

Reykjavík, 12. október 2026

Efni: Umsögn Árvakurs hf. um drög að frumvarpi menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðherra til laga um breytingu á lögum nr. 23/2013 um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannapágu (tekjuöflun Ríkisútvarpsins o.fl.). Mál nr. S-174/2026.

Aðdragandi, tilgangur og meginefni fyrirhugaðs frumvarps

Með fyrirhuguðu frumvarpi er ætlunin að bregðast við alvarlegri stöðu á íslenskum fjölmiðlamarkaði, þar sem einkareknum fjölmiðlum hefur fækkað og rekstrarskilyrði þeirra hafa versnað á undanförunum árum, eins og lýst er í greinargerð þess. Þar er bent á að umsvif Ríkisútvarpsins á fjölmiðlamarkaði hafi aukist töluvert á síðustu árum og að einkareknir fjölmiðlar hafi lýst þeim sjónarmiðum að starfsemi Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði hafi neikvæð áhrif á rekstur þeirra og fjárhag.

Með frumvarpinu er lagt til að 1) felld verði á brott kvöð um lágmarksfjölda útvarps- og sjónvarpsstöðva sem Ríkisútvarpinu er skylt að dreifa um allt land og 2) að umsvif Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði verði takmörkuð.

Í meginatriðum telur Árvakur að þær breytingar sem boðaðar eru með þessum drögum að frumvarpi yrðu til bóta, en hér á eftir verða nefnd nokkur atriði sem yrðu enn frekar til að ná boðuðum markmiðum.

Breyttar kvaðir um dreifingu efnis Ríkisútvarpsins

Breytingartillagan um fjölda útvarps- og sjónvarpsstöðva gengur út á að taka út þá kvöð að Ríkisútvarpið skuli reka að minnsta kosti tvær útvarpsstöðvar og eina sjónvarpsstöð. Eftir stæði aðeins kvöðin um að Ríkisútvarpið skuli halda úti „hljóðvarps- og sjónvarpsdagskrám“ en ekki hve mörgum. Þessi breyting væri til bóta og enn betra væri að ganga lengra og kveða á um að Ríkisútvarpið ræki eina útvarpsstöð og eina sjónvarpsstöð enda mætti með því ná fram töluverðum sparnaði án þess að hlutverki Ríkisútvarpsins væri á nokkurn hátt ógnað.

Í sömu grein laganna um Ríkisútvarpið er einnig þetta ákvæði: „Enn fremur að birta valda hluta efnis síns, breytta eða óbreytta, ásamt öðru efni í breyttu eða óbreyttu formi með öðrum miðlunarleiðum, þ.m.t. að gera efni aðgengilegt almenningi með þeim hætti að hver og einn geti fengið aðgang að efninu og/eða þjónustunni á þeim stað og á þeirri stundu er hann sjálfur kýs.“

Þetta ákvæði er líklega skýringin á því að Ríkisútvarpið hefur gerst mjög fyrirferðarmikið á erlendum samfélagsmiðlum, þeim sömu miðlum og hafa sótt mikið og vaxandi auglýsingafé á íslenska auglýsingamarkaðinn, eins og lýst er í greinargerð frumvarpsdraganna. Sú starfsemi þessara samfélagsmiðla byggist meðal annars á því efni sem íslenskir aðilar setja inn á miðlana.

Engar forsendur verða taldar til þess að Ríkisútvarpið dreifi efni sínu á erlendum samfélagsmiðlum þegar það hefur greiða leið að Íslendingum í gegnum útvarp, sjónvarp og vef Ríkisútvarpsins, ruv.is. Sú kvöð sem með þessu er lögð á Ríkisútvarpið veldur óhjákvæmilega verulegum kostnaði og er að auki til þess fallin að trufla starfsemi einkarekinna íslenskra fjölmiðla, en hefur ekkert að gera með hlutverk Ríkisútvarpsins sem „þjóðarmiðill“, sem á að „stuðla að lýðræðislegri umræðu, menningarlegri fjölbreytni og félagslegri samheldni í íslensku samfélagi“ eins og það er orðað í lögunum.

Umsvif Ríkisútvarpsins takmörkuð á auglýsingamarkaði

Stærstur hluti frumvarpsdraganna og greinargerðar þeirra fjallar um takmörkun á starfsemi Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði og útfærslu hennar.

Í 14 grein laga um Ríkisútvarpið er fjallað um tekjustofna þess. 1. tölul. 2. mgr. 14. gr. laganna hljóðar nú svo:

Árleg fjárveiting á grundvelli fjárheimildar í fjárlögum sem nemur að lágmarki áætlun fjárlaga um tekjur af gjaldi skv. 1. mgr.

Fyrsta málsgreinin sem þarna er vísað til fjallar um útvarpsgjaldið.

Lagt er til í frumvarpsdrögunum að þetta ákvæði verði svohljóðandi:

Árleg fjárveiting á grundvelli fjárheimildar í fjárlögum sem nemur að lágmarki áætlun fjárlaga um tekjur af gjaldi skv. 1. mgr., að frádreginni fjárhæð sem svarar til 10% af tekjum Ríkisútvarpsins af viðskiptaboðum, samkvæmt 7. gr. laga þessara. Hlutfallið reiknist af fjárhæð sem svarar til meðaltekna Ríkisútvarpsins af viðskiptaboðum næstu fjögur reikningsár á undan, samkvæmt ársreikningum dótturfélaga, að teknu tilliti til verðlagsbreytinga samkvæmt vísitölu neysluverðs. Til viðbótar komi til frádráttar árlegri fjárveitingu til Ríkisútvarpsins fjárhæð sem nemur tekjum Ríkisútvarpsins af viðskiptaboðum umfram 2.800.000.000 kr.

Árvakur hefur áður vakið athygli á því að starfsemi Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði er eitt það helsta sem stendur eðlilegri tekjumyndun einkarekinna fjölmiðla fyrir þrifum. Á síðustu árum hefur Ríkisútvarpið tekið til sín frá 2,9 milljörðum króna árið 2022 í 2,6 milljarða króna árið 2025 af auglýsingamarkaði á verðlagi í maí á þessu ári. Þetta setur töluna 2,8 milljarða í frumvarpsdrögunum, sem í raun er þak á auglýsingatekjur Ríkisútvarpsins, í nauðsynlegt samhengi.

Þak er fremur til bóta, en miðað við þróun auglýsingatekna Ríkisútvarpsins er afar ósennilegt að stofnunin rekist nokkurn tímann upp í þakið, sér í lagi þar sem þakið á að hækka með verðlagi. Þegar horft er til samkeppninnar við erlendu samfélagsmiðlana og aðra starfsemi erlendu tæknirisanna er erfitt að sjá að Ríkisútvarpið geti búist við að ná tekjum umfram þessi mörk nema með breyttri og aukinni starfsemi, sem varla er ætlunin.

Það að taka 10% af auglýsingatekjum Ríkisútvarpsins og bæta við þann stuðning sem einkareknum fjölmiðlum er ætlaður er til bóta fyrir þá miðla sem hafa mátt þola mikið tekjutap um árabíl vegna starfsemi ríkisins á auglýsingamarkaði. Afar ólíklegt er þó að þetta dugi til að vega upp á móti skaðlegri starfsemi ríkisins á auglýsingamarkaði. Þau frumvarpsdrög sem fyrir liggja gefa sáralitlar vonir um að sú starfsemi dragist saman.

Lítið en jákvætt skref

Mun hreinlegra væri að ríkið hætti starfsemi á auglýsingamarkaði og léti einkamiðlunum þann markað eftir. Með því mætti draga úr eða hætta sérstökum stuðningi við einkareknu miðlana enda má ætla að staða þeirra batnaði til muna við slíka breytingu. Sé ekki vilji til þess, eins og ljóst virðist af rökstuðningi í greinargerð frumvarpsins, þá er sú millileið sem valin er jákvætt skref.

Á hinn bóginn er sjálfsagt að vekja athygli á að þetta er lítið skref og þess er mjög gætt í frumvarpsdrögunum að fjárhagsleg staða Ríkisútvarpsins breytist lítið þrátt fyrir að tekin verði 10% af auglýsingatekjunum og að þak sé sett á með þeim hætti að það sem umfram þakið er verði til skerðingar á beinu framlagi ríkisins. Í því sambandi verður að hafa í huga að eins og þakið er stillt af eru litlar líkur á að það muni nokkurn tímann verða til að skerða tekjur Ríkisútvarpsins.

Fyrir utan miklar auglýsingatekjur Ríkisútvarpsins, sem verða áfram miklar þó að þessi frumvarpsdrög verði að lögum, fær stofnunin milljarða króna á ári úr ríkissjóði. Gert er ráð fyrir í fjárlagafrumvarpi að sú fjárhæð verði sjö milljarðar króna á næsta ári. Stórir og mikilvægir einkareknir fjölmiðlar hafa þurft að skera mikið niður á síðustu árum, leggja af starfsemi eða jafnvel hætta alfarið rekstri. Ekki væri óeðlilegt þó að ríkið gerði hagræðingarkröfu til síns miðils þar sem augljóslega má spara verulegar fjárhæðir án þess að skerða þá þjónustu sem nauðsynleg er talin.

Í þessu sambandi má nefna það sem fram kom í *Aðgerðaáætlun í málefnum fjölmiðla* sem menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðherra kynnti í desember síðastliðnum, en þar sagði um það hlutfall auglýsinga Ríkisútvarpsins sem stefnt væri að því að færa einkareknum fjölmiðlum og um þakið sem sett yrði á auglýsingar Ríkisútvarpsins:

Lagt er til að hlutfallið verði um 12%. Þar að auki er lagt til að allar auglýsingatekjur sem RÚV aflar á ársgrundvelli umfram tiltekið hámark renni óskipt í stuðningskerfið við einkarekna fjölmiðla.

Með frumvarpsdrögunum hefur orðið sú breyting á þessum áformum að í stað 12% er gert ráð fyrir 10% og í stað þess að það sem er umfram þakið fari óskipt til einkareknu miðlanna þá fer það í ríkissjóð með því að dragast frá framlagi ríkissjóðs til Ríkisútvarpsins. Með þessu er verið að ganga mun skemur í stuðningi við einkarekna fjölmiðla en kynnt var í *Aðgerðaáætlun í málefnum fjölmiðla* og óljóst er hvers vegna það er. Ekki getur það verið vegna þess að hagur einkarekinna fjölmiðla hafi batnað frá því í desember í fyrra eða að Ríkisútvarpið hafi dregið úr umsvifum sínum. Þvert á móti þá eru þau umsvif engu minni en áður og einkareknir miðlar hafa áfram gefið eftir í þeirri samkeppni, nú síðast með því að Sýn ákvað að hætta að senda út sjónvarpsfréttir eftir 40 ára starf með þeim afleiðingum að Ríkisútvarpið situr nú eitt að slíkum útsendingum í sjónvarpi.

Þetta er lýsandi fyrir þann vanda sem við er að eiga þegar rætt er um að bæta þurfi rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla. Þar hefur í gegnum árin verið gripið til ýmissa aðgerða en þar sem ekki hefur mátt hreyfa við Ríkisútvarpinu hafa aðgerðirnar skilað mun takmarkaðri árangri en ella hefði verið. Og nú virðist það hafa gerst, þrátt fyrir þann vilja sem ráðherra sýndi við kynningu aðgerðaáætlunar sinnar, að Ríkisútvarpið hefur fengið að stýra því hvernig tillögurnar birtust í frumvarpsdrögunum með þeim afleiðingum að áhrifin á þá stofnun eru nánast engin og stuðningurinn við einkareknu miðlana minni en kynnt var.

Tillögur og lokaorð

Árvakur hefur áður lýst þeim sjónarmiðum að réttast sé að Ríkisútvarpið fari alfarið af auglýsingamarkaði og ítrekar þau sjónarmið hér. Það er sú einstaka aðgerð sem ríkið getur ráðist í nú og hefði mest jákvæð áhrif starfsemi einkareknu miðlanna og yrði til að draga svo um munaði úr neikvæðum áhrifum starfsemi ríkisins á fjölmiðlamarkaði á einkaaðila sem þar starfa.

Þá hefur Árvakur áður bent á að innlendum fjölmiðlum er óheimilt að birta tilteknar auglýsingar, svo sem um áfengi og veðmálastarfsemi, og hefur það bann verulega neikvæð áhrif á tekjumöguleika innlendra fjölmiðla. Á sama tíma sjá landsmenn þessar auglýsingar víða, bæði innanlands og utan, meðal annars á erlendum samfélags- og fréttamiðlum.

Árvakur hefur ennfremur vakið athygli á að með breytingum á skattkerfinu, svo sem með því að fella niður virðisaukaskatt áskrifta fjölmiðla og með því að fella niður skatta á borð við tryggingagjald hjá fjölmiðlum mætti bæta rekstrarumhverfi íslenskra einkarekinna fjölmiðla umtalsvert og á mun heilbrigðari máta en með beinum styrkjum.

Sé ekki vilji til að stíga þau skref sem Árvakur telur helst að væru til bóta og myndu leiðréttu þá skekktu stöðu á fjölmiðlamarkaði sem starfsemi ríkisins veldur þar, þá vill félagið benda á eftirfarandi atriði sem yrðu til að bæta fyrirbyggjandi frumvarpsdrög:

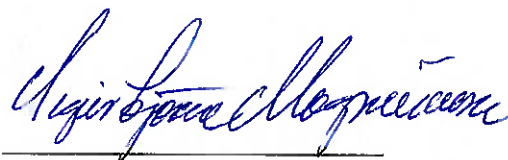
- 1) Kveðið verði á um að Ríkisútvarpið skuli halda úti einni útvarpsrás og einni sjónvarpsrás, ekki fleirum.
- 2) Útgáfa Ríkisútvarpsins verði takmörkuð við útvarps- og sjónvarpsútsendingar, auk útgáfu á ruv.is, en starfsemi á öðrum vettvangi verði hætt.
- 3) Þak á auglýsingasölu verði stillt þannig af að það hafi raunveruleg áhrif, til dæmis með því að miða það við 1,5 eða 2,0 milljarða króna í stað 2,8 milljarða eins og segir í frumvarpsdrögunum. Þær auglýsingatekjur sem Ríkisútvarpið afli umfram þakið renni til einkarekinna miðla eins og áformað var í *Aðgerðaáætlun í málefnum fjölmiðla* sem menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðherra kynnti í desember síðastliðnum.
- 4) Hlutfall auglýsingatekna Ríkisútvarpsins sem verði til frádráttar útvarpsgjaldi og sé ætla að renni til einkarekinna fjölmiðla verði 12% eins og gert var ráð fyrir í *Aðgerðaáætlun í málefnum fjölmiðla* sem menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðherra kynnti í desember síðastliðnum.

Ætla má af efni þeirra frumvarpsdraga sem hér eru til umsagnar að menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðherra hafi raunverulegan vilja til að bæta rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla eins og fram kemur í inngangi greinargerðar frumvarpsdraganna. Þó er hætt við að það markmið náist ekki með þessu frumvarpi heldur verði það enn eitt skrefið sem stigið er í þessum tilgangi en reynist of stutt og of seint fram komið. Af þessum sökum leggur Árvakur áherslu á að stigið verði stærra skref sem er líklegra til að nægja til að hér geti áfram starfað einkareknir fjölmiðlar sem veita þá almennu og fjölbreyttu þjónustu sem nauðsynleg er hverju lýðræðisþjóðfélagi.

Virðingarfyllst,



Haraldur Johannessen



Sigurbjörn Magnússon