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga nr. 8/1993 sbr. 1. gr. vekur Samkeppnisráð athygli ráðherra á eftirfarandi álitum sem birt er á grundvelli 19. gr. sbr. d-lið 2. mgr. 5. gr. laganna.

2.

Í erindi sínu fjallar Baldvin Jónsson, f.h. útvarpsstöðvanna Aðalstöðvarinnar og X-ins, í meginatriðum um þrjá þætti. Í fyrsta lagi kveður hann ákvæði útvarpslaga um fjármál og tekjustofna Ríkisútvarpsins annars vegar og tekjustofna einkarekinna útvarpsstöðva hins vegar, ekki vera í samræmi við markmið samkeppnislaga. Baldvin Jónsson bendir á að samkvæmt útvarpslögum sé gert ráð fyrir að einkareknar útvarpsstöðvar keppi á auglýsingamarkaði við Ríkisútvarpið. Auglýsingatekjur séu því sem næst einu tekjur einkarekinna útvarpsstöðva en Ríkisútvarpið hafi aftur á móti tekjur af afnotagjöldum og fleiru. Ennfremur standi ótakmörkuð ábyrgð ríkissjóðs að baki Ríkisútvarpinu og engar kröfur séu gerðar um arð af stofnuninni.

Í öðru lagi er í erindinu fjallað um að ekki sé heimild í útvarpslögum til Ríkisútvarpsins til að veita afslátt frá staðfestum auglýsingataxta stofnunarinnar.

Í þriðja lagi er í erindinu bent á að Ríkisútvarpið notfæri sér að auglýsa útvarpsstöðvar sínar í Sjónvarpinu auk þess sem Sjónvarpið sé auglýst á útvarpsrásum Ríkisútvarpsins. Tekjur og gjöld af þessum auglýsingum séu hins vegar ekki bókfærð í bókhaldi Ríkisútvarpsins. Með þessu telur Baldvin Jónsson að Ríkisútvarpið sé að misnota markaðsyfirráð stofnunarinnar og bendir hann á í þessu samhengi að réttur til sjónvarpsútsendinga sé takmörkuð auðlind hér á landi.

3.

Samkeppnisráð telur ekki að sýnt hafi verið fram á að Ríkisútvarpið hafi misnotað stöðu sína á auglýsingamarkaðnum með því að veita afslátt frá staðfestri gjaldskrá. Stofnunin var á árinu 1993 með um 19% af birtingarmarkaði auglýsinga en Íslenska útvarpsfélagið 14–15%. Samkeppnisráð telur hins vegar að það hafi ekki verið í samræmi við markmið samkeppnislaga þegar Ríkisútvarpið bauð afslátt á auglýsingum í textavarpi ef auglýst var í öðrum miðlum stofnunarinnar. Ríkisútvarpið dró tilboðið um afslátt til baka eftir athugasemdir samkeppnisyfirvalda. Ekki er talin frekari ástæða til íhlutunar vegna þessa þáttar í erindi Baldvins Jónssonar á hendur Ríkisútvarpinu og er því kröfu hans um aðgerðir Samkeppnisráðs á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga hafnað.

4.

Hér verður vikið að fyrsta og þriðja þættinum í erindi Baldvins Jónssonar.

Með erindisbréfi 29. apríl 1992 var útvarpslaganefnd m.a. gert að leita leiða til að tryggja sem jafnasta aðstöðu íslenskra ljósvakamiðla. Með því virðist ljóst að það stjórnvald sem skipaði nefndina hafi talið að aðstaða ljósvakamiðla hafi verið ójöfn. Í niðurstöðum nefndarinnar, sem birtar voru sem fylgiskjal með frumvarpi til laga um breytingu á útvarpslögum og lagt var fyrir 117. löggjafarþing 1993–1994 segir m.a. að ljóst sé að Ríkisútvarpið og einkareknir ljósvakamiðlar eigi í harðri samkeppni um auglýsingar innbyrðis og við aðra auglýsingamiðla.

Útvarpslaganefnd gerði tillögu um að leggja niður 10% álag á auglýsingar í útvarpi sem rennur til Menningarsjóðs útvarpsstöðva. Með því m.a. skyldi aðstöðumunur einkarekinna útvarpstöðva og Ríkisútvarpsins jafnaður. Frumvarpið sem fól í sér

Þessar breytingar og lagt var fyrir 117. löggjafarþingið varð hins vegar ekki að lögum. Sá lagalegi aðstöðumunur sem útvarpslaganefnd gat um í niðurstöðum sínum er því enn við lýði.

Ríkisútvarpið nýtur verndar í skilningi 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga. Stofnunin er sjálfstæð stofnun í eigu íslenska ríkisins. Stofnunin nýtur af þeim sökum ótakmarkaðrar fjárhagslegrar ábyrgðar ríkissjóðs á skuldbindingum sínum. Vegna eignarforms nýtur stofnunin einnig skattleysis sem einkafyrirtæki gera ekki. Ríkisútvarpið hefur sjálfstæðan fjárhag og lögbundna tekjustofna með lögveðsrétti í útvarps- og sjónvarpstækjum landsmanna. Menntamálaráðherra staðfestir afnotagjöld samkvæmt tillögu útvarpsstjóra sem miðar þær væntanlega við þarfir Ríkisútvarpsins. Auk þess hefur stofnunin jafnan rétt til auglýsinga og kostunar samkvæmt ákvæðum útvarpslaga og aðrir ljósvakamiðlar.

Ríkisútvarpið hefur að lögum aðrar og meiri skyldur en einkareknir ljósvakamiðlar. Samkeppnisráð leggur ekki mat á það hvort verndin í skilningi samkeppnislaga og réttur Ríkisútvarpsins til tekna er í samræmi við þær kvaðir sem á stofnuninni hvíla, enda er það ekki á valdi samkeppnisyfivalda. Að mati Samkeppnisráðs er hins vegar ljóst að ýmis atriði skekkja samkeppnisstöðu einkarekinna ljósvakamiðlafyrirtækja og takmarka aðgang þeirra að markaðnum, einkum þeirra sem aðeins reka hljóðvarpsstöðvar. Eftirfarandi eru meðal atriða sem valda samkeppnislegri mismunun útvarpsstöðva og samkeppnisyfivöld telja ástæðu til að vekja sérstaka athygli á með hliðsjón af markmiði samkeppnislaga. Telja verður æskilegt að við samningu nýrra útvarpslaga verði tekið tillit til þeirra:

– Ákvæði 1. og 2. mgr. 11. gr. útvarpslaga um Menningarsjóð útvarpsstöðva íþyngir einkareknum útvarpsstöðvum sem hafa mestan hluta tekna sinna af auglýsingum umfram þær útvarpsstöðvar sem jafnframt hafa tekjur af afnotagjöldum í einhverju formi sbr. það sem segir í skilagrein útvarpslaganefndar og áður er vikið að.

– Lögbundin afnotagjöld Ríkisútvarpsins, sem m.a. fylgir veð í viðtækjum og lögtaksréttur, skapar stofnuninni tekjulegt forskot á aðrar útvarpsstöðvar. Á hinn bóginn hefur Ríkisútvarpið meiri lagalegar skyldur en aðrar útvarpsstöðvar bæði hvað varðar fréttafloflutning og fjölbreytileika efnis. Einnig hvílir sú skylda á stofnuninni að senda út til alls landsins og næstu miða tvær hljóðvarpsdagskrár og minnst eina sjónvarpsdagskrá árið um kring.

- Jöfn heimild Ríkisútvarpsins og einkarekinna útvarpsstöðva til frjálsrar tekjuöflunar (auglýsingar, kostun o.fl.), á meðan Ríkisútvarpið hefur einnig lögbundin afnotagjöld, viðheldur yfirburðastöðu Ríkisútvarpsins á markaðnum.
- Aðgangur að sjónvarpsrásum er takmarkaður. Þær útvarpsstöðvar sem hafa yfir að ráða þeim takmörkuðu gæðum sem sjónvarpsrásir eru, og hafa fengið þær úthlutaðar af hinu opinbera, hafa við það öðlast forskot á markaðnum. Ekki er óeðlilegt að gera kröfur, að lögum, til þess að þær stofnanir og fyrirtæki sem reka hljóðvarpsstöðvar, jafnframt sjónvarpsstöðvum, skuli skilja að fjárhagslega rekstur hvers þess ljósvakamiðils sem þau reka. Jafnframt verði sett ákvæði um samnýtingu ólíkra ljósvakamiðla í öflun tekna s.s. við birtingu auglýsinga.