



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Nefndasvið Alþingis
b. t. Allsherjar- og menntamálanefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 10. maí 2012
Tilv.: 1204016

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til laga um fjölmiðla, 599. mál

Samkeppniseftirlitið vísar til tölvupósts frá nefndasviði Alþingi dags. þann 25. apríl sl. þar sem óskað var eftir umsögn Samkeppniseftirlitsins vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011 (eignarhaldsreglur, leiðrétting og úrbætur), þskj. 935 – 599. mál. Hefur Samkeppniseftirlitið kynnt sér efni frumvarpsins og ákveðið að leggja fram eftirfarandi athugasemdir vegna þess. Neðangreind umfjöllun takmarkast við 11. gr. frumvarpsins, þ.e. þau ákvæði frumvarpsins sem snúa sérstaklega að auknum heimildum Samkeppniseftirlitsins og varða eignarhald fjölmiðla o.fl. Nefnd sú sem vann að samningu frumvarpsins óskaði eftir sjónarmiðum Samkeppniseftirlitsins við vinnslu málsins. Samkeppniseftirlitið hefur því haft tækifæri til þess að koma að sjónarmiðum og ábendingum.

Með framangreindu frumvarpi er lagt til að festa skuli í lög reglur sem sporna við óhóflegri samþjöppun eignarhalds á íslenskum fjölmiðlamarkaði og/eða fákeppni á háu stigi. Samkeppniseftirlitið hefur áður bent á mikilvægi þess að sett verði löggjöf um fjölmiðla og eignarhald á þeim, m.a. í því skyni að tryggja dreift eignarhald, sjá m.a. umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til laga um fjölmiðla, 423. mál, dags. þann 6. apríl 2010. Í frumvarpinu sem hér er til umfjöllunar er valin sú leið að setja beri reglur í formi matskenndra heimilda af samkeppnisréttarlegum toga og að framkvæmd þeirra verði í meginráttum á hendi samkeppnisyrivalda. Felur frumvarpið þannig í sér að veittar eru auknar heimildir til handa Samkeppniseftirlitinu á grundvelli fjölmiðlaréttarlegra sjónarmiða, bæði til að vinna gegn skaðlegri samþjöppun á eignarhaldi fjölmiðla til framtíðar litið sem og til að grípa til aðgerða gegn þeim aðstæðum sem þegar eru uppi ef þörf krefur.

Samkeppniseftirlitið er í meginráttum sammála þeirri aðferðarfræði sem valin er í þeim tilgangi að sporna við neikvæðum áhrifum mikillar samþjöppunar á eignarhaldi fjölmiðla á Íslandi, þ.e. að því markmiði sé náð með því að lögfesta reglur sambærilegar þeim reglum sem fram koma í samkeppnislögum. Nánar tiltekið þeim reglum sem fram koma í c-lið 1. mgr. 16. gr., 17. gr. og 17. gr. samkeppnislaga. Telur Samkeppniseftirlitið að



með þessu móti geti talsverður ávinningur orðið fyrir almenning og lýðræðislega umræðu verði af lögleiðingu frumvarps þessa. Þá er Samkeppniseftirlitið sammála því að rétt sé að taka umrædd ákvæði sérstaklega upp í fjölmiðlalögum þrátt fyrir að þau séu nánast samhljóða sambærilegum ákvæðum í samkeppnislögum.

Þrátt fyrir framangreint leggst Samkeppniseftirlitið eindregið gegn samþykkt frumvarpsins eins og það liggur fyrir, enda fær ekki staðist sú fyrirætlan sem fram kemur í frumvarpinu að eftirlit Samkeppniseftirlitsins á grundvelli fyrirhugaðra lagaákvæða feli ekki í sér aukinn kostnað umfram núverandi fjárheimildir til eftirlitsins. Er í þessu sambandi vísað til umsagnar fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins, sbr. fylgiskjal II við frumvarpið. Niðurstaða þeirrar umsagnar varðandi Samkeppniseftirlitið er svohljóðandi: „*Vera má að hjá stofnuninni verði talin þörf fyrir að fjölga athugunum og e.t.v. að ráða starfsmann til að sinna þessum málum betur en ekki verður séð að teljandi breytingar á rekstrarkostnaði hennar leiði af lögfestingu frumvarpsins.*”

Framangreind umsögn felur í sér vanþekkingu á efni frumvarpsins og starfsemi Samkeppniseftirlitsins og er þar að auki í mótsögn við markmið frumvarpsins.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram það mat frumvarpshöfunda að fjölmiðlamarkaðurinn hér á landi einkennist af verulegri samþjöppun á eignarhaldi. Slík samþjöppun sé áhyggjuefni fyrir almenning í ljósi þess að fjölmiðlar gegni víðtæku hlutverki í lýðræðisþjóðfélagi. Afar mikilvægt sé að tryggja svo sem kostur er fjölræði í fjölmiðlun og þar með fjölbreytni í allri umfjöllun.

Ætla verður að lögfesting frumvarpsins, verði af henni, endurspegli þá afstöðu löggjafans að setja verði eignarhaldi fjölmiðla skorður. Í því felst jafnframt sá skýri löggjafarvilji að heimildum laganna verði beitt af Samkeppniseftirlitinu eins og þörf krefur. Þeim verkefnum sem Samkeppniseftirlitinu eru falin samkvæmt frumvarpinu verður ekki sinnt án umtalsverðs kostnaðar.

Skal þetta rökstutt nánar:

1. Samkeppniseftirlitið þarf að byggja upp þekkingu á fjölmiðlarétti

Af frumvarpinu leiðir að Samkeppniseftirlitið verður að byggja upp nýja þekkingu sem það hefur ekki þurft að búa yfir vegna núverandi verkefna. Þannig þyrfti eftirlitið að mennta starfsfólk eða ráða til sín starfsfólk með þekkingu á fjölmiðlafræðum. Þessi þekking yrði að vera til staðar á hverjum tíma, óháð verkefnum. Þá kynni Samkeppniseftirlitið að þurfa að kaupa að þekkingu vegna einstakra mála. Umsagnir fjölmiðlanefndar, sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu, skipta hér verulegu máli en kæmu ekki í stað slíkrar þekkingar, enda verður Samkeppniseftirlitið að hafa forræði á þeirri þekkingu sem það byggir ákvarðanir sínar á. Er hér um að ræða ákvarðanir sem varða mikla hagsmuni og Samkeppniseftirlitið mun bera ábyrgð á slíkum ákvörðunum og þurfa að verja þær fyrir áfrýjunarnefnd og dómstólum.

Eðli málsins samkvæmt ráðast verkefni af aðstæðum og þeim rannsóknarefnum sem upp koma hverju sinni. Augljóst er hins vegar að frumvarpið felur að jafnaði í sér aukin



verkefni af hálfu Samkeppniseftirlitsins, vegna hins sérstaka samrunaeftirlits sem frumvarpið mælir fyrir um. Samkeppniseftirlitið telur að framangreind þekkingaruppbygging og aukin verkefni vegna samrunaeftirlits jafngildi **1,5 stöðugildi** að staðaldri innan stofnunarinnar. Er þá ekki talinn með kostnaðarauki vegna sérstakra rannsókna sem eftirlitinu verður skylt að sinna vegna tilmæla fjölmiðlanefndar, gangi frumvarpið óbreytt fram. Verður nú vikið nánar að umfangi og kostnaðarmati vegna slíkra rannsókna.

2. Heimildir til breytinga á skipulagi fyrirtækja á fjölmiðlamarkaði byggja á flóknu mati og eru kostnaðarsamar.

Samkvæmt 11. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að með nýrri 62. gr a. fjölmiðlalaga verði Samkeppniseftirlitinu heimilt að grípa til aðgerða gegn aðstæðum sem koma í veg fyrir, takmarka eða hafa skaðleg áhrif á fjölhræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlun almenningi til tjóns. Slíkar aðgerðir geta m.a. falið í sér uppskiptingu fyrirtækja.

Þessi heimild kemur til viðbótar c-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga, sem heimilar eftirlitinu að grípa til aðgerða gagnvart aðstæðum eða háttsemi sem kemur í veg fyrir, takmarkar eða hefur skaðleg áhrif á samkeppni. Sú heimild var fest í lög á síðasta ári, sbr. lög nr. 14/2011, um breytingu á samkeppnilögum.

Í byrjun þessa árs gaf Samkeppniseftirlitið út umræðuskjal nr. 2/2012, *Markaðsrannsóknir Samkeppniseftirlitsins*. Þar er að finna ítarlega umfjöllun um það hvernig Samkeppniseftirlitið áformar að beita fyrrgreindri heimild í 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga. Undanfari slíkrar beitingar eru ítarlegar rannsóknir á markaðnum, sem Samkeppniseftirlitið mun framkvæma. Í umræðuskjalinu er gerð grein fyrir því hvað felist í slíkri markaðsrannsókn, hvernig ákvörðun um hana er tekin, ferli við markaðsrannsókn og efni hennar. Byggja þessi áform á breskri fyrirmynd vegna hliðstæðra heimilda. Umræðuskjalið er meðfylgjandi.

Í umræðuskjalinu kemur fram (29. málsgr.) að Samkeppniseftirlitið geri ráð fyrir að verja í markaðsrannsóknir tilteknum hluta fjárheimilda sinna á ári, í hlutfalli við upphaflega fjárheimild sem ákveðin var vegna hinnar nýju heimildar, en fjárheimild vegna þessara rannsókna nemur um 30 m.kr. á ári. Jafnframt kemur fram að miðað við þessar fjárheimildir geri Samkeppniseftirlitið ráð fyrir að ekki verði meira en ein markaðsrannsókn í gangi á hverjum tíma, nema frekari fjárheimildir komi til. Hver markaðsrannsókn taki að jafnaði um tvö ár. Samkeppniseftirlitið gerir því ráð fyrir að kostnaður vegna einnar markaðsrannsóknar hlaupi á tugum milljóna og að ekki sé óraunhæft að áætla að ein slík rannsókn sem leiðir til íhlutunar **kosti um 60 m.kr.**

Ætla verður að rannsókn á grundvelli nýrrar 62. gr. a í fjölmiðlalögum, sbr. 11. gr frumvarpsins, geti jafnvel orðið dýrari, vegna þess flókna fjölmiðlaréttarlega mats sem fara þarf fram samhliða samkeppnisréttarlegu mati. Hér ber að taka fram að kostnaður vegna mála ræðst af ýmsum þáttum, s.s. umfangi rannsókna og viðbrögðum þeirra sem rannsóknin beinist að. Sé byggt á reynslu úr starfi Samkeppniseftirlitsins er hins vegar ljóst að kostnaður við ítarlega rannsókn, þar sem breytingar á skipulagi koma til álita, hlaupa á mörgum tugum milljóna.



3. Skylda SE til að verða við tilmælum fjölmiðlanefndar um rannsókn skerðir sjálfstæði eftirlitsins. Tryggja verður fyrirfram viðeigandi fjárheimildir

Vekja verður sérstaka athygli á því að samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir því að Samkeppniseftirlitinu sé skylt að verða við tilmælum fjölmiðlanefndar um athuganir skv. fyrirhugaðri 62. gr. a fjölmiðlalaga. Hér er því um að ræða veigamikið frávik frá þeirri meginreglu að Samkeppniseftirlitið meti sjálft hvernig tíma þess og fjárheimildum er ráðstafað, sbr. 8. gr. samkeppnislaga.

Þessi undantekning frá sjálfstæði Samkeppniseftirlitsins er óheppileg og rýrir sjálfstæði Samkeppniseftirlitsins og möguleika þess til að taka ákvörðun um það í hvaða viðfangsefni þess eru mikilvægust hverju sinni. Óbreytt skipar ákvæðið rannsóknnum á fjölmiðlamarkaði skör hærra en t.d. rannsókn á alvarlegu ólögum samráði á mikilvægum neytendamarkaði, óháð mati á alvarleika máls.

Frumvarpið gerir nánar tiltekið ráð fyrir því að fjölmiðlanefnd geti með tilmælum um rannsókn ráðstafað stórum hluta af allt að tveggja ára fjárheimildum Samkeppniseftirlitsins. Þannig jafngildir rannsókn sem kostar 70 m.kr. eða tæplega þriðjung af núgildandi fjárheimildum Samkeppniseftirlitsins á einu ári.

Augljóst er samkvæmt framangreindu að slík tilmæli fjölmiðlanefndar myndu kollvarpa öðrum brýnum verkefnum Samkeppniseftirlitsins. Í þessu samhengi er óhjákvæmilegt að taka fram að málum í vinnslu í lok síðasta árs hafði fjölgað um 80% frá hruni á meðan fjárheimildir lækkuðu um 8% að raungildi á sama tímabili. Á liðnum árum hefur fjárveitingarvaldið horft framhjá ítrekuðum beiðnum Samkeppniseftirlitsins um auknar fjárheimildir til þess að efla eftirlit og hraða með því endurreisn atvinnulífsins.

4. Niðurstaða og tillögur

Með hliðsjón af framangreindu er Samkeppniseftirlitið sammála þeirri aðferðarfræði sem frumvarpið byggir á til þess að sporna við óæskilegri samþjöppun á fjölmiðlamarkaði.

Samkeppniseftirlitið leggst hins vegar eindregið gegn samþykkt frumvarpsins eins og það liggur fyrir, enda byggir það á þeirri forsendu að enginn kostnaður verði af framkvæmd breyttra fjölmiðlalaga. Þar að auki stofnar ákvæði nýrrar 62. gr. a (11. gr. frumvarpsins) sjálfstæði Samkeppniseftirlitsins og möguleikum þess til að sinna öðrum verkefnum í voða.

Samkeppniseftirlitið telur því að samþykkt frumvarpsins geti ekki komið til álita án breytinga, sem gera eftirlitinu kleift að meta áfram forgangsröðun verkefna, líkt og í núgildandi lögum.

Einnig verði eftirlitinu tryggðar auknar fjárheimildir sem jafngilda 1,5 stöðugildum til þess að byggja upp og viðhalda þekkingu á fjölmiðlarétti og sinna auknu samrunaeftirliti. Jafnframt verði Samkeppniseftirlitinu tryggðar fjárveitingar til að standa straum af kostnaði eftirlitsins við rannsóknir á grundvelli fyrirhugaðrar 62. gr. a fjölmiðlalaga og beitingu úrræða til breytinga á skipulagi á fjölmiðlamarkaði.



Með öllu framangreindu verði tryggt að fjölmiðlanefnd geti ekki með tilmælum sínum kollvarpað öðrum verkefnum eftirlitsins. Vegna þessa leggur Samkeppniseftirlitið til að 2. málslíður 2. mgr. 62. gr. a verði svohljóðandi:

„Berist Samkeppniseftirlitinu tilmæli frá fjölmiðlanefnd þar að lútandi skal það kappkosta að taka málið til rannsóknar og efnislegrar umfjöllunar, að teknu tilliti til þess svigrúms sem það hefur til að standa straum af kostnaði við rannsóknina.“

Virðingarfyllt,
Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

Sonja Bjarnadóttir