



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Mennta- og menningarmálaráðuneytið  
bt. nefndar um endurskoðun laga um Ríkisútvarpið  
Sölvhólsgötu 4  
150 Reykjavík

Reykjavík, 17. febrúar 2012

Tilv.: 1202017

**Efni: Athugasemdir Samkeppniseftirlitsins við drögum að frumvarpi til laga um Ríkisútvarpið**

Samkeppniseftirlitið vísar til auglýsingar sem birt var þann 8. febrúar sl. á vef mennta- og menningarmálaráðuneytisins varðandi drög að lagafrumvarpi um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu. Kemur þar fram að nefnd mennta- og menningarmálaráðherra um endurskoðun laga um Ríkisútvarpið (hér eftir RÚV) hafi skilað af sér drögum að frumvarpi til laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu. Þau fari nú í opið samráðsferli með birtingu á vef ráðuneytisins þar sem öllum gefst kostur að kynna sér efni þeirra og skila athugasemdum sínum og ábendingum til ráðuneytisins. Er þar veittur frestur til að gera athugasemdir við frumvarpsdrögin fram til 18. febrúar 2012. Hefur Samkeppniseftirlitið kynnt sér efni frumvarpsdraganna og ákveðið að leggja fram eftirfarandi athugasemdir vegna þeirra. Vill Samkeppniseftirlitið þó byrja á umfjöllun um fyrri afskipti eftirlitsins af því regluverki sem gildir um RÚV.

Samkeppniseftirlitið setur á þessu stigi fram eftirfarandi sjónarmið um frumvarpið. Taka ber fram að eftirlitið hefur ekki haft tækifæri til að rannsaka ítarlega samkeppnisleg áhrif frumvarpsins, t.d. með því að leita sjónarmiða hagsmunaaðila. Með þetta í huga óskar Samkeppniseftirlitið eftir því að fá aðgang að þeim sjónarmiðum sem umsagnaraðilar munu setja fram við ráðuneytið í því ferli sem nú er í gangi. Vegna þessa áskilur Samkeppniseftirlitið sér rétt til að koma frekari sjónarmiðum á framfæri á síðari stigum.

*Fyrri afskipti Samkeppniseftirlitsins af regluverki RÚV*

Samkeppniseftirlitið hefur áður fjallað um mikilvægi þess að endurskoða löggjöf varðandi RÚV vegna þeirrar samkeppnislegu mismununar sem hún hefur skapað á markaði fyrir birtingu auglýsinga og fyrir kostun. Nefna má eftirfarandi:

Með bréfi, dags. 13. nóvember 2006, birti Samkeppniseftirlitið menntamálanefnd Alþingis umsögn um frumvarp til laga um Ríkisútvarpið ohf. Samkeppniseftirlitið komst þar 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 þar sem RÚV væri í samkeppni við aðra aðila.

Í álitni Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008 *Samkeppnishömlur sem stafa af stöðu og háttsemi Ríkisútvarpsins á markaði fyrir sölu auglýsinga í ljósvakamiðlum* frá 14. nóvember 2008 var fjallað um þær samkeppnishömlur sem stafa af stöðu og háttsemi Ríkisútvarpsins á markaði fyrir sölu auglýsinga í ljósvakamiðlum. Athugun eftirlitsins sem kynnt var í álitinu leiddi í ljós að auk þeirrar samkeppnislegu mismununar, sem felst í þátttöku RÚV á auglýsingamarkaði samhliða því að njóta tekna af skattfé, hafi RÚV með tilboðum sínum og afsláttum gert samkeppnisstöðu keppinautanna enn verri á þessu sviði. Þetta hafi RÚV gert með því að starfa ekki í samræmi við tilgang og markmið þeirra reglna sem settar hafa verið varðandi verðlagningu fyrirtækisins á auglýsingum. Kom fram að það veitti jafnframt vísbendingar um að regluverk um þessa starfsemi RÚV væri ekki nægilega öflugt. Var sú niðurstaða m.a. byggð á eftirfarandi:

- RÚV hafi í ríkum mæli vikið verulega frá birtri gjaldskrá sinni um auglýsingar, sem hafi gengið gegn markmiðum um gagnsæi.
- RÚV hafi boðið fríbirtingar, tímabundin eða einstaklingsbundin tilboð, vöruskipti og samtönnun auglýsinga og kostunar sem ganga gegn kröfunni um gagnsæi um afsláttarkjör fyrir kostunaraðila og auglýsendur. Jafnframt er líklegt að tiltekin afsláttarkjör hafi ekki staðið öllum til boða og jafnræði hafi því ekki verið tryggt.
- Vísbendingar komu fram um skaðleg undirboð, þ.e. að opinbert fé hafi verið notað til þess að niðurgreiða auglýsingastarfsemi og samkeppni keppinauta sem ekki njóta ríkisstyrkja þannig verið raskað.

Með hliðsjón af framangreindu beindi Samkeppniseftirlitið eftirfarandi til menntamálaráðherra í umræddu álitni:

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.*

Í kjölfar álitsins greip RÚV til ráðstafana og setti sér skýrari reglur varðandi háttsemi sína á auglýsingamarkaði auk þess sem þáverandi ráðherra lagði fram frumvarp til breytinga á lögum nr. 6/2007 um Ríkisútvarpið ohf.

Samkeppniseftirlitinu hafa reglulega borist ábendingar um að félagið viðhafi enn háttsemi sem sé skaðleg samkeppni og nánar er útskýrð í framangreindu álit. Hefur athygli mennta- og menningarmálaráðherra verið vakin á því. Nú síðast í janúar þessa árs bárust eftirlitinu ábendingar varðandi samkeppnishamlandi hegðun RÚV sem gefa vísbendingar um að RÚV veiti hærri afslætti en hámarksafslátt samkvæmt opinberri verðskrá sinni og reglum um auglýsingabirtingar.

Við vinnslu laga nr. 38/2011 um fjölmiðla gaf Samkeppniseftirlitið þrjár umsagnir þar sem ítrekuð voru þau sjónarmið sem fram komu í álit stofnunarinnar nr. 4/2008 varðandi stöðu RÚV á auglýsingamarkaði.

Með vísan til alls framangreinds telur Samkeppniseftirlitið það þarft að drög að frumvarpi um breytingar á lögum um RÚV séu fram komin. Eftirlitið vill þó gera eftirfarandi athugasemdir við tiltekin ákvæði draganna.

#### Athugasemdir við einstaka lagagreinar

##### **a) 4. gr. Önnur starfsemi**

Samkeppniseftirlitið telur að í þeim tilgangi að ná fullum samkeppnislegum jöfnuði verði RÚV að hverfa af auglýsingamarkaði og starfsemi þess verði þ.a.l. alfarið kostuð af opinberum fjárframlögum, sbr. álit eftirlitsins nr. 4/2008. Það er því ljóst að umrædd frumvarpsdrög ganga skemur en Samkeppniseftirlitið telur nauðsynlegt til þess að samkeppni verði jöfnuð á umræddum markaði. Vísast nánar til rökstuðnings þess sem fram kemur í áður nefndu álit eftirlitsins varðandi það.

Í álit eftirlitsins kom jafnframt fram að teldi ráðherra og/eða löggjafinn ekki tækt að ganga svo langt að RÚV hyrfi af markaði fyrir sölu auglýsinga í útvarpi þá teldi eftirlitið mikilvægt að verulega yrði dregið úr umsvifum félagsins á markaðnum og félaginu settar skýrar reglur sem takmörkuðu umrædda starfsemi þess. Samkeppniseftirlitið telur því skýra aðgreiningu, annars vegar rekstrar á samkeppnissviði og hins vegar fjölmiðlaþjónustu í almannabágu, með megináherslu á hið síðarnefnda sem grundvallarhlutverk RÚV, vera til mikilla bóta, þrátt fyrir að ekki sé gengið eins langt og eftirlitið telur nauðsynlegt.

Í 4. mgr. 4. gr. í frumvarpsdrögunum kemur fram að setja skuli gjaldskrá fyrir starfsemi sem fellur undir 4. gr. og hún birt á vef Ríkisútvarpsins. Samkeppniseftirlitið telur nauðsynlegt að skýrari reglur verði settar um gjaldskrá, þ.e. að slíkar gjaldskrár séu ófrávíkjanlegar og lúti staðfestingu og eftirliti Fjölmiðlanefndar. Sjá nánari umfjöllun í b-lið hér að neðan.



Í 5. mgr. ákvæðisins kemur fram að starfsemi sem falli undir 4. gr. falli undir sömu löggjöf og félög í samkeppnisrekstri. Samkeppniseftirlitið telur að með þessu ákvæði eigi sér stað tvítekning í frumvarpsdrögum en í 3. mgr. 15. gr. kemur fram að Ríkisútvarpið og dótturfélög þess skuli fara að samkeppnislögum nr. 44/2005. Samkeppniseftirlitið sér ekkert því til fyrirstöðu að í umræddum drögum að frumvarpi, verði þau að lögum, sé ítrekað að RÚV og dótturfélög þess skuli starfa í samræmi við samkeppnislög líkt og áður hefur verið þeirra skylda. Telur eftirlitið hins vegar að með þessari tvítekningu geti mögulega skapast misskilningur og hægt sé að gagnálykta frá 5. mgr. 4. gr. þannig að einungis starfsemi RÚV sem telst til samkeppnisrekstrar falli undir samkeppnislög. Þá virðist fjölmiðlaumfjöllun síðustu daga verið byggð á þessum misskilningi enda hefur komið fram að RÚV sé í fyrsta sinn núna að lúta samkeppnislögum. Samkeppniseftirlitið telur þá staðhæfingu augljóslega ranga og ljóst sé að RÚV sé ekki undanþegið þeim reglum sem fram koma í samkeppnislögum. Þannig kemur t.d. augljóslega til álita að beita 11. gr. laganna gagnvart RÚV að uppfylltum skilyrðum þess lagaákvæðis.

#### **b) 7. gr. Viðskiptaboð**

Samkeppniseftirlitið telur mikilvægt að draga úr umsvifum RÚV á auglýsingamarkaði líkt margítrekað hefur verið í umsögn þessari. Með 7. gr. frumvarpsdraganna verði dregið úr umsvifum RÚV á auglýsingamarkaði og settar verði skýrar reglur þar að lútandi. Til þess að slíkar reglur nái markmiðum sínum er mikilvægt að þær séu skilvirkar, einfaldar og gagnsæjar þannig að auðvelt verði að fylgja þeim eftir bæði fyrir félagið sjálft, keppinauta þess og til þess bæra eftirlitsaðila. Samkeppniseftirlitið telur hins vegar ákvæði þetta eins og það er sett fram í drögum ekki nægilega skýrt hvað þetta varðar.

Telur Samkeppniseftirlitið í fyrsta lagi að ákvæðið verði að taka skýrar til allra viðskiptaboða en undir það hugtak falla m.a. auglýsingar, kostun og vöruinnsetning. Í 3. mgr. ákvæðisins kemur fram ákvæði sem takmarkar mínútufjölda auglýsinga af hverri klukkustund í myndmiðlun. Telur Samkeppniseftirlitið það vera í samræmi við fyrrnefnt álit eftirlitsins og því til bóta. Samkeppniseftirlitið gerir þó alvarlegar athugasemdir við þær undanþágur sem gerðar eru frá því ákvæði í a-lið. Þar kemur fram að til auglýsinga teljist ekki kostunartilkynningar, tilkynningar um vöruinnsetningu og sýndarauglýsingar. Samkeppniseftirlitið telur þessar undantekningar of víðtækar og skapa ákveðna óvissu og ógagnsæi. Telur eftirlitið að kostun skuli vera alfarið óheimil enda skapi hún ógagnsæi og sé til þess fallin að mismuna viðskiptamönnum félagsins, sbr. rökstuðning í álit eftirlitsins nr. 4/2008. Verði kostun ekki gerð óheimil verði í það minnsta að takmarka hana á sama hátt og önnur viðskiptaboð.

Líkt og fram kemur hér að ofan í umfjöllun um 4. gr. frumvarpsdraganna telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að skýrari reglur verði settar um gjaldskrá fyrir viðskiptaboð. Mikilvægt er að fram komi að slík gjaldskrá sé ófrávíkjanleg og lúti staðfestingu og eftirliti óháðs aðila. Einnig er mikilvægt að umrædd gjaldskrá innihaldi tilgreindan hámarksafslátt og taki til allra mögulegra birtingarmynda af viðskiptaboðum sem heimilar eru. Þá skuli vera óheimilt að veita svokallaðar fríbirtingar enda telur eftirlitið það augljóslega fela í sér falinn aukinn afslátt.

Samkeppniseftirlitið gerir einnig athugasemdir við að í umræddum frumvarpsdrögum skuli ekki tekið fram að RÚV skuli vera óheimilt til birtingar auglýsinga á veraldarvefnum,



sbr. 2. tl. 1. mgr. 11. gr. nógildandi laga um RÚV. Telur Samkeppniseftirlitið það afturför og þurfi í það minnsta að setja slíkt inn í gjaldskrá.

Samkeppniseftirlitið vill að lokum taka fram að umsögn þess miðast við drögin að frumvarpinu eins og það liggur fyrir að svo stöddu. Áskilur Samkeppniseftirlitið sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri vegna frumvarps á síðari stigum verði það lagt fram, sbr. þann fyrirvar sem settur var fram í upphafi bréfsins.

Virðingarfyllt,  
Samkeppniseftirlitið

Guðmundur Sigurðsson

Sonja Bjarnadóttir