



Mál nr. S-55/2026

EFNI: Umsögn við drög að frumvarpi til breytinga á lögum um fjölmiðla nr. 38/2011.

Almennt

Ég vil byrja á að þakka fyrir að fá tækifæri til að veita umsögn um þessi frumvarpsdrög. Það afar mikilvægt að styrkja stöðu frjálsra fjölmiðla almennt og ekki síður hérlandis. Ég fagna því að ákveðið hafi verið að lögfesta framlengingu á styrkjakerfi til frjálsra íslenskra fjölmiðla og að frumvarpið reki mikilvægi fjölmiðla fyrir heilbrigð lýðræðissamfélög. Það er og mikilvægt — sérstaklega þegar kemur að því að skipuleggja rekstur einstakra miðla fram í tímann — að nokkur fyrirsjáanleiki sé á styrkjum fram í tímann, og því er því fagnað að núgildandi frumvarp eigi að gilda til fimm ára í það minnsta.

Það má segja að frumvarpsdrögin feli í sér nokkurn veginn óbreytt framhald á því stuðningskerfi til fjölmiðla sem verið hefur til staðar undanfarin hálfan áratug, án verulegra breytinga, ef frá er talin sú viðbót að auka sérstaklega stuðning við miðla sem falla undir þá skilgreiningu frumvarpsins að sinna „daglegri fréttapjónustu í almannapágu um allt land“, hafa 25 starfsmenn á ritstjórn, sinna kosningaumfjöllun á landsvísu o.fl.

Í frumvarpsdrögunum er einnig fjallað stuttlega um þröngan kost einkarekinna fjölmiðla á Ísland, kost sem hefur verið að þrengjast ár frá ári í tæpa tvo áratugi og er sérstaklega vísað til samdráttar í auglýsingatekjum, en um helmingur auglýsingafjár á hverju ári, fer til erlendra fyrirtækja. Rétt er að benda á að ekki er lagður virðisaukaskattur á þær auglýsingatekjur hér á landi, ólíkt því sem er með auglýsingar sem keyptar eru af innlendum miðlum, þar sem greiddur er 24% virðisaukaskattur. Einnig er rétt að benda á að starfsfólki í einkareknum fjölmiðlum hefur fækkað gríðarlega frá 2008 og það fjölmiðlaumhverfi sem lögin nú, og forveri þeirra frá árinu 2021 leitast er við að viðhalda í núverandi mynd, er aðeins svipur af sjón þess sem var fyrir á öldinni.

Það er því nokkuð ljóst að staða íslensk fjölmiðlamarkaðar er bág, lítið sé um það að nýir miðlar komi inn á markaðinn, og að þeir aðilar sem eftir eru, eru oftlega í þeirri stöðu að rekstrarstaðar þeirra versnar frá ári til árs. Fjölbreytni og gæði miðlaðs efnis hefur einnig dregist saman á sama tíma. Upptaka stuðningskerfis í formi styrkja til fjölmiðla, sem verið hefur við lýði undanfarin ár, hefur ekki dugað til að stemma stigu við þeirri þróun.

Talsverð vinna innan ráðuneytisins til að mæta stöðu fjölmiðla er tiltekin, en ljóst er að lítið af þeirri vinnu hefur fundið sér stað í þessu frumvarpi og vísað til þess að ekki verði ráðist í lagasetningu „að svo stöddu“ á þeim atriðum í tengslum við rekstrarumhverfi fjölmiðla sem þó var tekið til „gaumgæfilegrar skoðunar“. Er þetta þrátt fyrir að það komi einnig fram í

athugasemndum í frumvarpsdrögum að „Markviss stefna og aðgerðir stjórnvalda í málefnum fjölmiðla [sínu] veigamikill þáttur í því að efla fjölbreytni og fjölræði á fjölmiðlamarkaði en það [sínu] grunnforsendur þess að almenningur hafi aðgang að fjölbreyttum og áreiðanlegum fréttum sem endurspegla ólík sjónarmið.“ Undirritaður saknar þess að frumvarpið tiltaki einhverjar af þeim aðgerðum sem kunna að vera í farvatninu hjá ráðuneytinu, þar sem að án upplýsinga um slíkt, getur umsögn um fyrirbyggjandi frumvarpsdrög einungis lotið að efni frumvarpsins eins og það stendur — án þess að komandi aðgerðir séu settar í samhengi við frumvarpið. Að því marki, er umsögnin rituð í ákveðnu tómarúmi.

Athugasemdir við einstaka ákvæði

Í 1. gr. c. í frumvarpsdrögunum er lagt til að umsóknarfrestur um rekstrarstuðning sé færður til 1. júní, í stað 1. september eins og áður var. Sjálf úthlutunin hefur síðan alla jafna farið fram í nóvember. Því er fagnað að umsóknarfresturinn verði fyrir á árinu, vegna útlagðs kostnaðar fyrir liðið ár. Það mætti þó skoða að hafa umsóknarfrestinn — sem og úthlutun stuðnings — enn fyrir á árinu, sé þess kostur.

Í 1. gr. d. í frumvarpinu er fjallað um skilyrði fyrir almennum rekstrarstuðningi við einkarekna fjölmiðla. Þar kemur fram sú krafa að á fjölmiðli skuli starfa a.m.k. þrír starfsmenn í fullu starfi við að afla og miðla efni. Þessi nýmæli eru tekin upp að danskri fyrirmynd með þeim rökum að fjöldi stöðugilda sýni að fjölmiðlar hafi náð nægjanlegri stærð til að hafa bolmagn til að sinna því lýðræðishlutverki sem sé forsenda fyrir rekstrarstuðningi. Í Danmörku er gerð krafa um sama starfsmannafjölda, í landi þar sem búa 6 milljónir, og væntanlega í fleiri horn að líta fyrir fjölmiðla þar en hér á Íslandi. Væri því hér gerð, m.v. höfðatölu 15 sinnum meiri krafa til fjölda fastra stöðugilda en í Danmörku, sem mætti þá gera með ítarlegri röksemdum en hér er gert. Krafan horfir einnig fram hjá því að fjölmiðlar sem eiga erfitt með að vera með tiltekinn starfsmannafjölda geta engu að síður boðið upp á mikin fjölbreytileika í efnistöfum og stuðlað að bæði lýðræðislegri umræðu og veitt fréttapjónustu. Mælist undirritaður til þess að skoðað verði að færa þessa kröfu niður í tvo starfsmenn.

Í þessari grein frumvarpsins er einnig gerð krafa um að stuðningsbærir fjölmiðlar komi út 20 sinnum á ári í Reykjavík, en aðeins 12 sinnum utan Reykjavíkur, séu þeir prentaðir. Eru þetta óbreytt viðmið frá 2021. Ef til vill væri betra til að ýta frekar undir fjölbreytileika á markaði að festa töluna við mánaðarlegar prentaðar útgáfur, hvort sem er innan Reykjavíkur eða utan. Er rétt að benda á í því samhengi að prentmöguleikum hefur fækkað á Íslandi undanfarin ár og samkeppni á þeim markaði dregist saman. Dagblaðaprentvél er einungis ein eftir í landinu, prentkostnaður hefur hækkað gríðarlega frá því rekstrarstuðningur var fyrst settur í lög hér á landi, og fátt sem bendir til þess að lægri útgáfutíðni muni endilega takmarka bægni fjölmiðla til að gegna lýðræðislegum tilgangi sínum. Hætt er við að ákvæðið — standi það óbreytt — takmarki enn frekar möguleika nýrra miðla, eða miðla sem neyðast sökum aðstæðna í rekstri, til að draga saman í prentun, til þess að geta notið rekstrarstuðnings.

Í 1. gr. e. í frumvarpinu er að finna hin eiginlegu nýmæli frumvarpsins um viðbótarstuðning vegna fréttapjónustu í almannapágu á landsvísi. Í stuttu máli er þetta nýmæli um frekari stuðning við Sýn hf. og Árvakur hf. og bera skilgreiningar laganna um hvaða skilyrði þarf að uppfylla til að njóta þessa viðbótarstuðnings keim af því. Heppilegra væri að

skilgreiningarnar kæmu úr annarri átt, t.d. með því auginamiði að nýir miðlar ættu auðveldara með það að geta talist „sinna daglegri fréttapjónustu í almannapágu á landsvísu“ eins og segir í drögunum. Almennt séð má einnig benda á að skilgreining í frumvarpsdrögunum er ekki nægjanlega skýr eða ítarleg og ekki ljóst hvort ákvæðið, verði það að lögum, gæti falið í sér brot á skuldbindingum íslenska ríkisins gagnvart EES samningnum með tilliti til jafræðiskröfu ríkisstyrkjareglna samningsins. Þá er lágmarkskrafan um 25 stöðugildi blaðamanna til að sinna þessu afar takmarkandi og dregur talsvert úr líkum á því að markmið laganna almennt, þ.e. að „styðja við fréttapjónustu, [og] lýðræðislega umræðu [...]“ náist síður, verði þessi grein að lögum í óbreyttri mynd. Ef eitthvað er myndi hún frekar hamla markmiðunum, en að ýta undir þau, og hamlar því að annaðhvort nýir, eða núverandi miðlar, hyggjast vaxa inn í skilyrði ákvæðisins. Því leggur undirritaður til þess að lágmarkskrafan um 25 stöðuglidi verði endurskoðuð og að skilgreiningar á því hvað teljist miðlar „sinna daglegri fréttapjónustu í almannapágu á landsvísu“ verði skýrðar frekar, ef ákvæðin eiga ekki að teljast samkeppnisfælandi og útilokandi.

Það má einnig benda á að þessi nýmæli, að styrkja stærri miðla umfram smærri miðla, ganga gegn norrænni lagasetningu á sviði fjölmiðlastyrkja, þar sem áherslur hafa verið frekar á að styrkja smærri miðla, í nafni nýliðunar og fjölbreytni. Eina undantekningin á þessu eru norsk lög, þar sem styrkir eru veittir sérstaklega til miðla sem eru „næst stærstir“, t.d. til þeirra dagblaða sem eru með næst mesta útbreiðslu á tilteknu svæði. Í athugasemdum við upprunaleg lög um fjölmiðlastyrki nr. 58 2. júní 2021, kom fram að stefnt væri að því að „styrkjakerfið verði einfalt, fyrirsjáanlegt og eins hlutlaust gagnvart tæknilegri útfærslu og hægt er“ og að „styrkveitingar skuli styðja við sterkar ritstjórnir með slagkraft til metnaðarfullra verkefna en ekki síður við fjölbreytta flóru smærri miðla“. Það væri meira í anda þessara markmiða, sem og framkvæmdar á hinum Norðurlöndunum, að hækka frekar styrki til fjölmiðla jafnt yfir alla miðla, líkt og lagt er til hér að neðan, og láta ógert að setja sérstakar, lítt skilgreindar — og útilokandi — reglur um miðla sem náð hafa ákveðinni stærð og útbreiðslu.

Í 1. gr. f. frumvarpsins er síðan kveðið áfram á um að rekstrarstuðningur skuli áfram vera að hámarki 25% af stuðningshæfum rekstrarkostnaði fjölmiðla. Þ.e. óbreytt hlutfall frá frumvarpinu sem varð að lögum 2021. Til samanburðar er hlutfallið 35% í Danmörku, líkt og fram kemur í athugasemdum við frumvarpsdrögin. Í ljósi þess að fátt bendir til annars en að fjöldi fjölmiðla, eða umsvif þeirra, haldi áfram að dragast saman hérlendis, er erfitt að sjá annað en að þetta óbreytta hlutfall, án annarra úrræða sem ekki er mælt fyrir um að sinni, muni gera mikið til að bæta stöðu fjölmiðla á Íslandi. Því leggur undirritaður til að skoðað sé gaumgæfilega að hækka hlutfallið. Einnig er rétta að benda á að í Danmörku, þar sem stuðningshlutfallið er eins og áður segir, 35%, er einnig fyrir að fara öðrum úrræðum að auki, til að styðja frjálsa fjölmiðlun, þ.m.t. í gegnum ívilnanir í virðisaukaskattskerfi.

Aðrar athugasemdir

Rekstur fjölmiðla sem meira eða minna byggir á auglýsingatekjum er á hverfanda hveli, enda fátt sem bendir til þess að „flótti“ auglýsingafjár frá íslenskum miðlum til erlendra t.a.m. samfélagsmiðla, muni minnka á komandi árum. Sú tilvistarkreppa er komin til að vera. Fjölmiðlar verða því að einbeita sér frekar að því að afla tekna beint frá neytendum í stað

þess að horfa til þverrandi auglýsingatekna. Þetta hefur reynst mörgum starfandi miðlum erfitt, þar sem slíkar breytingar eru dýrar og oft flóknar og geta falið í sér bæði nýtingu á dýrum búnaði og tæknilausnum, en einnig breyttri framsetningu á efni til að ná til nýrri og yngri lesenda. Í umhverfi þar sem fjölmiðlar hafa mátt lifa við nokkuð stöðugan samdrátt í tekjum undanfarna tæpa tvo áratugi, er oftlega lítið fjárhagslegt ráðrými til að leggja í slíkar fjárfestingar.

Í fyrsta lagi væri æskilegt að sett væri í lög, fjölmiðlalög eða önnur, ákvæði sem heimila fjölmiðlum að sækja um styrki til að fjárfesta í breyttum tekjuleiðum, t.a.m. áskriftarleiðum, en þá tillögu má meðal annars finna í niðurstöðum Lausnamóts Blaðamannafélags Íslands árið 2025. Að sama skapi væri æskilegt, með skattaívilnunum, eða með öðrum viðlíka hætti, að ýta undir að almenningur kaupi áskriftir að íslenskum miðlum. Vísað er til þess í drögunum að um 42% Norðmanna kaupi áskrift að þarlandum rafrænum eða prentuðum miðlum. Í Svíþjóð mun það hlutfall vera um 30% og um 28% í Danmörku. Frumvarpið vísar til þess að könnun sem framkvæmd var árið 2024 sýni að einungis 15% Íslendinga lýsi sig reiðubúna að kaupa slíka áskrift og virðist þó ósagt að það sé tilefni til þess að aðhafast ekkert í málinu, þar sem ólíklegt þygi að undirtektir yrðu hjá íslenskum fjölmiðlaneytendum í að kaupa áskriftir. Á sama tíma kemur fram að 70% Íslendinga eru með áskrift að Netflix. Það er því hæpið að draga þá ályktun út frá þessu tvennu samanteknu, að við réttar aðstæður myndu Íslendingar ekki kaupa áskriftir til jafns við til dæmis Dani eða Svía. Hins vegar þarf að stuðla að því að það gerist með einhverjum hætti. Norðurlöndin hafa í þessu alla jafna gengið lengra en Ísland, með því að t.d. fella alveg niður, eða lækka talsvert, álagningu virðisaukaskatts á áskriftir, en slíkt er ekki tekið upp í frumvarpi þessu. Eins væri hægt að skoða að fella niður, eða lækka um skattþrep, virðisaukaskatt sem lagður er á auglýsingar sem keyptar eru í íslenskum miðlum, og á sama tíma leggja á virðisaukaskatt á auglýsingar sem keyptar eru í erlendum miðlum til að reyna að stemma stigu við þeirri þróun sem er í færslu auglýsingafjár frá íslenskum miðlum til erlendra.

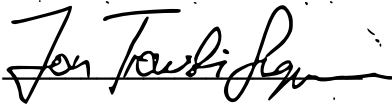
Í stuttu máli er frumvarpinu fagnað. Hins vegar ræðst frumvarpið, að mati undirritaðs, ekki nægjanlega að rótum rekstrarvanda íslenskra fjölmiðla, né stuðlar það í núverandi mynd að því að fjölmiðlaumhverfið komist aftur upp úr þeirri lægð sem það hefur verið í undanfarna tæpa tvo áratugi. Lífur undirritaður því vonaraugum til þeirrar vinnu og athuganna á frekari aðgerðum löggjafans til að styrkja stöðu íslenskra fjölmiðla, sem mun vera í vinnslu, skv. frumvarpsdrögunum. Auknum styrk til aðila sem sinna „daglegri fréttapjónustu í almannapágu um allt land“ er fagnað. Það þarf hins vegar að annaðhvort að tryggja að þau ákvæði útiloki ekki ný aðila, eða minni aðila sem þegar eru á markaði, til að vaxa inn í að falla undir þann viðbótarstuðning sem lögin kveða á um fyrir slíka miðla, eða — sem væri æskilegra — að hækka frekar stuðning við alla miðla til jafns, líkt og er gert í Danmörku, og koma þannig bæði til móts við rekstrarvanda stærri sem smærri fjölmiðla. Jafn ágætt og frumvarpið er, þá mun það að óbreyttu, eða án þess að önnur úrræði komi til, leysa rekstrarvanda flestra íslenskra fjölmiðla, hvort til skamms tíma, né til framtíðar.

Einnig saknar undirritaður þess að staða Ríkisútvarpsins á fjölmiðlamarkaði sé tekin til skoðunar að þessu sinni. Ríkisútvarpið er eini ríkisfjölmiðilinn á Norðurlöndum á auglýsingamarkaði, með tilheyrandi áhrifum á rekstrargrundvöll einkarekinna fjölmiðla á

Íslandi. Hins vegar má deila um að það sé heppilegt fyrir auglýsendur á Íslandi í jafn bagalegu ásandi og frjáls fjölmiðlamarkaður er á Íslandi, að útiloka þá frá þeirri útbreiðslu sem auglýsingar á Ríkisútvarpinu veita þeim.

Frumvarp þetta verður því að teljast vera biðleikur, sem er óheppilegt í ljósi þess að staðan á íslenskum fjölmiðlamarkaði er sem fyrr segir afar bágborin og því mikilvægt að brugðist sé við skjótt og með hætti sem er líklegri til að ýta undir heilbrigt rekstrarumhverfi fjölmiðla til framtíðar.

Reykjavík, 15. mars 2026



Jón Trausti Sigurðarson

Útgefandi The Reykjavík Grapevine
og framkvæmdastjóri útgáfufélagsins Fröken ehf.