

Menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneytið

Skrifstofa nýsköpunar, rannsókna og stafrænna mála

Sent í samráðsgátt

Reykjavík, 12. október 2026

Efni umsögn Sýnar hf. vegna frumvarps til breytinga á lögum um Ríkisútvarpið (tekjuöflun o.fl.)

1. Meginniðurstaða og afstaða Sýnar hf.

1.1 Afstaða til frumvarpsins

Sýn hf. telur virðingarvert að stjórnvöld viðurkenni nauðsyn þess að draga úr umsvifum Ríkisútvarpsins (RÚV) á auglýsingamarkaði og jafna samkeppnisstöðu á íslenskum fjölmiðlamarkaði. Að mati Sýnar hf. er hið fyrirbyggjandi frumvarp hins vegar verulegum annmörkum háð og nær hvorki fram yfirlýstum markmiðum sínum né samræmist reglum EES-samningsins um ríkisaðstoð.

Þvert á markmið um að draga úr umsvifum RÚV og jafna leikinn felur frumvarpið, í samspili við fyrirbyggjandi fjárlagafrumvarp, í sér umtalsverða styrkingu á fjárhagsstöðu RÚV. Lagt er til tekjupak á auglýsingar sem stendur ekki undir nafni og mun ekki takmarka fyrirferð RÚV á auglýsingamarkaði. Á sama tíma á ríkissjóður að yfirtaka milljarða króna lífeyrisskuldbindingar RÚV meðan dótturfélagið RÚV sala ehf. safnar hundruðum milljóna króna í eigið fé á samkeppnismarkaði. Þetta fyrirkomulag felur í sér alvarlega hættu á ólögmætri ofgreiðslu (e. overcompensation) og víxlniðurgreiðslum (e. cross-subsidisation) í skilningi EES-réttar.

1.2 Tillögur Sýnar hf.

Vegna ofangreindra galla, sem nánar verður lýst í umsögn þessari, hafnar Sýn hf. hugmyndinni um fastsett krónutölupak (2.800 m.kr.). Í stað þess ber að nálgast vandann með skilvirkari hagrænum stýritækjum:

1. **Hækkun á grunnskerðingu:** Í stað krónutölupaks ber að hækka hlutfallið af auglýsingatekjum RÚV sem kemur til frádráttar ríkisframlagi og var tilgreint sem 12% í upphaflegri aðgerðaráætlun stjórnvalda. Sýn hf. leggur til að þessi fasta skerðingarprósenta verði færð upp í **15%**. Þannig er dregið með beinum, línulegum og sanngjarnari hætti úr hvata RÚV til ágengrar sölustarfsemi og undirverðlagningar.
2. **Hlutdeildarþak í stað krónutölupaks:** Ef stjórnvöld telja óhjákvæmilegt að hafa þak til viðbótar við 15% skerðinguna, þá á það ekki að vera í krónum, heldur sem *hlutdeild af heildarauglýsingamarkaði*. Slíkt hlutdeildarþak (t.d. að tekjur RÚV megi aldrei fara yfir 10% af samkeppnismarkaði fyrir sjónvarps- og útvarpsauglýsingar á Íslandi) tæki mið af meðaltali þeirra EBU-stöðva sem enn eru á auglýsingamarkaði (8,6%) námundað upp í 10% til að auðvelda þetta skref hér á landi. Aðeins þannig er tryggt að umsvif RÚV takmarkist til samræmis við stærð markaðarins og stjórnvöld nái því yfirlýsta markmiði sínu að jafna samkeppnisstöðuna í reynd.
3. **Lagt verði algert bann** við kostun og rofi dagskrárliða á miðlum RÚV, og heimild stofnunarinnar til að setja sér eigin undanþágureglur þar að lútandi verði afnumin.

4. **Horfið verði frá yfirtöku ríkisins á lífeyrisskuldbindingum RÚV (LSR-láninu)** nema sýnt sé fram á fyrirfram, í samræmi við EES-rétt, að eigið fé RÚV sölu ehf. verði fyrst nýtt til að mæta kostnaði við almannapjónustuna eins og gildandi lög áskilja.
5. **Stöðvun á óheftri útvíkkun á starfsemi RÚV:** Að 1. gr. frumvarpsins setji fastar skorður við fjölda útsendingarrása RÚV í stað opinna heimilda og að löggjafinn noti tækifærið til að fella brott 10% kostnaðarviðmiðið og 24 mánaða tilraunaundanþágu í 16. gr. laganna. Skylda til fyrir fram mats (ex-ante) hjá Fjölmíðlanefnd á nýrri þjónustu RÚV (t.d. hlaðvörpum) á að miðast við raunveruleg samkeppnisleg áhrif í samræmi við ríkisaðstoðarreglur EES-réttar, en ekki að auðvelda ríkismiðlinum stórfellda innreið á nýja markaði án eftirlits. Gildandi fyrirkomulag brýtur að líkindum gegn EES-reglum um ríkisaðstoð.

2. Ríkisaðstoðarreglur EES: Yfirtaka skuldbindinga og „ný aðstoð“

Rekstrarfyrirkomulag RÚV felur í sér ríkisaðstoð sem fellur undir 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins. Til þess að slík aðstoð teljist lögmæt á grundvelli 2. mgr. 59. gr. EES-samningsins verður hún að lúta ströngum skilyrðum m.a. um meðalhóf og aðskilnað. Þessi skilyrði eru útfærð nánar í Commission Decision (EU) 2025/2630 og framkvæmd Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA), m.a. í eldri ákvörðun ESA nr. 38/11/COL varðandi RÚV.

2.1 Ofgreiðsla og uppsafnaður hagnaður á samkeppnismarkaði

Samkvæmt ofangreindri ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB (2025/2630) má ríkisaðstoð til almannapjónustufyrirtækis aldrei fara fram úr nettó kostnaði við þjónustuna og krefjast verður endurgreiðslu á allri ofgreiðslu. EFTA-dómstóllinn hefur staðfest þessa nálgun, m.a. í dómi EFTA-dómstólsins í málum nr. E-10/11 og E11/11 (Hurtigruten), þar sem slík ofgreiðsla (e. overcompensation) leiddi til endurkröfu á hendur fyrirtækinu.

Eins og ársreikningur RÚV sölu ehf. vegna ársins 2025 ber með sér situr dótturfélagið á tæpum 900 milljónum króna í bókfærðu eigin fé og eiginfjárlutfalli upp á um 94%. Samkvæmt 5. gr. laga nr. 23/2013 um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannapágu, ber að nýta rekstrarafgang dótturfélaga til starfsemi í almannapágu. Á meðan þessum hagnaði er safnað upp í samkeppnisrekstri, ráðgerir ríkið að taka yfir 4 milljarða króna lífeyrisskuldbindingu RÚV (skv. 6. gr. í fjárlagafrumvarpi 2027) til að „mæta tekjutapi“ stofnunarinnar. Að veita stofnuninni nýja beina ríkisaðstoð með skuldaniðurfellingu á sama tíma og hundruð milljóna króna hagnaði er haldið utan við uppgjör á kostnaði við almannapjónustuna, brýtur að líkindum gegn banni EES-réttar við ofgreiðslu og er til þess fallið að viðhalda krossniðurgreiðslum innan samstæðu RÚV.

2.2 Verulegar breytingar fela í sér „nýja aðstoð“ (New Aid)

Fyrirhugaðar breytingar á tekjustofni RÚV fela í sér kerfisbreytingu á fjármögnunarmódeli RÚV. Evrópudómstóllinn sló því nýlega föstu í dómi EB-dómstólsins T-72/22 (máli litháíska ríkisútvarpsins LRT) að umbylting á fjármögnunarkerfi almannaútvarps (s.s. breytingar á uppruna tekna og innleiðing tekjubaka eða trygginga) geti falið í sér svo verulega breytingu (e. substantial alteration) að hún teljist „ný ríkisaðstoð“. Nýja aðstoð ber að tilkynna formlega til ESA fyrirfram. Þrátt fyrir að í engu sé að þessu vikið í fyrirliggjandi frumvarpi (því er þó haldið fram í mati á áhrifum lagasetningar að ríkisstyrkjareglur EES eigi ekki við) gerir Sýn ráð fyrir að íslenska ríkið tilkynni þessar aðgerðir formlega til ESA svo úrskurðað verði um lögmæti þessarar kerfisbreytingar áður en lögin taka gildi.

3. Fastsett tekjupak er aðgerð sem skapar hvata til skaðlegrar undirverðlagningar

Í 2. gr. frumvarpsdraganna er lagt til að viðbótarfrádráttur á ríkisframlagi til RÚV komi til kasta þegar tekjur stofnunarinnar af viðskiptaboðum fara umfram 2.800 milljónir króna. Í greinargerðinni er vísað til þess að yfirlýst markmið lagasetningarinnar sé að „*minnka umsvif Ríkisútvarpsins á samkeppnismarkaði*“. Við nánari greiningu á uppbyggingu þessa tekjupaks, og þeim hagrænu hvötum sem það skapar, er ljóst að það gengur þvert á yfirlýst markmið stjórnvalda. Um er að ræða aðgerð sem mun í reynd skaða einkarekna fjölmiðla enn frekar.

3.1 Þakið heimilar raunvöxt og minnkar ekki umsvif

Í fyrsta lagi er viðmiðið sett við 2.800 m.kr. og kveðið á um að það skuli verðbættast árlega miðað við vísitölu neysluverðs. Þegar rýnt er í sögulega tekjupróun RÚV kemur í ljós að stofnunin hefur að nafnvirði aldrei náð þessu þaki. Ef miðað er við 3,6% árlegan tekjuvöxt af auglýsingasölu, sem er mesti tekjuvöxtur milli ára á viðmiðunartímabilinu 2022–2025, munu tekjur RÚV ekki rjúfa þetta þak á næstu árum.

Auglýsingatekjur RÚV og áætlað tekjupak

Fjárhæðir í milljónum króna

Ár	Auglýsingatekjur RÚV	Áætlað tekjupak*
2022	2.398	—
2023	2.463	—
2024	2.552	—
2025	2.555	—
2026 (spá)	2.647	2.800
2027 (spá)	2.742	2.901
2028 (spá)	2.841	2.976

Spá miðast við mestu aukningu milli ára á tímabilinu 2022–2025 eða 3,6%.

* Þakið miðast við 2.800 m.kr. grunn og verðbólguþpá: 3,6% árið 2027 og 2,6% árið 2028.

Heimildir: Drög að breytingu á lögum um Ríkisútvarpið, Peningamál 2026/3 og útreikningar höfundar.

Í stað þess að *minnka* umsvif RÚV, greiðir verðbætt þak af þessari stærðargráðu leið RÚV til að stækka enn frekar á auglýsingamarkaði áður en viðbótarskerðingar taka gildi. Þá skortir í frumvarpið allar aðrar beinar takmarkanir á umsvifum, svo sem skerðingu á fjölda auglýsingamínútna, takmarkanir á fjölda birtinga, bann við afsláttarkjörum (svokölluðum fríbirtingum eða styrkingum) eða takmarkanir á umfangi sölustarfseminnar sjálfrar.

3.2 Öfugir hagrænir hvatar: Hætta á stórfelldri skaðlegri undirverðlagningu

Í öðru lagi skapar frumvarpið hættulega markaðshvata. Verði frumvarpið að lögum hefur RÚV nákvæmlega engan hagrænan hvata til að selja auglýsingar fyrir meira en 2.800 m.kr., þar sem hver einasta króna umfram það rennur beint í ríkissjóð með tilheyrandi skerðingu á fjárveitingum til stofnunarinnar.

RÚV er í dag markaðsleiðandi á íslenskum auglýsingamarkaði og hefur um árabil nýtt yfirburðastöðu til að halda aftur af eðlilegum verðhækkunum á sjónvarpsauglýsingum. Til samanburðar sýna gögn af Norðurlöndunum að raunverð á sjónvarpsauglýsingum í Svíþjóð og Noregi er 133% til 227% hærra en á Íslandi. Staðan á Íslandi er því sú að einkareknir miðlar geta

ekki hækkað verð í takt við kostnaðarþróun á meðan ríkisrekið fyrirtæki heldur verðinu niðri með undirverðlagningu.

Með því að fastsetja krónutölupak verður þessi skekkja fest í sessi og jafnvel aukin. Til að forðast að rjúfa 2.800 m.kr. þakið, en viðhalda á sama tíma markaðsráðandi stöðu, mun söludeild RÚV sölu hafa beinan hvata til að bjóða enn lægra verð. Stofnunin gæti þannig stóraukið selt *magn* (auglýsingamínútur og birtingar) til að loka markaðnum fyrir einkareknum miðlum, án þess að *tekjurnar* fari yfir tekjubakið. Kerfið býður því upp á að RÚV setti markaðinn af ódýru auglýsingaplássi á kostnað einkarekinna fjölmiðla, sem raskar verðmyndun á markaði til frambúðar.

3.3 Útvíkkun starfsemi RÚV og brotalöm í lögum og framkvæmd varðandi fyrirfram mat (ex-ante mat)

Í 1. gr. frumvarpsins birtist alvarleg innri mótsögn við yfirlýst markmið lagasetningarinnar. Á sama tíma og rökstutt er að draga eigi úr umsvifum RÚV, fellir greinin niður fastmótaðar kvaðir um fjölda rása (tvær hljóðvarpsrásir og ein sjónvarpsdagskrá) og kemur í staðinn með opið orðalag („hljóðvarps- og sjónvarpsdagskrám“). Þótt greinargerðin tali um sveigjanleika til fækkunar eða fjölgunar, fær stjórn RÚV í reynd opið umboð löggjafans til að víkka út dagskrá sína í útvarpi og sjónvarpi að vild.

Þessi sveigjanleiki verður enn varasamari þegar litið er til lagaumhverfis RÚV um svokallað fyrirfram mat (e. ex-ante assessment) á nýrri þjónustu. Í orðsendingu framkvæmdastjórnar ESB um ríkisaðstoð til almannapjónustufjölmiðla frá 2009 og ákvörðun ESA nr. 38/11/COL er gerð afdráttarlaus krafa um að öll ný umtalsverð þjónusta (e. significant new service) sé metin heildstætt af óháðum aðila áður en farið er af stað, til að tryggja að hún raski ekki samkeppni úr hófi fram. Þetta mat á að horfa til raunverulegra markaðsáhrifa (e. expected impact on demand).

Með því að miða lögbundið mat alfarið við það hvort kostnaðurinn fari yfir 10% af innheimtu útvarpsgjaldi lítur íslenski löggjafinn fram hjá hinu lögboðna skilyrði um að meta „expected impact on demand“. Ný þjónusta á stafrænum miðlum, svo sem framleiðsla hlaðvarpa eða sérhæfðra samfélagsmiðla, getur kostað lítið í framleiðslu en engu að síður haft veruleg áhrif á eftirspurn (e. demand) og einkarekna keppinauta.

Í íslenskum lögum (1. mgr. 16. gr. laga um Ríkisútvarpið) er þessi EES-skuldbinding hins vegar leyst með gallaðri undanþágu. Í 1. mgr. 16. gr. laga um Ríkisútvarpið er þessi EES-skuldbinding hins vegar útfærð þannig að RÚV þurfi aðeins að óska eftir heimild ráðherra og sæta mati fjölmiðlanefndar „*ef áætlað er að hún muni kosta meira en sem nemur 10% af innheimtu útvarpsgjaldi.*“ Samkvæmt fjárlagaforsendum yrði þessi þroskuldur ríflega 630 milljónir króna á ári. Þetta hlutfallsskilyrði skapar gríðarmikið svigrúm fyrir RÚV til að raska samkeppni þar sem einkareknir miðlar eru fyrir eða að hasla sér völl. Þessi glufa hefur gert RÚV kleift að ráðast í stórfellda innreið á nýja markaði til að mynda með framleiðslu á fjölda hlaðvarpa (e. podcasts) og viðveru á samfélagsmiðlum sem er til þess fallin að draga til sín hlustun og auglýsingatekjur frá einkareknum miðlum án þess að Fjölmiðlanefnd eða ráðherra fái nokkru um það ráðið. Kostnaður einkarekinna einyrkja við slíkar nýjungar nær vitaskuld ekki 630 milljónum króna, en samkeppnisáhrifin geta engu að síður verið gríðarleg. Undanþáguákvæðið 4. mgr. 16. gr. um 24 mánaða „tilraunaverkefni“ gerir RÚV jafnframt kleift að starfrækja hliðarþjónustur af miklum þunga og án nokkurra afskipta.

Á sama tíma og 10% þröskuldurinn lokar fyrir mat Fjölmiðlanefndar á samkeppnishamlandi hlaðvarpssókn RÚV, knýr nefndin einkarekna einyrkja til skráningar samkvæmt 14. gr. fjölmiðlalaga með hótunum um stjórnvaldssektir.

Í ákvörðun ESA nr. 38/11/COL (undir „Recommendation of appropriate measures“, bls. 42) beindi ESA því beinlínis til íslenskra stjórnvalda að nýjar þjónustur RÚV á nýmiðlum skyldu sæta ex-ante mati að því marki sem þær teldust verulegar: „*In particular, it should be confirmed that any new offerings on the new media platforms [...] to the extent that they constitute significant new services, are subject to the ex ante entrustment procedure.*“

Jafnframt segir í 84. mgr. í orðsendingu framkvæmdastjórnarinnar og hluta 4.3.2.1 hjá ESA að við þetta mat þurfi að svara því hvort nýja þjónustan sinni lýðræðislegum þörfum: „*[...] while duly taking into account its potential effects on trading conditions and competition.*“

Með því að binda matið í 16. gr. laganna við 10% kostnaðarþröskuld er RÚV kleift að setja á fót nýja þjónustu á nýmiðlum, sem hafa „*potential effects on trading conditions and competition*“, án þess að áhrifin séu nokkurn tímann metin af óháðum aðila.

Krafan um fyrirfram mat er grundvöllur þess að tryggja að opinbert fé raski ekki jafnvægi á samkeppnismarkaði. ESA tekur upp orðalag ESB (88. mgr. orðsendingarinnar) í hluta 4.3.2.2 í ákvörðun sinni, þar sem mælt er fyrir um það hvernig þetta mat skuli fara fram:

„*In order to ensure that the public funding of significant new audiovisual services does not distort trade and competition to an extent contrary to the common interest, EFTA States shall assess, based on the outcome of the open consultation, the overall impact of a new service on the market by comparing the situation in the presence and in the absence of the planned new service.*“

Með því að leysa RÚV undan mati ef kostnaður þjónustunnar er undir 10% markinu afnemur íslenski löggjafinn í reynd þessa skyldu til að bera saman stöðu markaðarins með og án þjónustunnar („*comparing the situation in the presence and in the absence of the planned new service*“).

Sýn hf. leggur því til að 1. gr. frumvarpsins verði breytt þannig að settar verði skýrar lagalegar skorður við útvíkkun rása RÚV, t.d. að útvarpsrásir megi ekki vera fleiri en tvær. Jafnframt að þetta tækifæri verði notað til að breyta 16. gr. laganna og afnema 10% kostnaðarþröskuldinn. Binda verður skyldu til fyrirfram mats alfarið við það hvort þjónustan sé ný eða til þess fallin að hafa umtalsverð áhrif á samkeppni, líkt og EES-reglur krefjast, fremur en að notast við óraunhæf fjárhagsleg þröskuldsmörk sem veita RÚV frítt spil til að útvíkka starfsemi sína.

4. Rangar forsendur frumvarpsins: EBU-skýrslan og lagaundirbúningur

4.1 Rangar ályktanir dregnar af EBU skýrslu

Í greinargerð frumvarpsdraganna segir orðrétt: „*Mikill meirihluti eða tæplega 80% almannapjónustumiðla í Evrópu, sem aðild eiga að Sambandi evrópskra sjónvarpstöðva (EBU), eru fjármagnaðir með sambærilegum, blönduðum hætti.*“

Þessi fullyrðing er röng og byggir á grundvallarmisskilningi eða rangtúlkun á þeim gögnum sem vísað er til. Sjálfstæð greining á opinberri útgáfu skýrslu Sambands evrópskra sjónvarpsstöðva (EBU) frá 2025 sýnir að talan 80% vísar ekki til hlutfalls fjölmiðla sem búa við svokallað blandað fjármögnunarmodel. Talan vísar þess í stað til þess að um 78% af samanlögðum tekjum allra almannapjónustumiðla í Evrópu koma úr opinberum sjóðum. Jafnframt sýnir EBU-skýrslan að auglýsingatekjur eru aðeins 8,6% af heildartekjum evrópskra almannapjónustumiðla að

meðaltali. Staða RÚV, þar sem auglýsingatekjur eru 27% af heildartekjum, er því fjarri því að vera „sambærileg“ við evrópska meðaltalið.

Hlutfallið 77,7% (námundað í tæplega 80%) lýsir því hlutfalli opinbers fjármagns af heildarveltu allra 64 almannapjónustumiðlanna á EBU-svæðinu samanlagt, sem nemur um 31 milljarði evra af 40 milljarða evra heildarveltu. Skýrslan segir hins vegar nákvæmlega ekkert um að 80% stofnananna sjálfra nýti sér blandaða fjármögnun af þeirri stærðargráðu sem RÚV gerir. Höfundar frumvarpsins virðast hafa ruglað saman hlutfalli af heildartekjum og fjölda stofnana á markaði.

4.2 Fjármögnun RÚV langt yfir evrópska meðaltalinu

Á bls. 32 í EBU-skýrslunni er tekjuskipan evrópskra almannapjónustumiðla sundurliðuð. Þar kemur fram að af þeim 18,9% sem teljast til viðskiptatekna eru tekjur af hefðbundnum auglýsingum aðeins 8,6%% af heildartekjunum.

Samkvæmt frumvarpsdrögunum er hlutfall auglýsingatekna og kostana hjá RÚV hins vegar 27%. Það þýðir að RÚV reiðir sig þrisvar sinnum meira á auglýsingatekjur en meðaltal EBU-miðlanna í Evrópu. Að halda því fram í greinargerð stjórnarfrumvarps að 27% auglýsingahlutdeild sé „sambærileg“ við 8,6%% meðaltal í Evrópu er mjög villandi framsetning á tölfræði, ekki síst hvað varðar samanburð við önnur Norðurlönd, þar sem megin sjónvarps- og útvarpsmiðlar ríkisins (NRK, SVT, DR, Yle) eru alls ekki á auglýsingamarkaði, líkt og rakið verður nánar hér að neðan.

4.3 Gallaður lagaundirbúningur og stofnanataka (e. regulatory capture)

Sýn hf. óskaði eftir því við menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneytið á grundvelli upplýsingalaga að fá afhenta óopinbera (e. non-public) útgáfu af EBU-skýrslunni sem gengið var út frá að greinargerð frumvarpsins hlyti að byggja á.

Í svari ráðuneytisins þann 8. október 2026 kom fram að ráðuneytið hefði ekki umrædda skýrslu undir höndum, heldur væri hún lokuð og aðeins aðgengileg RÚV á grundvelli aðildar þeirra að EBU. Ráðuneytið upplýsti jafnframt að RÚV hefði neitað að afhenda skýrsluna og því gæti ráðuneytið ekki veitt aðgang að henni.

Þetta vekur upp alvarlegar spurningar um málsmeðferð og hlutlægni við samningu frumvarpsins. Ráðuneytið virðist hafa lagt fram stjórnarfrumvarp sem inniheldur beinar fullyrðingar úr skýrslu sem það hefur ekki undir höndum og jafnvel ekki aðgang að. Allt bendir til þess að starfsmenn RÚV hafi matað ráðuneytið á sérvöldum og beinlínis röngum tölfræðigögnum, enda kemur berum orðum fram í frumvarpsdrögunum að haft hafi verið samráð við RÚV við samningu frumvarpsins.

Þessi vinnubrögð eru birtingarmynd á því sem í fræðunum nefnist stofnanataka (e. regulatory capture). Eftirlitsskyldi aðilinn (RÚV) stýrir upplýsingagjöfinni til þess stjórnvalds sem á að setja honum skorður með undirbúningi lagafrumvarpa og nýtir sér stöðu sína til að koma í veg fyrir eðlilega og rétta upplýsingagjöf til frumvarpshöfunda, keppinauta og almennings. Gildandi lög um Ríkisútvarpið staðfesta raunar að þessi stofnanataka eigi sér langa sögu, sbr. allar þær undanþágur sem RÚV hefur fengið frá hvers kyns takmörkunum á starfseminni og nánar er lýst í umsögn þessari.

Sömu stofnanatöku gætir í enn ríkara mæli gagnvart Fjölmíðlanefnd, sem hefur í reynd vikið sér undan öllu frumkvæðiseftirliti með fyrirferð RÚV á auglýsingamarkaði. Til marks um það hefur nefndin á árabílinu 2022-2025 ekki tekið upp eitt einasta mál að eigin frumkvæði er lýtur að eftirliti með fyrirferð RÚV á auglýsingamarkaði. Þá hefur nefndin gefist upp á að hafa sjálfstætt eftirlit með almannapjónustuhlutverki RÚV, sbr. nánari lýsing í meðfylgjandi umsögn um frumvarp til laga um

breytingu á ýmsum lögum vegna endurskoðunar á rekstrarumhverfi fjölmiðla (14. mál, 158. löggjafarþing).

5. Norrænn samanburður

Ef litið er til þeirra landa sem Ísland ber sig jafnan saman við, þ.e. Norðurlanda, kemur sérstaða íslenska móðelsins enn skarpar í ljós. RÚV er eini norræni almannapjónustumiðillinn af þessari stærðargráðu sem sækir um fjórðung tekna sinna (27%) á auglýsingamarkað og almennt eru þessir miðlar alls ekki á auglýsingamarkaði, sbr.:

- **Svíþjóð:** Samkvæmt 6. gr. 2. kap. í [Lag om public service \(pdf 409 kB\) - Svensk författningssamling](#) er SVT með öllu bannað að senda út auglýsingar og kostanir, sbr.: *Program får inte 1. innehålla reklam, 2. innehålla produktplacering,...*
- **Noregur:** Samkvæmt gr. 6-4 í [Lov om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester mv ...](#) er NRK bannað að fjármagna starfsemi sína með auglýsingum, sbr.: *Virksomheten i Norsk rikskringkasting AS finansieres ved statlige tilskudd, salgsinntekter m.v. Virksomheten kan ikke finansieres ved reklame i NRKs allmennkanaler eller tekstfjernsyn.*
- **Danmörk:** Samkvæmt gr. 15(6) í [Bekendtgørelse af lov om radio- og fjernsynsvirksomhed m.v.1\)](#) má DR ekki afla sér auglýsingatekna, sbr. *DR kan ikke oppebære reklameindtægter fra programvirksomheden og public service-aktiviteter på internettet.*
- **Finnland:** Samkvæmt gr. 12 í [Laki Yleisradio Oy:stä | 1380/1993 | Lainsäädäntö | Finlex](#) má ríkisútvarpið ekki senda út auglýsingar í sinni dagskrá, sbr.: *Bolaget får inte i samband med sitt television- och radioprogramutbud eller andra inhägstjänster som det i aussiði till skötseln av den allmännnyttiga ösönsningen säväta i olika telenät sända reklam.* Companies får inte produce sponsrade program.

5.1 Sérstaða TV 2 í Danmörku

Til að gæta sanngirni er þó rétt að halda því til haga að samkvæmt dönsku útvarps- og sjónvarpslögunum er lagalegur og fjárhagslegur grundvöllur sjónvarpsstöðvarinnar TV 2 aðskilinn frá hinu hefðbundna danska ríkisútvarpi, DR. Þar er TV 2 ríkisekið hlutafélag (TV 2/DANMARK A/S) sem hefur formlegar almannapjónustuskyldur og má afla tekna af auglýsingum og notendagjöldum. Það nýtur hins vegar ekki beins ríkisframlags eða almenns skattfjár samhliða auglýsingatekjum sínum, öfugt við það sem gildir um RÚV á Íslandi. DR, sem er megin almannapjónustumiðill danska ríkisins og nýtur ríkisframlags, er alfarið bannað að hafa auglýsingatekjur.

Þessi tilhögun rennir stoðum undir gagnrýni Sýnar hf., þar sem danska kerfið gerir skýran greinarmun á ríkisfjármögnuðum, auglýsingalausum miðli annars vegar, og viðskiptafjármögnuðum miðli í almannapágu hins vegar. Í lagalegu og hagrænu samhengi mætti frekar líkja dönsku lögunum við „norsku leiðina“. Bæði í Danmörku (TV 2) og Noregi (TV 2 AS) fela lög og samningar í sér að hægt sé að leggja almannapjónustuskyldur á rásir sem keppa á frjálsum markaði og afla eigin tekna, á meðan beinar skattgreiðslur (afnotagjöld) takmarkast við stofnanir (DR og NRK) sem eru reknar án auglýsinga.

5.2 Niðurstaða um norræn fordæmi

Með vísan til framangreinds er haldlaust og beinlínis rangt að réttlæta veru RÚV á auglýsingamarkaði með vísan til norrænna fordæma, enda eru auglýsingar og kostanir almennt bannaðar hjá miðlum sem eru í 100% eigu ríkisins, að TV2 undanskildu, sbr. hér að framan. Sýn hf. fer þess á leit, að þær röngu forsendum sem bornar eru á borð í frumvarpinu verði leiðréttar og

Þess í stað verði horft til þess hvernig evrópskt og norrænt umhverfi almannaþjónustumiðla er í reynd uppbyggt.

6. Bann við kostun og rofi dagskrárliða

Í ljósi þess að hér á landi hefur um langt skeið skort pólitískan vilja til að taka RÚV að fullu af auglýsingamarkaði, líkt og tíðkast á hinum Norðurlöndunum, þarf að lágmarki að framfylgja þeim lagalegu takmörkunum sem þó eru settar eru á auglýsingasölu þess í gildandi lögum.

6.1 Gildandi réttarstaða og framkvæmd

Núgildandi 7. gr. laga nr. 23/2013 um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannapágu, mælir í orði kveðnu fyrir um bann við rofi dagskrárliða og bann við kostun. Auk þess mæla lögin fyrir að auglýsingar megi að hámarki vera 8 mínútur á hverri klukkustund. Í framkvæmd hefur RÚV ekki skeytt um þessar takmarkanir. Vísast nánar um þetta til meðfylgjandi umsagnar Sýnar, dags. 7. október 2026, sem send hefur verið í umsagnargátt Alþingis.

Við þá umsögn má bæta að í nýlegum samskiptum Sýnar hf. og Fjölmiðlanefndar kom fram og var staðfest af hálfu nefndarinnar að hún hafi á árunum 2022–2025 ekki sinnt virku frumkvæðiseftirliti með því hvort auglýsingasala þ.m.t. lengd viðskiptaboða RÚV færi að settum lögum. Vegna þessa verulega skorts á lögbundnu eftirliti sá Sýn hf. sig knúð til að framkvæma sjálfstæða gagnaöflun til að upplýsa málið.

Rannsóknin var unnin með úrvinnslu úr gagnagrunninum Instar Analytics frá Gallup. Sótt voru gögn yfir öll „Auglýsingahólf“ RÚV niður á klukkustund á besta útsendingartíma (frá kl. 19:00 til 24:00) alla daga frá upphafi árs 2020 til 27. september 2026. Gögnin sýna óyggjandi að RÚV hefur í **133 tilvikum** farið yfir hið lögmælt 8 mínútna hámark á viðskiptaboðum innan klukkustundar á þessu tímabili.

Þetta er sláandi og jafngildir að meðaltali 22 hlutlægum lögbrotum á hverju einasta ári. Ljóst er að RÚV fylgir ekki skýrum lagareglum um umfang sitt á auglýsingamarkaði og hagnýtir sér eftirlitsleysi Fjölmiðlanefndar til að afla ólögmætra tekna.

6.2 Tillaga Sýnar hf. varðandi auglýsingar og kostun.

Með vísan til þeirra sjónarmiða sem rakin eru í meðfylgjandi umsögn beinir Sýn því til ráðuneytisins og löggjafans að **bann við kostun og rofi dagskrárliða verði gert ófrávikjanlegt** í lögum. Jafnframt verður að nema á brott heimild RÚV í 8. mgr. 7. gr. laganna til að setja sér sjálft reglur um eigin undanþágur. Það stríðir gegn grundvallarsjónarmiðum lögmætis- og stjórnsýsluréttar að ríkisstofnun sem bera á kvaðir á samkeppnismarkaði fái sjálf að túlka og víkka út þær sömu kvaðir, án nokkurs raunverulegs inngrips eða frumkvæðiseftirlits af hálfu Fjölmiðlanefndar. Að saman skapi er nauðsynlegt í ljósi skorts á eftirliti að fenginn verði óháð enduskoðunarstofa til að meta ár hvert hvort RÚV fari í reynd að settum reglum, svo sem um takmarkanir á auglýsingum innan hvernar klukkustundar.

7. Niðurlag

Sýn hf. tekur undir það markmið stjórnvalda að draga úr umsvifum RÚV á auglýsingamarkaði og jafna samkeppnisstöðu á íslenskum fjölmiðlamarkaði. Að mati Sýnar hf. nær frumvarpið hins vegar ekki þessum markmiðum. Í samspili við fjárlagafrumvarp felur fyrirbyggjandi frumvarp í sér styrkingu á fjárhagsstöðu RÚV og hættu á ólögmætri ofgreiðslu og krossniðurgreiðslum í skilningi EES-réttar. Fastsett og verðbætt tekjupak upp á 2.800 m.kr. takmarkar ekki umsvif RÚV og skapar hvata til skaðlegrar undirverðlagningar. Þá er framsetning í greinargerð frumvarpsins um evrópskan samanburð ýmist röng eða villandi.

Sýn hf. leggur því til að hlutfall auglýsingatekna RÚV sem kemur til skerðingar á ríkisframlagi verði hækkað í 15% í stað krónutölupaks, ef stjórnvöld telja þak nauðsynlegt til viðbótar miðist það við meðaltal í EBU ríkjum, að bann við kostun og rofi dagskrárliða verði ófrávíkjanlegt og að horfið verði frá yfirtöku ríkisins á lífeyrisskuldbindingum RÚV nema sýnt sé fram á fyrirfram, í samræmi við EES-rétt, að eigið fé RÚV sölu ehf. verði fyrst nýtt til að mæta kostnaði við almannajónustuna. Jafnframt gerir Sýn hf. ráð fyrir að íslenska ríkið tilkynni fyrirhugaðar breytingar formlega til ESA áður en lögin taka gildi. Einnig að felldar verði úr lögum opnar heimildir og glufur sem gera RÚV kleift að stórefla starfsemi sína, svo sem með hlaðvörpum og nýmiðlun og fjölgun útvarps- og sjónvarpsrása án undangengins mats á samkeppnisáhrifum. Þá fer Sýn þess á leit að hinar röngu og villandi forsendur sem bornar eru á borð í frumvarpinu verði leiðréttar.

Beinar orðalagstillögur Sýnar um breytingar á einstökum ákvæðum laga nr. 23/2013 er að finna hér að neðan í viðauka 1. við umsögn þessa.

Virðingarfyllst,

f.h. Sýnar hf.

Páll Ásgrímsson, lögmaður

Meðfylgjandi:

1. Umsögn Sýnar hf., dags. 7. október, um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna endurskoðunar á rekstrarumhverfi fjölmiðla (14. mál, 158. löggjafarþing).
2. Viðauki 1. (sjá næstu síðu).

Viðauki 1.:

Beinar orðalagstillögur að breytingum á lögum um Ríkisútvarpið

Með vísan til sjónarmiða Sýnar hf. í umsögn þessar og til að tryggja samræmi við ríkisaðstoðarreglur EES-samningsins, leggur félagið til eftirfarandi beinar orðalagstillögur að breytingum á lögum nr. 23/2013 um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannapágu:

1. Breyting á 3. gr. (Takmörkun á rásafjölda)

Í stað opinnar heimildar verði settar skýrar skorður við fjölgun línulegra rása.

Tillaga að orðalagi 4. tölul. 1. mgr. 3. gr.:

„Ríkisútvarpið skal dreifa efni til alls landsins og næstu miða með að hámarki tveimur línulegum hljóðvarpsdagskrám og einni línulegri sjónvarpsdagskrá árið um kring. Útsending fleiri línulegra dagskráa er óheimil, nema að fengnu samþykki ráðherra og að undangengnu samkeppnismati skv. 16. gr.“

2. Breyting á 5. gr. (Aðskilnaður og nýting eigin fjár dótturfélaga)

Til að koma í veg fyrir krossniðurgreiðslur og ofgreiðslu áður en ríkið yfirtekur lífeyrisskuldbindingar.

Tillaga að viðbót við 5. gr.:

„Rekstrarafgangur og eigið fé dótturfélaga, sem myndast af samkeppnisrekstri, skal að fullu nýtt árlega til að mæta kostnaði við almannapjónustu skv. 3. gr. áður en til opinberra fjárveitinga eða yfirtöku ríkissjóðs á skuldbindingum félagsins kemur.“

3. Breyting á 7. gr. (Bann við kostun og rofi dagskrárliða)

Lagt er til algert bann og að heimild RÚV til að setja sér eigin undanþágureglur verði afnumin.

Tillaga að orðalagi 2. og 3. mgr. 7. gr.:

*„Ríkisútvarpinu er með öllu óheimilt að afla tekna með kostun dagskrárefnis. Ríkisútvarpinu er jafnframt óheimilt að slíta í sundur dagskrárliði með viðskiptaboðum í hljóðvarpi eða sjónvarpi.“
(Jafnframt falli 8. mgr. greinarinnar, sem heimilar RÚV að setja sér eigin undanþágureglur, brott).*

4. Breyting á 14. gr. (Skerðing ríkisframlags og hlutdeildarþaki)

Til að afnema krónutölupak sem hvetur til undirverðlagningar og beita frekar hlutdeildarþaki.

Tillaga að orðalagi 1. tölul. 2. mgr. 14. gr.:

„Árleg fjárveiting á grundvelli fjárheimildar í fjárlögum sem nemur að lágmarki áætlun fjárlaga um tekjur af gjaldi skv. 1. mgr., að fráðreginni fjárhæð sem svarar til 15% af heildartekjum Ríkisútvarpsins og dótturfélaga þess af viðskiptaboðum samkvæmt 7. gr. laga þessara. Samtals mega árlegar tekjur Ríkisútvarpsins og dótturfélaga þess af viðskiptaboðum aldrei vera hærri en sem nemur 10% af áætluðum heildarauglýsingamarkaði útvarps, sjónvarps og stafrænna miðla á Íslandi, samkvæmt mati Fjölmiðlanefndar.“

5. Breyting á 16. gr. (Afnám 10% viðmiðs og tilraunaundanþágu)

Til að tryggja að stafræn innreið RÚV, s.s. hlaðvörp, fari ávallt undir ex-ante mat óháð beinum kostnaði.

Tillaga að orðalagi 1. málsl. 1. mgr. 16. gr.:

*„Ríkisútvarpinu er skylt að óska eftir heimild ráðherra og mati Fjölmiðlanefndar á sérhverri nýrri fjölmiðlapjónustu eða verulegri breytingu á þjónustu í almannapágu skv. 3. gr., þar á meðal nýjum stafrænum miðlunarformum, hlaðvörpum eða sérhæfðum efnisveitum og samfélagsmiðlum, ef ætla má að hún hafi áhrif á markað eða samkeppnisstöðu annarra fjölmiðla, óháð áætluðum framleiðslukostnaði.“
(Jafnframt falli 4. og 5. mgr. greinarinnar um heimild til 24 mánaða tilraunastarfsemi brott eða takmarkist strangt við hámark 6 mánuði án möguleika á undanþágum).*