

FJÖLMIÐLANEFND

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

Reykjavík, 4. nóvember 2019

Umsögn fjölmiðlanefndar vegna frumvarps til laga um breytingu á samkeppnislögum nr. 44/2005, með síðari breytingum

Í frumvarpi til laga um breytingu á samkeppnislögum nr 44/2005, með síðari breytingum, sem kynnt hefur verið á samráðsgátt stjórnvalda er að finna allnokkrar breytingar á samkeppnislögum. Í frumvarpinu kemur fram að breytingunum sé ætlað að einfalda framkvæmd laganna og auka skilvirkni. Í frumvarpinu eru m.a. lagðar til breytingar á málsmeðferð samrunamála, breytingar á framkvæmd undanþága frá samkeppnislögum þess efnis að fyrirtæki meti sjálf hvort skilyrði undanþága séu uppfyllt, auk þess sem lagt er til að heimildir Samkeppniseftirlits til íhlutunar án brots, og til að skjóta úrskurðum áfrýjunarnefndar samkeppnismála til dómstóla, verði felldar brott.

Þær breytingar sem lagðar eru til fela í sér grundvallarbreytingar á samkeppnislögum og að felldar verði út heimildir sem lágu hinni pólitísku sátt um eignarhald fjölmiðla til grundvallar. Allt frá árinu 2004 voru miklar pólitískar deilur um það hvernig bæri að tryggja fjölbreytni og fjölræði á fjölmiðlamarkaði. Á fyrri hluta aldarinnar voru lögð fram frumvörp sem var ætlað að koma í veg fyrir samþjöppun á eignarhaldi fjölmiðla. Það var þó ekki fyrr en á árinu 2013 sem eignarhaldsreglur voru lögfestar í þverpólitískri sátt. Þá voru lögfest ákvæði í fjölmiðlalögum sem veittu Samkeppniseftirlitinu auknar heimildir á grundvelli fjölmiðlaréttarlegra sjónarmiða, bæði til að vinna gegn skaðlegri samþjöppun á eignarhaldi fjölmiðla til framtíðar litið og til að grípa til aðgerða ef þörf krefur. Markmið var að tryggja fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun, almenningi til hagsbóta. Í lögnum er einnig að finna veigamikla heimild þess efnis að fjölmiðlanefnd geti beint tilmælum til Samkeppniseftirlitsins um að grípa til aðgerða gegn skaðlegum aðstæðum sem koma í veg fyrir, takmarka eða hafa skaðleg áhrif á fjölbreytni og/eða fjölræði á einstökum fjölmiðlamörkuðum án þess að um brot sé að ræða.

Í greinargerð með frumvarpi til laga um breytingar á lögum um fjölmiðla sem urðu að lögum nr. 54/2013 segir:

Þau ákvæði samkeppnislaga sem einkum koma til skoðunar við mótun reglna til að koma í veg fyrir og/eða uppræta óhóflega samþjöppun á eignarhaldi fjölmiðla eru ákvæði laganna um eftirlit með samruna sem og ákvæði þeirra um heimild til að grípa til aðgerða gegn aðstæðum sem koma í veg fyrir, takmarka eða raska samkeppni. Með aðstæðum er átt við atriði sem tengjast eiginleikum viðkomandi markaðar, þ.m.t. skipulagi eða uppbyggingu þeirra fyrirtækja sem á honum starfa.

Þá segir enn fremur í greinargerðinni:

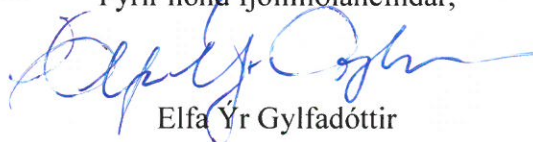
Líkt og áður greinir kemur einnig til skoðunar heimild Samkeppniseftirlitsins til að grípa til aðgerða gegn aðstæðum sem koma í veg fyrir, takmarka eða raska samkeppni. Umrædd heimild var leidd í lög árið 2011, sbr. b-lið 2. gr. laga nr. 14/2011, um breytingu á samkeppnislögum, nr. 44/2005, með síðari breytingum, og er nú að finna í c-lið 1. mgr. 16. gr. laganna. Samkvæmt ákvæðinu er með aðstæðum m.a. átt við atriði sem tengjast eiginleikum viðkomandi markaðar, þ.m.t. skipulagi eða uppbyggingu fyrirtækja sem á honum starfa. Skv. 2. mgr. 16. gr. geta aðgerðir Samkeppniseftirlitsins vegna þessa falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að efla samkeppni. Þá kemur fram að Samkeppniseftirlitið geti beitt nauðsynlegum úrræðum til breytinga á skipulagi af þessu tilefni. Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi til framangreindra laga kemur fram að umræddu ákvæði sé ætlað að gera Samkeppniseftirlitinu kleift að grípa til nauðsynlegra aðgerða til að efla samkeppni, þ.m.t. uppskiptingu markaðsráðandi fyrirtækja, án þess að það þurfi að sýna fram á að viðkomandi fyrirtæki hafi gerst brotlegt við bannreglur samkeppnislaga. Slíkt úrræði sé nauðsynlegt þar sem hugsanlegt sé t.d. að fyrirtæki sé í slíkri yfirburðastaðu á markaði að tilvist þess í óbreyttu formi geti útilokað eða takmarkað að verulegu leyti samkeppni. Í slíkum tilvikum felist hið samkeppnislega vandamál ekki í brotlegri hegðun viðkomandi fyrirtækis heldur í því að yfirburðastaða þess sem slík raski samkeppni.

Af þessu má ráða að þær heimildir sem Samkeppniseftirlitið hefur nú, eru grunnforsendur þeirrar pólitísku sáttar sem liggja eignarhaldsreglum fjölmiðlalaga til grundvallar og sem ætlað er að gæta að fjölbreytni og fjölræði á fjölmiðlamarkaði. Ákvæðin voru sett til að tryggja þá menningarlegu og stjórnmálalegu fjölbreytni sem hin þverpólitíska nefnd taldi nauðsynlega til að almenningur gæti metið, tekið afstöðu til og tekið virkan þátt í lýðræðislegum ákvörðunum. Þess ber að geta, hvað varðar samrunamál og heimildir Samkeppniseftirlitisins til ihlutunar, að í lögunum er gert ráð fyrir því að fjölmiðlanefnd veiti Samkeppniseftirlitinu umsögn áður en ákvörðun er tekin. Þannig er tryggt að sú sérþekking sem er til staðar hjá fjölmiðlanefnd um fjölmiðlamarkaðinn hér á landi nýtist Samkeppniseftirlitinu við mat sitt.

Í fyrirbyggjandi frumvarpi til laga um breytingu á samkeppnislögum er hvergi minnst á hina mikilvæga tengingu samkeppnislaga við fjölmiðlalög og hina pólitísku sátt um eignarhald á fjölmiðlum frá árinu 2013. Fjölmiðlanefnd gerir alvarlegar athugasemdir við frumvarpið og bendir á að verði frumvarpið að lögum verður búið að nema úr gildi mikilvægar heimildir sem ætlað er að tryggja fjölbreytni og fjölræði, sem og menningarlega og stjórnmálalega fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði. Um er að ræða ákvæði sem byggja á þverpólitískri sátt sem gerð var eftir áralangar deilur um efnið.

Að lokum vill fjölmiðlanefnd benda á að samkvæmt 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið veitt undanþágu frá ákvæðum 10. og 12. gr. laganna. Í nýju frumvarpi er fyrirtækjunum gert að meta það sjálf hvort þau telja sig falla undir a-d lið 1. mgr. 15. gr. laganna. Í þessu sambandi vill fjölmiðlanefnd benda á að fjölmiðlar hafa haft samstarf um mælingar á hlustun og áhorfi í hljóðvarpi og sjónvarpi og hafa hingað til þurft að sækja um undanþágu til Samkeppniseftirlitsins vegna þess. Fjölmiðlanefnd hefur fengið ábendingar og athugasemdir frá minni fjölmiðlum um að samstarf stórra miðla geti gert þeim erfitt fyrir, þar sem m.a. kostnaður og ýmis skilyrði fyrir þátttöku geti verið erfið. Mikilvægt er að hafa í huga að auglýsendur og birtingahús líta til slíkra mælinga þegar ákvarðanir eru teknar um birtingu auglýsinga. Þátttaka í slíkum mælingum er því afar mikilvæg fyrir fjölmiðla til að sýna fram á áhorf og hlustun. Fjölmiðlanefnd telur að ef þær breytingar sem lagðar eru til á ákvæði 15. gr. verði að lögum verði að tryggja hagsmuni minni aðila á markaðnum. Þannig hefur Samkeppniseftirlitið sett skilyrði og reynt að tryggja aðkomu lítilla miðla að slíku samstarfi þegar undanþágur hafa verið veittar á grundvelli ákvæðis 15. gr. Ekki er ljóst hvernig hægt verður að tryggja slíka hagsmuni verði fyrirhugaðar breytingar gerðar á samkeppnislögum.

Fyrir hönd fjölmiðlanefndar,



Elfa Yr Gylfadóttir