

SKÝRSLA
NEFNDAR MENNTAMÁLARÁÐHERRA
UM ÍSLENSKA FJÖLMIÐLA

REYKJAVÍK
APRÍL 2005

EFNISYFIRLIT

1	INNGANGUR	5
2	UM FJÖLMIÐLA	9
2.1	Hvað er fjölmiðill?.....	9
2.2	Hvaða efni fjölmiðils skiptir mestu máli?	9
2.3	Mælikvarðar á hlutdeild fjölmiðla á markaði	10
2.4	Lárétt og lóðrétt eignarhald á fjölmiðlum.....	11
2.5	Hlutverk fjölmiðla.....	11
2.6	Hlutlægni í fjölmiðlaumfjöllun	12
2.7	Hlutverk blaða- og fréttamanna	14
2.8	Fréttafni og skemmtiefni.....	15
2.9	Samþjöppun á eignarhaldi	16
2.10	Samantekt	19
3	ÞRÓUN OG STAÐA Á ÍSLENSKUM FJÖLMIÐLAMARKAÐI	21
3.1	Inngangur	21
3.2	Fréttablöð	22
3.2.1	<i>Dagblöð</i>	23
3.2.2	<i>Bæjar- og héraðsfréttablöð</i>	27
3.2.3	<i>Sérefnisblöð</i>	29
3.2.4	<i>Umræðuvettvangur fréttablaða</i>	29
3.3	Hljóðvarp	31
3.3.1	<i>Hljóðvarpsstöðvar</i>	31
3.3.2	<i>Rekstraraðilar einkarekinna hljóðvarpsstöðva</i>	35
3.3.3	<i>Dagskrárframboð hljóðvarps</i>	36
3.3.4	<i>Hljóðvarpsnotkun og markaðshlutdeild hljóðvarpsstöðva</i>	39
3.4	Sjónvarp	44
3.4.1	<i>Sjónvarpsstöðvar</i>	44
3.4.2	<i>Rekstraraðilar einkarekinna sjónvarpsstöðva</i>	48
3.4.3	<i>Dagskrárframboð sjónvarps</i>	49
3.4.4	<i>Sjónvarpsnotkun og markaðshlutdeild sjónvarpsstöðva</i>	57
3.5	Tekjur fjölmiðlamarkaða	63
3.5.1	<i>Tekjur fréttablaða</i>	64
3.5.2	<i>Tekjur hljóðvarps</i>	66
3.5.3	<i>Tekjur sjónvarps</i>	67
3.6	Helstu fyrirtæki á sviði fjölmiðlunar: markaðsleg samþjöppun og eignarhald	69
3.6.1	<i>Samþjöppun fjölmiðlamarkaða</i>	69
3.6.2	<i>Umsvif fjölmiðlafyrirtækja</i>	73
3.6.3	<i>Eignarhald fjölmiðla</i>	76

4	FJÖLMIÐLAR Á STAFRÆNUM MARKAÐI.....	80
4.1	Skilgreining á margmiðlun.....	80
4.2	Stafræn sjónvarpstækni.....	81
4.2.1	<i>Notendur.....</i>	81
4.2.2	<i>Fyrirtæki.....</i>	82
4.2.3	<i>Þrepaskipt stafræn þróun.....</i>	83
4.2.4	<i>Stafræn útsending.....</i>	83
4.2.5	<i>Skilyrt aðgangskerfi og aðgangskassi fyrir stafrænt sjónvarp.....</i>	85
4.2.6	<i>Hver er þörfin?.....</i>	86
4.3	Stafrænt sjónvarp í nágrannalöndunum.....	86
4.4	Stafrænt sjónvarp á Íslandi.....	88
4.5	Þróun fjölmiðlunar í stafrænu umhverfi.....	90
4.5.1	<i>Blaðamarkaður í stafrænu umhverfi.....</i>	91
4.5.2	<i>Hljóðvarp í stafrænu umhverfi.....</i>	91
4.5.3	<i>Sjónvarp í stafrænu umhverfi.....</i>	92
4.6	IP-sjónvarp og Internetssjónvarp.....	95
4.7	Dreifileiðir fyrir stafrænt sjónvarp.....	97
4.8	Sameiginlegt dreifikerfi fyrir efnisveitur.....	98
4.9	Eiga orkuveitur erindi inn á fjölmiðla- og fjarskiptamarkaðinn?.....	99
4.10	Lausnir í jörðu (einkarásir til notenda).....	100
4.10.1	<i>ADSL.....</i>	100
4.10.2	<i>Ljósleiðari.....</i>	102
4.10.3	<i>Kapalkerfi.....</i>	103
4.11	Lausnir í lofti.....	104
4.11.1	<i>DVB-T.....</i>	104
4.11.2	<i>MMDS.....</i>	106
4.11.3	<i>Jarðsendar á gervihnattatíðnum.....</i>	107
4.12	Núverandi þróun á stafrænum markaði.....	108
4.13	Lóðrétt eignarhald á fjölmiðlamarkaði.....	110
4.14	Stafrænir fjölmiðlar – nýir möguleikar og ógnir.....	110
4.15	Staða ríkisfjölmiðla á stafrænum markaði.....	111
4.16	Stafrænt sjónvarp í þéttbýli, dreifbýli og strjálbýli.....	113
4.17	Stafrænt sjónvarp og íslenskir neytendur.....	114
4.18	Eftirlit með fjölmiðlamarkaði.....	115
4.19	Ákvarðanir samkeppnisráðs nr. 10/2005 og 12/2005.....	116
4.20	Efnisréttindi.....	121
4.20.1	<i>Almennt um efnisréttindi.....</i>	121
4.20.2	<i>Sjónvarp.....</i>	121
4.20.3	<i>Kvikmyndahús, myndbönd og DVD.....</i>	122

4.20.4	<i>Kvikmyndir fyrir sjónvarp</i>	122
4.20.5	<i>Efnisréttindi á ólíkum fjarskiptakerfum</i>	123
4.20.6	<i>Erlendar endurvarpsstöðvar</i>	123
4.20.7	<i>Stafrænt sjónvarp – nýir möguleikar og nýjar hættur</i>	124
4.20.8	<i>Sjónvarp og tölvutækni</i>	124
4.20.9	<i>Efnisréttindi og „sjóræningjastarfsemi“</i>	125
4.20.10	<i>Íslenskt sjónvarpsefni</i>	126
4.20.11	<i>Verð sjónvarpsefnis á Íslandi</i>	126
4.21	Íslensk lögsaga yfir fjölmiðla	127
4.22	BSkyB – lýsandi dæmisaga af breskum ljósvakamarkaði	130
4.23	Samantekt	133
5	ÍSLENSK LÖGGJÖF	135
5.1	Stjórnarskráin	135
5.2	Útvarpslög, nr. 53/2000 (úvl.)	137
5.3	Lög um Ríkisútvarpið, nr. 122/2000 (Rúvl.)	141
5.4	Lög um prentrétt, nr. 57/1956	143
5.5	Samkeppnislög, nr. 8/1993	144
5.6	Fjarskiptalög, nr. 81/2003	154
5.7	Lög um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003	159
5.8	Fjárfestingar erlendra aðila, sbr. lög nr. 34/1991	160
5.9	Siðareglur Bláðamannafélags Íslands	161
5.10	Ýmis lög og reglur	161
6	ÞJÓÐRÉTTARREGLUR - RÉTTARSTAÐA Í NOKKRUM RÍKJUM	162
6.1	Inngangur	162
6.2	Fjölbreytni fjölmiðla í lýðræðisþjóðfélagi ,.....	162
6.2.1	<i>Evrópuráðið</i>	163
6.2.2	<i>Skuldbindingar Íslands á grundvelli EES-samningsins</i>	170
6.2.3	<i>Aðrar þjóðréttarskuldbindingar</i>	171
6.2.4	<i>Reglur í einstökum löndum</i>	171
6.2.5	<i>Evrópusambandið</i>	177
6.3	Sjónvarp yfir landamæri	178
6.4	Sjálfstæðar eftirlitsstofnanir á sviði útvarpsmála	179
6.5	Hlutverk og sjálfstæði útvarps í almannajónustu	182
6.5.1	<i>Yfirlýsing ráðherrafundarins í Prag 1994</i>	182
6.5.2	<i>Tilmæli um tryggingu sjálfstæðrar útvarpsstarfsemi í almannajónustu frá 1986</i>	183
6.5.3	<i>Ríkisframlög til almannajónustu</i>	183
6.6	Áhrif tækniþróunar á fjölmiðlapólítík, einkum varðandi stafræna fjölmiðla	184

7	TILLÖGUR FJÖLMIÐLANEFNDARINNAR	187
7.1	Próun og staða á íslenskum fjölmiðlamarkaði – Samantekt	187
7.2	Fjölmiðlar á stafrænum markaði – Samantekt	189
7.3	Lagaumhverfi, íslenskt og erlent – Samantekt	191
7.4	Tillögur nefndarinnar	193
7.4.1	<i>Ríkisútvarpið – öflugt almannaþjónustuuítvarp</i>	194
7.4.2	<i>Gagnsæi eignarhalds á fjölmiðlum.....</i>	195
7.4.3	<i>Leyfisveitingar</i>	195
7.4.4	<i>Eignarhald á fjölmiðlum</i>	196
7.4.5	<i>Reglur um flutningsskyldu og flutningsrétt á efni</i>	199
7.4.6	<i>Ritstjórnarlegt sjálfstæði fjölmiðla</i>	201
7.4.7	<i>Stjórnsýsla í fjölmiðlamálum</i>	202
7.5	Lagaskil.....	203
7.6	Lokaorð.....	203

1 INNGANGUR

Með bréfi, dagsettu 5. nóvember 2004, skipaði menntamálaráðherra nefnd til að skoða ýmis atriði er lúta að fjölmiðlum á Íslandi. Samkvæmt skipunarbréfinu er verkefni nefndarinnar að gera grein fyrir eftirfarandi atriðum:

- að skoða þá þróun er á sér stað í evrópskri fjölmiðlalöggjöf
- að leggja mat á þá þróun sem fram undan er á fjölmiðlaumhverfi jafnt á Íslandi sem í Evrópu m.t.t. stafrænna útsendinga
- að fjalla um markaðsstöðu og hlutverk Ríkisútvarpsins í samhengi við aðra fjölmiðla án þess þó að gera tillögur um breytingar á lögum um stofnunina enda sérstök vinna þegar í gangi á vegum stjórnarflokkanna um þau mál
- að skoða samþjöppun eignarhalds á fjölmiðlum á Íslandi og gera tillögur um til hvaða aðgerða beri að grípa til að sporna gegn of mikilli samþjöppun á eignarhaldi
- að meta hvaða breytingar og nýmæli séu æskileg í íslenskri löggjöf til samræmis við þá þróun og aðrar niðurstöður af almennri umfjöllun nefndarinnar

Í nefndinni eiga sæti Karl Axelsson, hæstaréttarlögmaður og lektor við lagadeild Háskóla Íslands sem er jafnframt formaður nefndarinnar, Kristinn Hallgrímsson hæstaréttarlögmaður, Hanna Birna Kristjánsdóttir, Sjálfstæðisflokki, Pétur Gunnarsson, Framsóknarflokki, Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Samfylkingu, Kolbrún Halldórsdóttir, Vinstri hreyfingunni – grænu framboði, og Magnús Þór Hafsteinsson, Frjálslynda flokknum. Elfa Ýr Gylfadóttir, fjölmiðla- og fjarskiptafræðingur, er starfsmaður nefndarinnar.

Á árinu 2004 starfaði nefnd sem menntamálaráðherra hafði falið að skoða reglur um eignarhald á fjölmiðlum á Íslandi. Nefndin, sem starfaði undir formennsku Davíðs Þórs Björgvinssonar, nú dómara við mannréttindadómstól Evrópu, skilaði skýrslu í aprílbyrjun 2004. Í framhaldinu var lagt fram frumvarp til laga um breytingu á útvarpslögum og samkeppnislögum, sem með nokkrum breytingum varð að lögum nr. 48/2004. Miklar umræður urðu á Alþingi og í þjóðfélaginu í aðdraganda og kjölfar lagasetningarinnar og 2. júní 2004 synjaði forseti Íslands lögunum staðfestingar á grundvelli 26. gr. stjkskr. Ekki kom til þess að um lögin færi fram þjóðaratkvæðagreiðsla þar sem þau voru um öll meginatriði felld úr gildi með lögum nr. 107/2004, um breytingu á útvarpslögum, nr. 53/2000, samkeppnislögum, nr. 8/1993, o.fl. sem tóku gildi 27. júlí 2004. Skipan þessarar nefndar á haustdögum 2004 er ákveðin í framhaldi af þessari atburðarás en um nefndarskipanina ríkti góð sátt milli stjórnar og stjórnarandstöðu.

Þrátt fyrir fyrrgreindan ágreining má fullyrða að nokkuð góð sátt hafi verið um efni eldri skýrslu og helstu niðurstöður hennar. Að því leyti er tekið undir með höfundum hennar þegar því verkefni, sem nefndinni er ætlað að takast á við, er lýst sem mikilvægi fjölmiðla í nútímalýðræðisþjóðfélagi þar sem skoðana- og tjáningarfrelsi ríkir, með hliðsjón af því lykilhlutverki fjölmiðla að vera vettvangur ólíkra viðhorfa til stjórnmála, menningar og samfélagslegra málefna í víðum skilningi. Sú krafa hlýtur því að verða sett á oddinn að almenningur hafi aðgang að fjölbreyttum og öflugum fjölmiðlum.

Í upphafi var um það einhugur á vettvangi nefndarinnar að afla þyrfti sem gleggstrar myndar af sviðinu í heild, sem og að kalla eftir sjónarmiðum hagsmunaaðila. Nefndin hefur því átt fundi með fjölda sérfræðinga og fulltrúum hagsmunafyrirtækja á markaðnum. Nefndin kallaði á sinn fund ýmsa sérfræðinga, þá Þorbjörn Broddason prófessor, Ragnar Karlsson sem hefur umsjón með upplýsingum um fjölmiðla og menningu fyrir Hagstofu Íslands og Hrafnkel V. Gíslason, forstjóra Póst- og fjarskiptastofnunar. Einnig komu þeir Páll Þórhallsson lögfræðingur, Kjartan Gunnarsson, fyrrverandi formaður útvarpsréttarnefndar, og Guðmundur Sigurðsson og Stefán Hólm frá Samkeppnisstofnun á fund nefndarinnar. Þá var leitað upplýsinga hjá Sigurði G. Guðjónssyni, fyrrverandi forstjóra Norðurljósa. Auk þess var ýmsum hagsmunaaðilum boðið á fund nefndarinnar. Komu fulltrúar frá RÚV, 365 – ljósvaka- og prentmiðlum, Íslenska sjónvarpsfélaginu, Símanum, Íslandsmiðli, Orkuveitunni, Og Vodafone, Bláðamannafélaginu, Fjölmiðlasambandinu, Fróða og Sambandi íslenskra auglýsingastofa (SÍA) á fund nefndarinnar. Auk þess var nokkrum fulltrúum boðið sem ekki sáu sér fært að mæta. Það voru fulltrúar frá Árvakri, Aksjón á Akureyri, Félagi fréttamanna hjá RÚV og IP Fjarskiptum.

Það tók nefndina nokkurn tíma að funda með sérfræðingum og hagsmunaaðilum á markaði og gera sér grein fyrir því hvernig fjölmiðlamarkaðurinn er að þróast. Er ekki hægt að segja að sú mynd hafi einfaldast eftir því sem frekari fróðleikur og fleiri sjónarmið söfnuðust í sarpinn. Nefndinni varð fljótlega ljóst að taka þyrfti sérstaklega til skoðunar eignarhald á fjölmiðlamarkaði, bæði að því er varðar svokallað lóðrétt eignarhald og lárétt eignarhald. Margir þeir sem komu fyrir nefndina lýstu sérstökum áhyggjum af því að markaðsráðandi aðilar á ákveðnum sviðum væru orðnir svo umsvifamiklar á fjölmiðlamarkaði, en ýmsir hagsmunaaðilar lýstu einnig áhyggjum vegna þróunar lóðréttis eignarhalds, þ.e. samruna efnisveita og dreifiveita. Á þetta við bæði á ljósvaka- og prentmarkaði. Auk þess lýstu margir áhyggjum af því að erfitt væri fyrir nýjar efnisveitur og dreifiveitur að komast inn á markaðinn miðað við núverandi aðstæður. Á hinn bóginn komu líka fram þau sjónarmið að fjölmiðlar væru fyrirtæki sem þyrftu að hafa tryggar rekstrarforsendur sem á hinum litla íslenska markaði næðust varla nema með ákveðinni samþjöppun og hagræðingu.

Ljóst er að fjölmiðlamarkaðurinn er að taka hröðum breytingum vegna stafrænnar tækni og því er fjölmiðlalandslagið talsvert öðruvísi nú en þegar fyrri greinargerð var samin. Nefndin hefur reynt að taka tillit til þess hvernig markaðurinn er að þróast og koma með tillögur sem taka á vandamálum sem fyrirsjáanleg eru á næstunni. Í skýrslunni eru því settar fram tillögur sem ætlað er að hafa áhrif á þróun fjölmiðlamarkaðarins í nánustu framtíð. Samhliða og í kjölfar framangreindrar vinnu hefur nefndin fundað alls 22 sinnum.

Með vísan til þeirrar almennu sáttar, sem skapast hafði um vinnu og efni fyrri nefndar, var sú ákvörðun tekin, með góðfúslegu leyfi nefndarmanna í fyrri nefnd, að nýta að hluta efni sem tekið hafði verið saman í eldri greinargerð. Stærsti hluti skýrslunnar er þó smíði þessarar nefndar, auk þess sem ljóst var að ýmsar upplýsingar þyrfti að uppfæra og bæta við úr eldri greinargerð. Svo sem fyrr segir hefur ýmislegt breyst í fjölmiðlaumhverfinu síðan fyrri greinargerð var tekin saman auk þess sem nefndinni hefur verið falið að skoða fleiri/önnur atriði en fyrri nefnd var falið að skoða. Af þeirri ástæðu er efni þessarar skýrslu í verulegum atriðum frábrugðið eldri greinargerð, tölulegar upplýsingar eru uppfærðar, nýir kaflar hafa bæst við og ýmsum texta verið

breytt. Niðurstöður nefndarinnar eru svo að sjálfsgöðu smíð hennar frá grunni. Nefndinni var gert að skoða ýmis atriði sem eru nokkuð flókin eins og stafræna tækni í tengslum við ljósvakamiðlun. Viðfangsefnið kröfðust sérþekkingar á sviði tækni, fjölmiðlunar, lögfræði og viðskipta. Því var leitað jafnt til sérfræðinga, stofnana og hagsmunaaðila við úrvinnslu upplýsinga jafnt um íslenska fjölmiðlun og stöðuna erlendis. Sérstaklega skulu þá nefndir til sögunnar Ragnar Karlsson, fjölmiðlafræðingur hjá Hagstofu Íslands, sem eins og fyrr hefur komið að öflun og úrvinnslu tölfraðilegra gagna, sbr. 3. kafla. Í annan stað ber að nefna Pál Þórhallsson, nú lögfræðing hjá forsætisráðuneyti, áður sérfræðing hjá Evrópuráðinu, sem hefur verið nefndinni innan handar við greiningu á umhverfi og löggjöf fjölmiðla víðs vegar í Evrópu og á vettvangi hinna evrópsku stofnana, sbr. kafla 6. Þá hefur Hallgrímur Kristinsson, framkvæmdastjóri Smáís, látið í té upplýsingar um efnisréttarmál. Þorbjörn Broddason, prófessor við HÍ, hefur lesið yfir 2. kafla skýrslunnar og komið með gagnlegar ábendingar. Stefán Geir Þórisson, hrl. og sérfræðingur í Evrópurétti, las skýrsluna yfir með tilliti til réttarstöðu á hinu evrópska efnahagssvæði. Gústav Arnar, verkfræðingur og fyrrverandi forstjóri Póst- og fjarskiptastofnunar, las yfir 4. kafla og kom með gagnlegar ábendingar. Einnig hefur nefndin fengið ráð hjá Karli Alvarssyni, lögfræðingi í samgönguráðuneytinu, og Eyjólf Valdimarssyni, forstöðumanni hjá RÚV. Einnig skal hér nefnd til sögunnar Póst- og fjarskiptastofnun þar sem Hrafnkell V. Gíslason forstjóri hefur verið nefndinni innan handar. Starfsmaður nefndarinnar, Elfa Ýr Gylfadóttir, tók saman 2. og 4. kafla skýrslunnar. Að lokum má geta þess að atriði, er varða einstök fyrirtæki, t.d. umfjöllun um ólíkar dreifileiðir og efnisréttarmál, voru send viðkomandi aðilum til yfirlstrar og gerðu þeir ýmsar athugasemdir sem nefndin hefur tekið tillit til.

Í skýrslunni er fjallað almennt um hlutverk fjölmiðla í 2. kafla. Gerð er grein fyrir því fjölmiðlahugtaki sem lagt er til grundvallar í skýrslunni og hlutverki þeirra í þjóðfélagslegri umræðu. Stuttlega er fjallað um faglega blaðamennsku og hlutverk blaða- og fréttamanna. Skýrt er frá því hvernig skilin milli fréttæfnis og skemmtiefnis eru að dofna. Einnig er greint frá þeirri samþjöppun sem orðið hefur á eignarhaldi á fjölmiðlum.

Í 3. kafla er stöðunni á íslenskum fjölmiðlamarkaði lýst. Tekur sá kafli greinargerðarinnar einkum til útbreiðslu einstakra fjölmiðla og stöðu þeirra á markaði. Þá er enn fremur vikið að eignarhaldi fjölmiðla.

Stafræn sjónvarpstækni er umfjöllunarefni 4. kafla skýrslunnar. Er fjallað um þær breytingar sem verða með stafrænni tækni og þróun fjölmiðla í stafrænu umhverfi erlendis. Skýrt er frá ólíkum dreifileiðum sem hægt er að nýta hér á landi fyrir stafrænt sjónvarp auk efnisréttarmála ljósvakamiðlanna. Þá er gerð grein fyrir þeirri þróun sem nú er að verða á íslenskum fjölmiðla- og fjarskiptamarkaði.

Þá er í 5. kafla gerð grein fyrir lagaumhverfi fjölmiðla á Íslandi. Þar er fyrst gerð grein fyrir ákvæði 73. gr. stjórnarskrárinnar sem verndar tjáningarfrelsi og raktar þær skuldbindingar sem í því ákvæði verða taldar felast og varða efni þessarar skýrslu. Þá er gerð grein fyrir efni annarrar íslenskrar löggjafar sem varðar efni skýrslunnar.

Í 6. kafla er gerð grein fyrir alþjóðlegri löggjöf um fjölmiðlamarkaðinn. Þar verður fjallað sérstaklega um þá þróun sem á sér stað í evrópskri fjölmiðlalöggjöf.

Í 7. kafla eru settar fram tillögur fjölmiðlanefndarinnar.

Í skipunarbréfi nefndarinnar voru sett fram þau tilmæli ráðherra að nefndin lyki störfum fyrir 1. febrúar 2005. Þótt orðalagið fæli aðeins í sér tilmæli að þessu leyti, sem ekki reyndist unnt að verða við, hefur nefndin eigi að síður túlkað tilmælin svo, að hraða bæri starfi nefndarinnar sem kostur væri. Er óhjákvæmilegt að skýrslan beri þess nokkur merki að nefndinni hefur verið markaður fremur þröngur tímarammi. Nefndarmenn telja þó að í henni sé haldið til haga flestum þeim þáttum sem nauðsynlegt er að komi til skoðunar þegar pólitískar ákvarðanir eru teknar um framhaldið. Svo sem fram kemur hér á undan hefur nefndin kappkostað að leita eftir skoðunum allra hagsmunaaðila og leita ráða fjölmargra sérfræðinga á þeim sviðum sem starf nefndarinnar tók til. Allt að einu gildir hér sem endranær að við áframhaldandi starf hljóti að verða tekið mið af frekari ábendingum sem og leiðréttingum. Þá er ekki útilokað að við frekari úrvinnslu í formi lagasetningar o.s.frv. komi upp fletir á málinu sem ekki hafa sérstaklega verið greindir í starfi nefndarinnar. Það er nefndinni því kappsmál að öflug almenn umræða eigi sér stað um skýrsluna, efni hennar og tillögur áður en til lagasetningar kemur. Þá leggur nefndin á það áherslu að í skýrslunni birtist sameiginleg niðurstaða nefndarmannanna sjö um álitamál sem miklar pólitískar deilur hafa geisað um. Í þeirri eindregnu viðleitni allra nefndarmanna að ná sátt um niðurstöðu er fullljóst að allir nefndarmenn hafa um einstök álitafni staðið að málamiðlunum.

2 UM FJÖLMIÐLA¹

2.1 Hvað er fjölmiðill?

Afar erfitt er í núverandi umhverfi að skilgreina hugtakið fjölmiðill. Í skýrslu fyrri fjölmiðlanefndar var hugtakið fjölmiðill skilgreint sem stofnun eða fyrirtæki, lögaðili, sem safnar, metur og setur reglulega fram upplýsingar í því skyni að dreifa þeim reglulega til umtalsverðs fjölda fólks á tilteknu svæði.² Fjölmiðill getur notað ólíkar leiðir til að dreifa þeim upplýsingum sem hann aflar: Hann getur gert það á pappír sem dagblað eða tímarit, á ljósvakanum, í útvarpi eða sjónvarpi eða á Internetinu.

Í fyrri skýrslu var aðallega fjallað um dæmigerða fjölmiðla og þá sem alla jafnan hafa mest áhrif í umræðu um þjóðfélagsmál í víðum skilningi, þ.e. dagblöð, útvarp og sjónvarp. Þar sem nefndinni hefur verið falið að fjalla um stafrænt umhverfi í starfi sínu verður að taka tillit til samruna ýmissa hefðbundinna fjölmiðla og Netmiðla. Því má í raun segja að nefndin fjalli í skýrslu sinni um fjölmiðla í víðum skilningi en leggi áherslu á þá miðla sem endurnýja sig daglega.

Vegna samruna fjölmiðla, tölvutækni og fjarskipta mun þó eigi að síður einnig verða fjallað um fjölmiðla á Internetinu þar sem þeir eru líklegir til að styrkja sig æ frekar í sessi á komandi árum. Hins vegar ber að hafa í huga að ljósvakamiðlarnir og dagblöðin (bæði á prenti og Netinu) hafa enn sem komið er mest áhrif sem vettvangur skoðanaskipta og lýðræðislegrar umræðu.

Fjölmiðlar eru sennilega mikilvægasta upplýsingalind almennings í lýðræðissamfélögum samtímans. Mæling á hlustun, áhorfi og lestri er heppileg leið til að meta stöðu fjölmiðla á markaði. Margvíslegir fjölmiðlar í eigu margra ólíkra aðila auka líkur á að fram komi fjölbreytt sjónarhorn og ólíkar skoðanir sem efla lýðræðislega umræðu og veita stjórnvöldum og öðrum áhrifastofnunum aðhald. Margbreytileg fjölmiðlun stuðlar að menningarlegri fjölbreytni. Fjölmiðlar hafa skyldur gagnvart almenningi til að greina satt og óvilhallt frá atburðum og málefnum.

2.2 Hvaða efni fjölmiðils skiptir mestu máli?

Það er eðlilegt að spurt sé hvort tiltekið efni í fjölmiðlum sé mikilvægara en annað. Einnig er vert að varpa fram þeirri spurningu hvort það skipti máli hvers konar efni fjölmiðill dreifir. Efni íslenskra fjölmiðla er fjölbreytilegt. Það má flokka í fréttir, samfélagsumræðu, menningarefni, afþreyingarefni, tónlist, barna- og unglingsæfni og auglýsingar. Almennt virðist óvarlegt að álykta að einhver þessara efnisflokka sé algerlega laus við það að geta haft áhrif á skoðanir og viðhorf hlustenda eða áhorfenda til eigin umhverfis og samfélags. Það virðist því ekki ástæða til að gera skarpan greinarmun á flokkum efnis þegar hugað er að hlutverki fjölmiðla í lýðræðisþjóðfélagi þótt hægt sé að rökstyðja að sumir efnisflokkar séu mikilvægari en aðrir í því samhengi.

¹ Áréttað skal að þessi kafli er í öllum meginatriðum unnin af Elfu Ýri Gylfadóttur, fjölmiðla- og fjarskiptafræðingi, starfsmanni fjölmiðlanefndarinnar.

² Sjá um þetta efni Pál Sigurðsson (1997) *Fjölmiðlaréttur. Meginþættir réttarumhverfis fjölmiðlanna*. Reykjavík: Háskólaútgáfan, bls. 17-21.

Skýran greinarmun þarf hins vegar að gera á fjölmiðlum sem hafa það að yfirlýstu markmiði að vernda almannahagsmuni annars vegar og hins vegar þeim sem standa fyrir sértæk sjónarmið. Fréttastofur ljósvakamiðlanna og stærstu dagblöðin reyna öll að flytja fréttir á hlutlægan og sanngjarnan hátt. Hins vegar eru ýmsir dagskrárliðir á ljósvakanum, pistlar og greinaskrif í blöðum og pólitískar heimasíður þar sem greinilega er verið að vernda ákveðna sérhagsmuni. Ljóst er að gera þarf greinarmun á þessu tvennu þegar fjallað er um fjölmiðla. Áhorfendum/lesendum þarf ávallt að vera ljóst hvaða stefnu fjölmiðillinn hefur til að geta tekið afstöðu til efnisins.

2.3 Mælikvarðar á hlutdeild fjölmiðla á markaði

Til að meta áhrif eignarhalds fjölmiðla og mikilvægi þess verður að nota einhverja viðmiðun um stöðu fjölmiðils á markaði.

Það er eðlilegt að líta fyrst til fjárhagslegra mælikvarða. Sá augljósasti er *velta fyrirtækis*. Hlutdeild væri þá metin sem hlutfall af áætlaðri heildarveltu fjölmiðlamarkaðarins á Íslandi. Þær spurningar, sem koma upp við að meta stöðu fyrirtækis á fjölmiðlamarkaði út frá veltu, eru þær sömu og þegar unnið er skv. samkeppnislögum.

Annar mælikvarði, sem einnig er af fjárhagslegum toga, er *hlutdeild á auglýsingamarkaði*. Magn auglýsinga í fjölmiðli má hafa til marks um stöðu á markaði og tekjur af auglýsingum eru mikilvægari tekjustofn íslenskra fjölmiðla nú en áskriftargjöld. Árið 2001 voru 60% tekna íslenskra dagblaða af auglýsingum.³ Vandinn við að nota auglýsingar sem mælikvarða er sá að magn þeirra þarf ekki að segja rétta sögu um áhrif fjölmiðils á viðhorf og í sumum tilfellum hafa þær vissulega beinlínis pólitískt innihald. Auglýsingar eru taldar geta haft mótandi áhrif á smekk fólks og viðhorf og þeim er beitt í stjórnmálabaráttu. En venjan er sú að líta svo á að samfellt mál sé mikilvægara fyrir skoðanamyndun fólks þar sem fram koma röksemdir og niðurstöður. Auglýsingar virðast því ótryggur mælikvarði á áhrif fjölmiðils.

Annar mælikvarði á útvarps- og sjónvarpsstöðvar gæti verið að telja leyfi sem útvarpsstöð hefur til að útvarpa eða sjónvarpa. En þessi mælikvarði er gallaður. Fjölmiðlafyrirtæki með eina útvarpsstöð gæti hæglega verið mun öflugra en fyrirtæki með fjórar eða fimm. Ef fleiri hlusta á þessa einu en allar hinar þá hefur hún einfaldlega meiri áhrif.

Sá mælikvarði, sem virðist komast næst því að mæla áhrif eða mikilvægi fjölmiðla, eru mælingar á hlustun og áhorfi þegar um útvarp (hljóðvarp og sjónvarp) er að ræða en mælingar á lestri þegar um dagblöð er að ræða. Í þeim gögnum, sem nefndin hefur aflað sér, er víða mælt með því að nota þennan mælikvarða⁴ og er hann vel til þess fallinn að gefa vísbendingu um áhrif fjölmiðla.

³ Hagstofa Íslands. 2003. *Fjölmiðlun og menning*. Reykjavík, Hagstofa Íslands. Bls. 114, tafla 7.19.

⁴ Sjá skýrsluna *Media Diversity in Europe*. Sjá greinar 94 og 32. Þessi skýrsla var unnin af ráðgjafanefnd um fjölbreytni í fjölmiðlun og samþykkt af stjórnarnefnd Evrópuráðsins um fjölmiðla. Hún er dagsett í desember 2002.

2.4 Lárétt og lóðrétt eignarhald á fjölmiðlum

Mikil umræða skapaðist um svokallað lárétt eignarhald á fjölmiðlum í kringum fjölmiðlafurvarpið síðastliðið vor. Lárétt eignarhald á fjölmiðlum þýðir að sömu eigendurnir hafi mikla markaðshlutdeild í einni eða skyldum greinum fjölmiðlunar. Í skýrslu fyrri nefndar var meðal annars fjallað um tilmæli Evrópuráðsins um að takmarka þau áhrif sem eitt fyrirtæki eða fyrirtækjasamsteypa gæti haft í einni eða fleiri greinum fjölmiðlunar. Hægt er að takmarka áhrifin með því að setja leyfilega hámarksmarkaðshlutdeild þar sem mælikvarðinn væri annaðhvort fjárhagsleg velta eða útbreiðsla (lestur/áhorf/hlustun). Einnig gætu stjórnvöld hugað að því að setja takmörk á hlutfjäreign einstakra aðila í fjölmiðlafyrirtækjum á frjálsum markaði.

Í tilmælunum er einnig bent á að stjórnvöld þurfi að meta þörfina á því að setja sérstakar reglur um lóðrétt samþjöppun, þ.e. þegar sami aðilinn hefur með höndum framleiðslu, útsendingu, dreifingu og aðra þætti fjölmiðlunar. Ef lóðrétt samþjöppun er of mikil er hættu á að hún geti leitt til fábreytni á markaði. Í ljósi þeirra breytinga, sem hafa átt sér stað á markaðnum síðan fyrri skýrsla var unnin, hefur nefndin reynt að meta þörfina á því að setja sérstakar reglur um lóðrétt samþjöppun. Nánar verður fjallað um lárétta og lóðrétt samþjöppun síðar í skýrslunni.

2.5 Hlutverk fjölmiðla

Lögð er áhersla á fjölbreytni og fjölræði á fjölmiðlamarkaði til að tryggja menningarlega og stjórnmálalega fjölbreytni og stuðla að því að borgarar geti metið, tekið afstöðu til og tekið þátt í lýðræðislegum ákvörðunum. Með fjölbreytni er átt við fjölbreytni í framboði fjölmiðla sem fram komi m.a. í mörgum og ólíkum sjálfstæðum fjölmiðlum og fjölbreytni í tegundum fjölmiðla og innihaldi fjölmiðlaefnis. Með fjölræði er vísað til þess að fjölmiðlar séu ekki undir yfirráðum fárra aðila. Þessi sjónarmið birtast meðal annars í 10 gr. Mannréttindasáttmála Evrópu um tjáningarfrelsi sem sérstaklega er fjallað um í 6. kafla og hljóðar svo:

1. Sérhver maður á rétt til tjáningarfrelsis. Sá réttur skal einnig ná yfir frelsi til að hafa skoðanir, taka við og skila áfram upplýsingum og hugmyndum heima og erlendis án afskipta stjórnvalda. Ákvæði þessarar greinar skulu eigi hindra ríki í að gera útvarps-, sjónvarps- og kvikmyndafyrirtækjum að starfa aðeins samkvæmt sérstöku leyfi.

2. Þar sem af réttindum þessum leiðir skyldur og ábyrgð er heimilt að þau séu háð þeim formsreglum, skilyrðum, takmörkunum eða viðurlögum sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis, landvarna eða almannaheilla, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu eða siðgæði manna, mannorði eða réttindum og til þess að koma í veg fyrir uppljóstran trúnaðarmála eða til þess að tryggja vald og óhlutdrægni dómstóla.

Við lifum nú á tímum upplýsingaaldar þar sem miðlun er orðin mjög samofin efnahagslífi og menningu.⁵ Þrátt fyrir nýja tækni og miðla eru hætturnar, sem fylgja samþjöppun, enn til staðar. Áhrif fjölmiðla í samfélaginu eru mikil. Þannig fer dágóður tími manna í að fylgjast með ólíkum fjölmiðlum. Gömlu miðlarnir úreldast ekki heldur bætast nýir miðlar við. Bent hefur verið á að nýir miðlar hafi auðveldað almenningi að koma skoðunum sínum og viðhorfum á framfæri. Á Íslandi hafa

⁵ Robert W. McChesney: *Rich Media. Poor Democracy. Communication Politics in Dubious Times*, University of Illinois Press, Urbana 1999, bls. 1.

fjölmiðlanotendur tekið nýjum miðlum opnum örmum. Ýmsar vefsíður tengdar áhugamálum, stjórnmálum o.fl. hafa sprottið upp auk þess sem fjölmargir nota spjallþræði og halda úti bloggsíðum. Öll þessi skrif eru innlegg í þjóðfélagsumræðuna og sum hver rata jafnvel inn í hefðbundna fjölmiðla sem fréttæfni.

Huga þarf að mörgu þegar setja á reglur um fjölmiðla. Oft hefur verið sagt að auk hinna þriggja arma ríkisvaldsins séu fjölmiðlar „fjórða valdið“. Sá munur er því á fjölmiðlum og öðrum fyrirtækjum á markaði að þeir miðla upplýsingum og skoðunum og hafa þannig áhrif á viðhorf almennings til manna og málefna. Því þarf að tryggja fagleg vinnubrögð, ritstjórnarlegt frelsi og stuðla að því eins og kostur er að hagsmunaaðilar og eigendur hafi sem minnst áhrif á fréttamat og umfjöllunarefni.

2.6 Hlutlægni í fjölmiðlaumfjöllun

Forsvarsmenn dagblaða, tímarita og ljósvakamiðla hafa lengi haldið því fram að fagleg blaða- og fréttamennska sé undirstaða lýðræðislegs þjóðfélags. Fjölmiðlar eiga að veita aðhald með því að halda uppi faglegri og sanngjarnri umfjöllun og fréttaflutningi. Með faglegri blaða- og fréttamennsku er átt við að þeir sem henni sinna séu sjálfstæðir í vinnubrögðum og nálgist viðfangsefni sitt með hlutlægum hætti og með almannahagsmunum að leiðarljósi. Umfjöllunarefni mótist ekki af hagsmunum eigenda og auglýsenda eða persónulegum skoðunum blaðamanna eða fréttastjóra, heldur þjóni hagsmunum almennings með fréttum og fréttatengdri umfjöllun þar sem skýrt er frá málum á hlutlægan og sanngjarnan hátt.

Flestir eru þó þeirrar skoðunar í dag að fjölmiðlar hafi í reynd aldrei getað verið algjörlega óháðir þrýstingi hvort heldur frá eigendum eða auglýsendum og að skoðanir blaðamanna og fréttastjóra geti ávallt haft einhver áhrif á umfjöllunarefnið.⁶ Fréttir og fréttatengd umfjöllun verður því ávallt fyrir þrýstingi úr ýmsum áttum. Til að fjölmiðlafólk átti sig á því hvað sé verðug frétt verður hún að koma frá áreiðanlegum heimildarmönnum eða stofnunum. Þetta styrkir stöðu heimildarmanna, þ.e. stjórnvalda, almannatengslafyrirtækja og alþjóðlegra fréttastofa. Fréttamenn taka einnig ákvörðun um það hvað telst frétt næmt þannig að valið sjálft hlýtur alltaf að ráðast af fréttamati fréttamanna og fréttastjóra. Því er ekki síður mikilvægt í fjölmiðlarýni að skoða hvað fjölmiðlar ákveða að fjalla ekki um en að skoða um hvað þeir fjalla. Þess eru mörg dæmi að fjölmiðlar fjalli ekki um fyrirtæki eða hagsmunaaðila ef það getur komið sér illa fyrir fjölmiðilinn sjálfan, eigendur hans eða starfsfólk. Blaða- og fréttamenn tileinka sér (oft ómeðvitað) ákveðna sjálfsritskoðun á umfjöllunarefni sínu.

Sú kenning hefur verið sett fram að fjölmiðlar, sem hafi það að markmiði að upplýsa og skemmta lesendum/áhorfendum, verði fyrir áhrifum og þrýstingi úr ólíkum áttum. Hefur þessum þrýstingi verið lýst sem fimm síum (e. filters) sem hafi áhrif við fréttamat og umfjöllun fjölmiðla.⁷

1. Eigendur fjölmiðils
2. Auglýsendur

⁶ Sjá Robert W. McChesney, bls. 49.

⁷ Edward S. Herman & Noam Chomsky: „A Propaganda Model“, *Manufacturing Consent. The Political Economy of the Mass Media*, Pantheon Books, New York 1988, bls. 1-35.

3. Áreiðanlegir heimildarmenn, s.s. stjórnámálamenn, embættismenn, fulltrúar fyrirtækja og sérfræðingar
4. Athugasemdir hagsmunahópa
5. Ríkjandi hugmyndafræði

Samkvæmt framangreindri kenningu hafa eigendur fjölmiðla mikilla hagsmuna að gæta. Fjölmiðlar eru yfirleitt reknir út frá arðsemissjónarmiði sem er ekki ávallt samrýmanlegt almannaþjónustu- og aðhaldshlutverki fjölmiðla í lýðræðissamfélagi.

Í fyrsta lagi hefur samþjöppun átt sér stað á fjölmiðlamarkaði. Stórar fjölmiðlasamsteypur hafa orðið til og eigendur kunna að eiga hagsmuna að gæta á öðrum mörkuðum en fjölmiðlamarkaði.

Í öðru lagi er bent á að auglýsendur kunnir að hafa mikil áhrif á fréttamat og umfjöllun. Auglýsendur greiða stóran hluta af rekstrarkostnaði fjölmiðla. Aðeins hluti rekstrarkostnaðarins greiðist af áskrifendum og raunar fá margir fjölmiðlar engar tekjur frá þeim. Fjölmiðlar eru því sérstaklega viðkvæmir fyrir hagsmunum auglýsenda.

Í þriðja lagi þarf fjölmiðlafólk að koma sér upp tengslaneti til að fá upplýsingar til að vinna fréttir sínar. Mjög mikilvægt er að heimildarmennirnir séu áreiðanlegir og bæði stjórnámálamenn og mörg fyrirtæki þykja áreiðanleg þegar kemur að heimildaöflun. Þar sem fjölmiðlafólk er ávallt í kapphlaupi við tímann og mikill tími og fjármunir fara í fréttarannsóknir er gott tengslanet mikilvægt. Afleiðingin er sú að heimildarmenn geta haft mikil áhrif á það hvað er sagt, hvenær og hvernig. Fjölmiðlafólk telur sig einnig vera skuldbundið til að flytja ákveðnar fréttir sem koma frá góðum heimildarmönnum og styggja þannig ekki heimildarmanninn enda gæti það komið sér illa þegar leita þyrfti upplýsinga síðar. Sama getur átt við þegar fréttir eru ekki eru fluttar af einhverju sem gæti komið sér illa fyrir heimildarmanninn eða þá sem hann tengist. Því er sambandið milli heimildarmanna og fjölmiðlamanna ávallt viðkvæmt.

Í fjórða lagi geta ýmsir hagsmunahópar og einstaklingar haft áhrif á frétttaflutning og fréttamat. Þetta getur haft vægar birtingarmyndir eins og símtöl, bréf eða tölvupóst en þrýstingurinn getur einnig verið alvarlegri, t.d. í formi hótana eða lögsóknar. Slíkur þrýstingur getur verið óþægilegur eða kostnaðarsamur fyrir fjölmiðla. Auglýsendur geta einnig beitt slíkum þrýstingi, t.d. með því að hóta að hætta að auglýsa í miðlinum.

Í fimmta og síðasta lagi hefur verið á það bent að í samfélaginu á hverjum tíma sé ákveðin hugmyndafræði ríkjandi sem haft geti áhrif á frétttaflutning.⁸ Hún er háð breytingum og er einnig breytileg eftir löndum.

⁸ Í þessu sambandi má nefnda andkommúnisma í Bandaríkjunum sem talinn var ráðandi þegar kenningin var sett fram. Fræðimenn hafa þó bent á að sú mikla áhersla, sem lögð hefur verið á stríðið gegn hryðjuverkum, sé farin að hafa áhrif á ríkjandi hugmyndafræði þar í landi.

2.7 Hlutverk blaða- og fréttamanna

Hlutverk blaðamanna er að flytja borgurum nákvæmar og áreiðanlegar upplýsingar til að þeir geti myndað sér skoðanir í lýðræðisþjóðfélagi.⁹ Lýðræði byggist á því að almenningur fái réttar upplýsingar sem settar eru í rétt samhengi. Þetta skiptir meginmáli þar sem aðrir þættir, s.s. túlkun, gagnrýni, greining og umræður, byggjast á því að fólk hafi fengið réttar upplýsingar í upphafi. Því eru skyldur blaðamanna fyrst og fremst við borgarana. Til að blaðamenn geti starfað sjálfstætt þarf að tryggja ritstjórnarlegt sjálfstæði blaðamanna eins og kostur er þó að bæði eigendur og auglýsendur geti reynt að hafa áhrif á ritstjórnarstefnuna. Trúverðugleiki fjölmiðilsins byggist á trausti áhorfenda/lesenda á fjölmiðlinum og að hagsmunir þeirra séu ávallt hafðir í fyrirrúmi.

Til að stunda faglega blaðamennsku þarf ávallt að sannreyna heimildir. Því er mikilvægt að blaðamenn sannreyni að heimildarmenn séu ekki að reyna að koma áróðri eða ósannindum á framfæri. Mikilvægt er því fyrir blaðamenn að leita til margra ólíkra aðila sem að málunum koma og fá fram ólík sjónarhorn. Aldrei er hægt að koma í veg fyrir að skoðanir blaðamannsins sjálfs hafi áhrif en hins vegar verður hann að reyna eftir bestu getu að gæta hlutlægni. Blaðamenn þurfa ávallt að gæta sjálfstæðis síns til að koma í veg fyrir að þeir verði háðir eða standi í þakkarskuld við ákveðna hagsmunaaðila. Þó að erfitt sé fyrir fréttamenn að vera algerlega hlutlausir þurfa þeir ávallt að hafa í huga að skylda þeirra er fyrst og fremst við lesendur/áhorfendur en ekki við hagsmunaaðila.

Þar sem fjölmiðlar eru í þeirri stöðu að miðla efni eiga þeir að vera í hlutverki varðhundsins sem upplýsir almenning um það sem skiptir hann máli. Þetta hlutverk fjölmiðla þarf að taka mjög alvarlega og má ekki draga úr þessu hlutverki með því að hagnýta sér vald miðilsins í þágu óskyldra hagsmuna eigenda eða annarra. Hlutverk fjölmiðla er einnig að vera vettvangur skoðanaskipta í þjóðfélaginu og þeir þjóna almenningi best þegar sem flest sjónarmið og hagsmunir fá að koma fram í umræðunni. Einnig er mikilvægt að fréttum og upplýsingum sé komið á áhugaverðan og aðgengilegan hátt til skila til áhorfenda/lesenda. Flytja þarf fréttir af því sem borgararnir hafa áhuga á en einnig fréttir af því sem þeim er ekki kunnugt um en nauðsynlegt kann að vera að koma á framfæri við almenning. Því þurfa fjölmiðlamenn ávallt að vega og meta hvaða upplýsingar skipta borgarana mestu máli.

Hornsteinn faglegs frétttaflutnings er fölginn í því að setja upplýsingar í rétt samhengi og að sleppa engu sem getur haft áhrif á upplýsingagildið. Blaðamenn eru í því hlutverki að búa til nokkurs konar leiðarvísi fyrir almenning þannig að hann geti fetað sig áfram í umræðunni. Einnig er nauðsynlegt að flytja fréttir og miðla upplýsingum frá öllum hópum samfélagsins. Ein leið til að auka fjölbreytileika umfjöllunarefnis er að blaðamenn komi úr ólíkum áttum með ólíkan bakgrunn og hafi ólíkar skoðanir. Ljóst er að blaðamenn sjálfir verða einnig að hafa tilfinningu fyrir ábyrgð sinni í starfi. Þeir þurfa að hafa vilja til þess að flytja fréttir af sanngirni og nákvæmni. Fréttastjórnir geta alið á þessum eiginleikum með því að hvetja fjölmiðlamenn til að segja hug sinn í ólíkum málum til að stuðla að vitsmunalegum umræðum um öll þau ólíku mál sem koma upp í fjölbreyttu þjóðfélagi. Fjölmiðlamenn þurfa einnig að búa

⁹ Eftirfarandi upplýsingar um réttindi og skyldur blaðamanna eru fengnar af heimasíðu The project for Excellence in journalism á slóðinni www.journalism.org. Samtökin, sem standa á bak við síðuna, eru sprottin af áhuga blaðamanna sjálfra á að fjalla um og auka gæði bandarískrar blaðamennsku.

yfir góðri menntun því menntunin felur m.a. í sér aukinn skilning á hlutverki, ábyrgð og sjálfsvitund í starfi. Því er nauðsynlegt að þeir hafi aðgang að góðri hagnýtri og fræðilegri menntun á sviði fjölmiðlafræði og eigi kost á að endurmennta sig í starfi.

2.8 Fréttaefni og skemmtiefni

Fagleg blaða- og fréttamennska hefur falist í því að skörp skil eru dregin milli fréttu og fréttatengds efnis annars vegar og auglýsinga hins vegar. Þessi skil hafa dofnað á undanförunum árum. Er það mismunandi eftir miðlum og dagskrárliðum hversu strangir ritstjórar/fréttastjórar eru þegar auglýsingar eru annars vegar. Eins ber að nefna að þættir eða ákveðnir dagskrárliðir í ljósvakamiðlum eru kostaðir af auglýsendum og má kalla slíkt óbeina auglýsingu sem hefur þó ekki síður áhrif en beinar auglýsingar.

Erlendis hafa skilin milli auglýsinga, fréttaefnis og skemmtiefnis víða verið að mást út og hefur verið sérstaklega mikil tilhneiging í þessa átt í Bandaríkjunum þar sem áhorfendatölur skipta miklu máli í rekstri ljósvakamiðla. Sem dæmi má nefna að sjónvarpsstöðin NBC býr yfir sérhæfðu tölfræðikerfi sem notað er til að skoða efni stöðvarinnar og hvernig bæði fréttir og auglýsingar ná til þeirra markhópa sem þeim er ætlað að ná til. Markmiðið er að hafa flæði milli þátta og auglýsinga til að fullnægja óskum auglýsenda.¹⁰

Á Íslandi hafa þessi skil einnig verið að dofna. Ýmsir sérfræðingar og hagsmunaaðilar, sem komið hafa á fund nefndarinnar, hafa lýst áhyggjum sínum af stöðu mála. Skýrt er kveðið á um það í lögum hvernig auglýsingum og kostun eigi að vera háttáð en þær reglur séu brotnar hér á degi hverjum. Mikil tilhneiging hefur verið til að flétta saman skemmtiefni, upplýsingum og auglýsingum í fjölmörgum föstum dagskrárliðum ljósvakamiðlanna á degi hverjum.

Oft eru óbeinar auglýsingar settar fram sem umfjöllun um ákveðna vöru eða þjónustu. Sem dæmi má nefna að sjá má ýmiss konar kynningar á áfengi í fjölmiðlum. Þar sem áfengisauklýsingar eru ekki leyfilegar hér á landi eru þessi mörk ávallt vandmeðfarin. Önnur birtingarmynd eru keppnir á útvarpsstöðvum þar sem hlustendur hringja inn og svara léttum spurningum og fá auglýstan varning fyrir viðvikið. Fyrirtæki, sem kosta ákveðna dagskrárliði, auglýsa sig gjarnan í kostunartilkynningum þó að slíkt sé strangt til tekið ekki heimilt.

Ljóst er að mikil þróun hefur verið í þá átt á undanförunum árum að auglýsingar, upplýsingar og skemmtiefni hefur verið að renna saman á undanförunum árum og má reikna með því að enn meiri breytinga sé að vænta í nálægri framtíð. Ástæðan er ekki síst sú að í stafrænu umhverfi verður hægt að tvinna enn frekar saman dagskrárefni, fréttaefni og auglýsingar en áður. Þróunin undanfarið ár sýnir að auglýsendur eru farnir að hafa æ meiri áhrif í íslenskum fjölmiðlum. Tryggja þarf að það verði ekki á kostnað faglegrar blaðamennsku. Í ljósi þróunarinnar er afar mikilvægt að fjölmiðlarnir setji sér ákveðnar starfsreglur sem fjölmiðlamenn fari eftir til að skerpa skilin á milli fréttu og upplýsinga annars vegar og auglýsinga hins vegar.

¹⁰ Sjá Robert W. McChesney, bls. 51.

2.9 Samþjöppun á eignarhaldi

Samþjöppun hefur orðið á fjölmiðlamarkaði á heimsvísu og eru fá en mjög stór fyrirtæki orðin ráðandi á markaðnum. Er slík samþjöppun áhyggjuefni fyrir neytendur. Sumir fræðimenn hafa gengið svo langt að halda því fram að fjölmiðlar séu í raun að verða andlýðræðislegir alls staðar í heiminum.¹¹ Eftir því sem fjölmiðlafyrirtækin verði auðugri og valdameiri því verra sé útlitið fyrir þátttöku almennings í lýðræðislegri umræðu. Ekki eru öll fjölmiðlafyrirtæki að eflast og styrkjast heldur hafa mörg helst úr lestinni og þannig hafa stórfyrirtækin orðið stærri og áhrifameiri en nokkru sinni fyrr. En þessi fyrirtæki eru knúin áfram af arðsemiskröfum, þau eru háð auglýsendum og reyna að ná til sem flestra með framboði sínu á efni. Því er almannaþjónustukrafan (e. public service) á undanhaldi en krafan um arðsemi er orðin drifkraftur í fjölmiðlarekstri og hefur leitt af sér fleiri stórfyrirtæki.

Íslenskur markaður býr yfir nokkurri sérstöðu sökum smæðar sinnar. Á fámennum markaði er verulega kostnaðarsamt að halda úti öflugum fjölmiðlum sem sinna almannaþjónustuhlutverki. Fjölmiðlafyrirtæki hér á landi hafa um árabil verið í fjárhagslegum erfiðleikum, bæði prentmiðlar og ljósvakamiðlar. Reglur um eignarhald þyrftu að taka mið af þessum séríslensku aðstæðum. Íslensk fjölmiðlafyrirtæki þurfa að hafa ákveðið svigrúm til að stækka, eflast og þróast í síbreytilegu fjölmiðlaumhverfi. Reynslan hefur sýnt að mjög erfitt er að halda úti mörgum litlum fjölmiðlum í fámennu samfélagi. Fjölmiðlafyrirtæki á íslenskum markaði þurfa innan ákveðins ramma að fá að nýta sér hagkvæmni stærðarinnar án þess að það komi niður á fjölbreytni og fjölræði á fjölmiðlamarkaði.

Það eru bæði kostir og gallar við samþjöppun á fjölmiðlamarkaði. Fræðimennirnir Meier og Trappel hafa sett fram eftirfarandi rök með og á móti samþjöppun á fjölmiðlamarkaði:

- Fyrirtækin geta náð hagkvæmni með því að vaxa bæði lárétt og lóðrétt og nýta sér þannig hagkvæmni stærðarinnar og eignarhalds á öllu framleiðsluferlinu.
- Til að ná hagkvæmni stærðarinnar geta fyrirtæki þurft að vinna saman eða sameinast öðrum fyrirtækjum á markaðnum.
- Í flestum tilfellum geta aðeins stór fyrirtæki komist inn á markaðinn og komið á fót nýjum miðlum og þjónustu.
- Tækninýjungar geta einnig leitt til samþjöppunar. Ný og dýr tæki til prentunar og útsendinga gera það að verkum að smærri aðilar á markaði geta aðeins náð til jaðarhópa.
- Í alþjóðlegu fjölmiðlaumhverfi verða staðbundnir fjölmiðlar að bjóða sömu tækni og þjónustu og boðið er upp á annars staðar. Almennungur gerir kröfu um að taka þátt í upplýsingasamfélaginu.
- Á litlum mörkuðum er mikil tilhneiging til samþjöppunar þar sem dýrt er að halda úti hágæðafjölmiðlum.
- Stór fjölmiðlafyrirtæki geta betur haldið sjálfstæði sínu óháð stjórnmálalegum, menningarlegum og fjárhagslegum hagsmunum.

¹¹ Sjá Robert W. McChesney.

- Samþjöppun fækkar þeim miðlum sem veita almenningi fréttir og upplýsingar og innihaldið verður einsleitara.
- Samkeppni á markaði eykur sjálfstæði ritstjórna og dregur úr áhrifum hagsmunaaðila eins og stjórnvalda og stjórnámálanna.
- Fjölmiðlasamsteypur með ráðandi markaðsstöðu geta auðveldlega ýtt smærri aðilum út af markaði. Þar sem flest fjölmiðlafyrirtæki eru háð tveimur mörkuðum, annars vegar lesendum/áhorfendum og hins vegar auglýsendum, geta fyrirtæki með ráðandi markaðsstöðu af þessum sökum komið smærri aðilum út af markaði. Fjölmiðlafyrirtæki getur í krafti sterkar markaðsstöðu sinnar boðið upp á betra efni sem gerir það að verkum að fleiri lesendur/áhorfendur hafa áhuga á efni. Fjölmiðlar með marga lesendur/áhorfendur eru ákjósanlegastir fyrir auglýsendur til að auglýsa vörur og þjónustu. Þannig fá markaðsráðandi fyrirtæki meira fjármagn og geta áfram boðið áhugaverðara efni. Af þessum sökum er mjög erfitt fyrir nýja smærri aðila að komast inn á markaðinn. Þetta á bæði við um prent- og ljósvakamiðla.
- Rannsóknir sýna að lesendur/áhorfendur greiða ekki lægra verð fyrir þjónustu á markaði þar sem einokun ríkir þrátt fyrir stærðarhagkvæmni fyrirtækisins. Þvert á móti lækkar verðið með samkeppni.
- Fyrirtæki með ráðandi markaðsstöðu, sem hafa hagsmuna að gæta á mörgum stöðum, geta sökum fjárhagsstöðu sinnar boðið vörur og þjónustu á mörgum vígstöðvum og þannig undirboðið keppinauta á markaði.

Afnám lagahindrana á ljósvakamarkaði í Evrópu hefur gert blaðaeigendum og fjárfestum utan fjölmiðlageirans kleift að fjárfesta á ljósvakamarkaði sem hefur haft mikil áhrif á samþjöppun eignarhalds. Þetta hefur gerst þrátt fyrir að ný útsendingartækni hafi skapað ný tækifæri og nýja markaði sem hefðu getað stuðlað að minni samþjöppun og meiri fjölbreytni.¹² Hér á Íslandi er og hefur löngum verið mikil samþjöppun á fjölmiðlamarkaði. Í núverandi umhverfi getur reynst erfitt fyrir nýja fjölmiðla að komast inn á markaðinn. Ástæðan er sú að aðgangspröskuldurinn inn á markaðinn er enn þá mjög hár. Nýir ljósvakamiðlar og prentmiðlar þurfa að tryggja sér dreifingu á efni sínu til almennings og verð á ýmsu ljósvakaefni er orðið mjög hátt vegna mikillar samkeppni á kaupendamarkaðnum.

Einnig hefur verið bent á að samþjöppun á auglýsingamarkaði hefur haft áhrif á fjölmiðlamarkaðinn. Fyrirtæki á markaðnum hafa verið að stækka og breytast og mikil lóðrétt og lárétt samþjöppun hefur því orðið á fjölmiðlamarkaði í Evrópu. Bent hefur verið á hættuna sem skapast þegar stór fjölmiðlafyrirtæki hafa sterka stöðu á markaðnum:

Fyrirtæki, sem eru sterk á fjölmiðlamarkaði, hafa ráðandi áhrif á fréttaumfjöllun, upplýsingar, almenningsviðhorf, dægurmenningu og afstöðu til stjórnmála. Sömu fyrirtæki hafa veruleg áhrif á stjórnvöld, sérstaklega þar sem þau móta hugmyndir áhorfenda/lesenda um opinbera stjórnsýslu, þar á meðal hugmyndir um stjórnmál og stjórnmálamenn eins og þeir koma fyrir – eða koma ekki fyrir – í fjölmiðlum.¹³

¹² Werner A. Meier & Josef Trappel: „Media Concentration and the Public Interest“, *Media Policy. Convergence, Concentration & Commerce*, ritstj. Denis McQuail & Karen Siune, Euromedia Research Group, Sage Publications, London 1998.

¹³ Lausleg þýðing úr ensku úr bók Bens Bagdikians: *The Media Monopoly*, Beacon Press, Boston 1990, bls. 4-5.

Af ofangreindum ástæðum hefur mikið verið fjallað um áhrif samþjöppunar á fjölmiðlamarkaði á lýðræðislega umræðu og lögd áhersla á bæði fjölbreytni og fjölræði á fjölmiðlamarkaði. Fræðimennirnir Meier og Trappel benda á eftirfarandi atriði í tengslum við samþjöppun á fjölmiðlamarkaði og tilkomu stórra fjölmiðlasamsteypna:¹⁴

1. Sterk markaðsstaða á fjölmiðlamarkaði getur leitt til stjórnmalavalds.

Þar sem efnahagslegur styrkur stórfyrirtækja á fjölmiðlamarkaði þróast styrkist staða þeirra um leið í þjóðfélaginu. Stór fjölmiðlafyrirtæki þróast úr því að vera efnahagslegt afl í samfélaginu í að verða valdamiklar stofnanir í samfélaginu sem geta hugsanlega öðlast áhrif á stjórnmalasviðinu.

2. Skortur á opinberri umræðu um eignarhald á fjölmiðlum.

Afleiðingu aukinna áhrifa stórfyrirtækja á fjölmiðlamarkaði á almenningsviðhorf má sjá í því að gjarnan er sagt frá stórvíðskiptum á fjölmiðlamarkaði en sjaldan eru fréttaskýringar sem skýra frá áhrifum slíkra víðskipta. Fjölmiðlafólk verður í mörgum tilvikum fyrir áhrifum af slíkum víðskiptum og segir því ekki – eða getur ekki sagt vegna sjálfsritskoðunar – frá málinu. Eigendur eru oft áfjaddir í að auglýsa kosti láréttar, lóðréttar og annarrar samþjöppunar á markaði og stjórnsýslustofnanir gera oft lítið úr hugsanlegri hættu samþjöppunar á samfélagið, sérstaklega með tilliti til þáttar fjölmiðla sem skoðanamótandi stofnana í lýðræðisþjóðfélagi.

3. Samþjöppun á fjölmiðlamarkaði er hagur stórra fjölmiðlafyrirtækja.

Stefnumótun, einkavæðing og afnám lagahindrana í Evrópu hefur aukið þau vandamál á fjölmiðlamarkaði sem því var ætlað að leysa. Með öðrum orðum hafa ríkis- og stjórnsýslustofnanir, sem hafa með fjölmiðla að gera, stuðlað að – en ekki minnkað – samþjöppun á markaði.

4. Skortur er á vísindalegum gögnum frá rannsóknarstofnunum.

Skortur er á vísindalegum rannsóknum um samþjöppun á fjölmiðlamarkaði og áhrif hennar. Orsökina gæti legið í því að hægt er að nálgast rannsóknir út frá tveimur ólíkum sjónarhornum. Annars vegar út frá samkeppnissjónarmiði sem er hagfræðilegt og hins vegar út frá samfélagslegu sjónarmiði sem er félagsfræðilegt, stjórnmalafraðilegt og hugvísindalegt.

5. Hagfræðilegt samkeppnissjónarmið hefur verið ráðandi í umfjöllun og stefnumótun á fjölmiðlum.

Margar innlendar og alþjóðlegar stofnanir fjalla um samþjöppun á fjölmiðlamarkaði aðeins út frá samkeppnislögum. Af þessu leiðir að fyrirtækin eru einungis metin út frá hættunni á óréttmætri samkeppni. Þetta viðhorf hefur að einhverju leyti orðið ráðandi í opinberri umfjöllun um stefnumótun varðandi samþjöppun í fjölmiðlum. Einn þáttur málsins er sá að framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur tilhneigingu til að skoða samþjöppun á fjölmiðlamarkaði eingöngu út frá samkeppnissjónarmiði.

6. Opinber stefnumótun á félagsvísindalegum grunni hefur oft verið léttvæg í stefnumótun um fjölmiðlum og í opinberri umræðu.

¹⁴ Eftirtalin sex atriði eru fengin frá fræðimönnunum Meier og Trappel í greininni „Media Concentration and the Public Interest“ þar sem fjallað er um stefnumótun fjölmiðla, eignarhald og lýðræði í Evrópu.

Fræðimenn í félagsfræði og hugvísindum annars vegar og hagfræðingar hins vegar líta afar ólíkum augum á samþjöppun á fjölmiðlamarkaði. Í félagsfræði og hugvísindum er litið á samþjöppun á eignarhaldi á fjölmiðlum út frá stöðu og mögulegum áhrifum fjölmiðla til að móta umræðu í fjölbreyttu lýðræðisþjóðfélagi. Fjölmiðlarannsóknir þeirra snúa að því að meta áhrif eignarhalds á fjölmiðla, fjölmiðlafrelsi og ritstjórnarlegt sjálfstæði. Þar er samþjöppunin skoðuð út frá þeim áhrifum sem eignarhald og samþjöppun hefur á almannahagsmunum en ekki samkeppni. Hvort tveggja skiptir þó verulegu máli. Sérfræðinganefnd á vegum Evrópuráðsins hefur sagt að lýðræðinu sé best þjónað með því að tryggja að ólíkir fjölmiðlar séu á markaðnum sem lýsa fjölbreyttum skoðunum, miðla upplýsingum og menningu. Þeir segja enn fremur að samkeppni á fjölmiðlamarkaði stuðli að fjölbreyttri umfjöllun í fjölmiðlum.¹⁵ Stefnumótun á fjölmiðlamarkaði ræðst af ýmsu öðru en samkeppni á markaði. Þar eru á ferðinni grundvallarréttindi manna í lýðræðissamfélögum. Því verður að huga að fjölraði innan og milli fjölmiðla, fjölbreytni fjölmiðla og gæðum þeirra.

2.10 Samantekt

Þó að erfitt sé að skilgreina hugtakið fjölmiðill er miðað við skilgreininguna um að fjölmiðill sé stofnun eða fyrirtæki, lögaðili, sem safnar, metur og setur reglulega fram upplýsingar í því skyni að dreifa þeim reglulega til umtalsverðs fjölda fólks á tilteknu svæði. Fjölmiðlar hafa mikilvægu hlutverki að gegna í lýðræðisþjóðfélagi þar sem þeir upplýsa, fræða og móta skoðanir almennings. Einnig er þeirra hlutverk að skemmta og eru þeir jafnframt vettvangur fyrir auglýsingar og tilkynningar. Þá eru fjölmiðlar farvegur fyrir skoðanir stjórnvalda, hagsmunahópa og almennings. Fjölmiðlar hafa það hlutverk að veita þeim aðhald sem fara með pólitískt og efnahagslegt vald með því að stuðla að lýðræðislegri umræðu og með því að flytja fjölbreyttar og áreiðanlegar upplýsingar.

Þó að ljóst sé að fjölmiðlar verði fyrir þrýstingi úr ýmsum áttum, frá eigendum, auglýsendum, yfirvöldum og ýmsum hagsmunahópum, er það eigi að síður hlutverk blaðamanna að flytja borgurunum nákvæmar og áreiðanlegar upplýsingar svo þeir geti myndað sér skoðanir í lýðræðisþjóðfélagi.

Þar sem utanaðkomandi þættir geta haft áhrif á fréttáflutning er nauðsynlegt að verja sjálfstæði fjölmiðlafólks, sem vinnur á ólíkum miðlum, fyrir þrýstingi. Slíkt er hægt að gera með því að setja reglur um ritstjórnarlegt sjálfstæði og verja blaðamenn m.a. með því að setja skýrar reglur um áminningu og brottrekstur. Tryggja þarf ritstjórnarlegt frelsi fjölmiðlafólks innan miðlanna eins og kostur er og torvelda þrýsting eigenda, auglýsenda og hagsmunahópa á starfsfólk fjölmiðla. Einnig þarf að huga að samþjöppun á eignarhaldi þar sem hún getur haft áhrif á lýðræðislega umræðu. Stór fjölmiðlafyrirtæki geta orðið valdamiklar stofnanir í þjóðfélaginu sem hafa áhrif á almenningsviðhorf. Þar sem ýmsir fjölmiðlar hafa almannþjónustuhlutverki að gegna þarf að tryggja að samþjöppun á eignarhaldi hafi ekki áhrif á fjölmiðlafrelsi og ritstjórnarlegt sjálfstæði miðlanna.

¹⁵ Committee of Experts on MEDIA Concentration And Pluralism. *Report on Media Concentration and Pluralism in Europe*. Council of Europe. 20. janúar 1997.

Það þarf með öllum tiltækum leiðum að tryggja, eins og kostur er, menningarlega og stjórnmálalega fjölbreytni og fjölræði á fjölmiðlamarkaði svo að fjölmiðlar geti sinnt þeim skyldum gagnvart almenningi að koma fram með ólíkar skoðanir, fjölbreytt sjónarhorn, veita yfirvöldum og sterkum hagsmunaaðilum aðhald og efla lýðræðislega umræðu.

3 ÞRÓUN OG STAÐA Á ÍSLENSKUM FJÖLMIÐLAMARKAÐI¹⁶

3.1 Inngangur

Íslenskur fjölmiðlamarkaður hefur gengið í gegnum mikið umbreytingarskeið á undanförunum tveimur áratugum eða svo – breytingar sem ekki sér fyrir endann á. Eins og þessar breytingar horfa við almenningi sér þessa helst stað í auknu framboði mismunandi fjölmiðla – innlendra sem erlendra – og í stóru auknu efnisframboði. Fjölmiðlar eru ekki eyland. Fjölmiðlar draga vitanlega dóm af þeim samfélagsháttum sem þeir eru sprotnir úr og af þeim lagalega ramma og rekstrarlegu umgjörð sem starfsemi þeirra er sett á hverjum tíma. Ástæður þeirra breytinga, sem átt hafa sér stað í fjölmiðlun hér á landi að undanförunu, verða kannski raktar til fjögurra þátta öðrum fremur: Fyrir það fyrsta varð afnám einkaréttar Ríkisútvarpsins í ársbyrjun 1986 til útsendinga hljóðvarps og sjónvarps til þess að nýjum aðilum gafst færi á að hasla sér völl í útvarpsrekstri.¹⁷ Í annan stað hafa stórstígar tækni framfarir á sviði fjarskipta og rafrænnar miðlunar orðið til þess að ryðja að verulegu leyti úr vegi tæknilegum takmörkunum á aðgengi að útvarpsrásum og ýta undir samnýtingu, samþættingu og samruna ólíkra fjölmiðla (eða það sem nefnt er upp á ensku *convergence*). Í þriðja lagi hefur aukinn frítími fólks og almenn hagsæld samfara margháttuðum breytingum í atvinnulífi hvatt til og stuðlað að þessum breytingum. Í fjórða og síðasta lagi hafa bein tengsl milli fjölmiðla og stjórnmála rofnað. Í stað þess að einkareknir fjölmiðlar starfi samkvæmt pólitískum formerkjum bakhjarla sinna hafa þeir verið færðir undir stjórn og taumhald markaðsaflanna og starfræktir samkvæmt því.

Íslenski fjölmiðlaheimurinn er um flest sambærilegur við það sem þekktist í nágrannalöndunum og þær breytingar, sem gengið hafa yfir undanfarið, eru að mestu hliðstæðar því sem gerst hefur víðast annars staðar. Vegna smæðar íslensks samfélags hefur íslenski fjölmiðlamarkaðurinn þó nokkra sérstöðu. Sundurgerð í efni og eignarhaldi á fjölmiðlum er ekki eins mikil hér og víðast þekktist hjá fjölmennari þjóðum eins og þráfaldlega hefur verið bent á (sbr. Doyle, 2002: 144; Ragnar Karlsson, 2004; Ragnar Karlsson, Hilmar Thor Bjarnason og Þorbjörn Broddason, 2001; Þorbjörn Broddason og Ragnar Karlsson, 2004).

Í þeirri samantekt, sem hér fer á eftir um fjölmiðlamarkaðinn, verður gerð grein fyrir stöðu og helstu breytingum sem átt hafa sér stað á undangengnum árum, einkum og sér í lagi með tilliti til framboðs, markaðsstöðu og eignarhalds. Efnislega er hryggjarstykkið í þessari samantekt það sama og höfundur tók saman um svipað leyti á síðasta ári fyrir nefnd menntamálaráðherra um eignarhald á fjölmiðlum og birtist sem þriðji kafli í „Greinargerð nefndar menntamálaráðherra um eignarhald á fjölmiðlum á Íslandi“, dags. 2. apríl 2004.

Kastljósinu er hér einungis beint að þeim fjölmiðlum sem fram undir þetta hafa verið taldir til hinna eiginlegu fjölmiðla, fréttablaða, hljóðvarps og sjónvarps. Með þessu er þó ekki verið að draga fjöður yfir hlutverk og þýðingu annarra miðla, s.s. tímarita og vefmiðla, fyrir fræðslu, umræðu og dægradvöl. Ástæða þessa er sú að efnisramma þessarar samantektar er sniðinn tiltölulega þröngur stakkur hvað efni, efnistöð og tíma

¹⁶ Áréttað skal að þessi kafli er í öllum meginatriðum unninn af Ragnari Karlssyni, fjölmiðlafræðingi hjá Hagstofu Íslands.

¹⁷ Útvarp er hér notað sem yfirheiti um hljóðvarp og sjónvarp, sbr. *Útvarpslög*, 15/2000.

áhrærir. Ekki skal dregin dul á að full þörf er á að kortleggja fjölmiðlamarkaðinn nánar en hér er gerð tilraun til.¹⁸

Tölulegar upplýsingar, sem hér eru reifaðar, eru að stórum hluta byggðar á birtum og áður óbirtum upplýsingum úr gagnasafni Hagstofu Íslands um fjölmiðla og menningarmál.¹⁹ Einnig er ríkulega stuðst við niðurstöður úr fjölmiðlakönnunum samstarfsaðila fjölmiðla og auglýsingastofa sem framkvæmdar hafa verið með líku sniði um nokkurt árabíl, fyrst af Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands og síðar af ÍM Gallup. Að auki eru tilfærðar ýmsar aðrar heimildir og eins og vera ber er vísað til þeirra eins og við á hverju sinni.

3.2 Fréttablöð

Lengi vel einkenndist þróun á blaðamarkaði hér á landi af hægfara breytingum. Undir lok síðustu aldar varð breyting þar á. Á undanförunum einum og hálfum áratug eða svo hefur blaðamarkaðurinn gengið í gegnum svipaðar kárínur og blaðamarkaðir víðast á Vesturlöndum hafa mátt þola um lengri tíma sem m.a. birtist í blaðadauða og fækkun útgefinna titla, þverrandi blaðasölu og samþjöppun eignarhalds.

Dagblöðin, sem flest voru lengst af öðrum þræði formleg eða óformleg flokksmálgögn, voru tiltölulega föst í sessi fram undir 1990. Formleg tengsl blaðanna við stjórn málflokka hafa síðan rofnað og tilvera þeirra er nú fyrst og fremst háð frammistöðu þeirra á markaði og viðtökum lesenda.²⁰ Í kjölfar fækkunar blaða á undanförunum árum hefur orðið vart skýrrar samþjöppunar í eignarhaldi á dagblaðamarkaði.²¹

Þessar breytingar eru ekki einasta bundnar við dagblaðaútgáfuna eina heldur einnig útgáfu annarra blaða. Þrátt fyrir talsverða fjölgun útgefinna bæjar- og héraðsfréttablaða að undanförunu hefur samþjöppunar þar orðið vart að því leyti að útgáfustöðum, þar sem blöð veita hvert öðru samkeppni, hefur hlutfallslega fækkað. Svipaða sögu er að segja af útgáfu sérefnisfréttablaða en eignarhald í þeirri útgáfu er nú á einni hendi. Þá hefur útgáfa almennra vikublaða lagst af fyrir nokkru.

Samkvæmt viðtekinni venju er fréttablöðum hér skipt upp í þrjá flokka eftir útgáfutíðni og efni, þ.e. almenn dagblöð sem gefin eru út a.m.k. þrisvar í viku, bæjar- og héraðsfréttablöð og sérefnisblöð sem koma út að jafnaði a.m.k. einu sinni til tvisvar í viku. Blöð, sem gefin eru út sjaldnar en vikulega, eru ekki til umfjöllunar hér.²²

¹⁸ Sjá t.a.m. gagnrýni Sigurjóns Baldurs Hafsteinssonar á „Greinargerð nefndar menntamálaráðherra um eignarhald á fjölmiðlum á Íslandi“ í „Fjölmiðlaskýrslan, hin gamla“ dags. 7.12. 2004, „Niðurmjó varnarræða“ dags. 14.1. 2005 og andsvar Guðmundar Heiðars Frimannssonar, sem sat í fjölmiðlanefnd „hinni fyrri“, „Um fjölmiðlaskýrslu“, dags. 7.1. 2005 á vefritinu *Kistan* (<http://kistan.is/efni.asp?f=3>).

¹⁹ Hagstofan hefur um árabíl safnað upplýsingum um fjölmiðla og fjölmiðlun. Helstu upplýsingar og tölulegar stærðir úr því gagnasafni hafa birst í *Fjölmiðlun og menningu – Media and Culture*, fyrst 1999 og aftur 2003, sem og á vef og í ýmsu öðru birtu efni Hagstofunnar.

²⁰ *Austurland*, málgagn Alþýðubandalagsins í fyrrum Austurlandskjördæmi, var síðasta blaðið sem taldist formlegt flokksmálgagn en útgáfu blaðsins var hætt árið 2000.

²¹ Sjá nánar um þetta og þróun á íslenskum blaðamarkaði m.a. hjá Guðjóni Friðrikssyni, 2000, Ragnari Karlssyni, 2004, Þorbirni Broddasyni og Ragnari Karlssyni, 2004.

²² Sjá frekar um skilgreiningu á fréttablöðum eftir efni og útgáfutíðni hjá Ragnari Karlssyni, 2004 og Seethaler, 2004.

3.2.1 Dagblöð

Frá því á árinu 2001 hafa komið út í senn þrjú dagblöð hér á landi en þetta eru *Dagblaðið Vísir* (stofnað 1981; hér eftir nefnt til styttingar DV), *Fréttablaðið* (stofnað 2001) og *Morgunblaðið* (stofnað 1913). DV og Fréttablaðið eru nú í eigu 365 – prentmiðla ehf., dótturfélags Og fjarskipta hf., en Árvakur hf. gefur Morgunblaðið út. DV og Morgunblaðið eru seld í áskrift og lausasölu en Fréttablaðinu er dreift frítt til lesenda. Fréttablaðið og Morgunblaðið koma út alla daga vikunnar en DV sex daga í viku. DV og Morgunblaðinu er dreift á landsvísu. Sama má einnig segja um Fréttablaðið en blaðið er daglega borið út af blaðberum á höfuðborgarsvæðinu og á öðrum helstu þéttbýlisstöðum, auk þess sem hluti upplagsins er lagður fram til dreifingar á greiðastöðum víðs vegar um land, á bensínstöðvum og í verslunum.

3.2.1.1 Fækkun titla og útbreiðsla

Útgefnum dagblöðum hefur fækkað um helming frá því á níunda áratug síðustu aldar. Mestallan níunda áratuginn og fram yfir 1990 komu út sex dagblöð í senn. Síðan hefur blöðunum fækkað niður í þrjú. Fyrstur til að heltast úr lestinni var *Þjóðviljinn* (í ársbyrjun 1992), því næst sameinuðust *Tíminn* og *Dagur* fyrst sem *Dagur–Tíminn* (1996), síðar útgefið sem *Dagur* (1997); sama ár rann *Alþýðublaðið* inn í *Dag*. Útgáfu *Dags* var hætt árið 2001. Á sama tíma hefur aðeins eitt nýtt dagblað hafið útkomu er Fréttablaðið hóf göngu sína í apríl 2001.

Öll þau blöð, sem lognuðust út af, höfðu næsta takmarkaða útbreiðslu í samanburði við þau blöð sem eftir standa. Útbreiðsla *Þjóðviljans* var um 5.000 eintök skömmu áður en yfir lauk (1991), *Alþýðublaðsins* um 1.500 eintök (1996), *Dags* liðlega 5.000 eintök (1995), *Tímans* í kringum 3.000 eintök (1995) og sameinaðs blaðs *Dags*, *Tímans* og *Alþýðublaðsins* um 6.500 eintök (2000). Á þessu árabili var útbreiðsla *Morgunblaðsins* að jafnaði ríflega 50.000 eintök og útbreiðsla DV var á fjórða tug þúsunda.

Fréttablaðið er eina dagblaðið sem sett er á fót hér á landi frá grunni síðan *Dagblaðið* hóf að koma út árið 1975.²³ Blaðið er um margt einstakt á meðal þeirra fjölmörgu dagblaða sem sett hafa verið á fót í stórborgum Evrópu og Norður-Ameríku og víðar undanfarinn áratug og dreift er endurgjaldslaust til lesenda (sem hér á eftir eru nefnd fríblöð). Öll hafa þessi blöð það sameiginlegt að vera dreift staðbundið á fjölförnum samgöngustöðum (sbr. Bakker, 2002; Vogel, 2001; Wadbring, 2003). Fréttablaðið er eina almenna fría dagblaðið, sem kunnugt er um, sem borið er út og sem jafnframt er dreift á landsvísu. Þar við bætist að Fréttablaðið telst með fullum rétti fullburðugt dagblað er flytur fréttir og fjölbreytt annað efni öndvert við það sem algengast er með fríblöð annars staðar en einkenni þeirra er að þau takmarka sig að mestu við harðsoðið yfirlit yfir helstu fréttir og atburði líðandi stundar.²⁴

Útbreiðsla dagblaða hafði verið á nokkru undanhaldi um nokkurt skeið samfara fækkun útgefninga blaða er Fréttablaðið hóf göngu sína. Frá og með tilkomu Fréttablaðsins árið 2001 hefur samanlögð útbreiðsla dagblaðanna stórlega aukist.

²³ Upphaflega var blaðið gefið út af Frjálsri fjölmiðlun hf. sem einnig gaf þá út DV. Efir nokkra mánuði komst rekstur blaðsins í þrot en það var endurreist nokkru síðar undir merkjum Fréttar ehf. (nú 365 – prentmiðla ehf.) sem nokkru síðar tók við útgáfu DV af þáverandi eigendum, Útgáfufélaginu DV ehf.

²⁴ Sjá yfirlit og umfjöllun um frí dagblöð um allan heim á *Free Daily Newspapers*, <http://users.fmg.uva.nl/pbakker/freedailies/>.

Gildir þá einu hvort er mælt í heildarupplagi, útbreiðslu á 1.000 íbúa eða á heimili. Útbreiðsla dagblaða á árabílinu 1980–2004 er sýnd í töflu 1.

Tafla 1. Útbreiðsla dagblaða 1985–2004

	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	Breyting 2004–1980
Útbreiðsla í þús. eint.	92	96	98	91	149	152/ 162	156/ 168	155/ 166	+63/ +74
Seld blöð	92	96	98	91	79	76	71	68	-24
Friblöð					70	76/ 86	86/ 97	87/ 99	+87/ +99
Útbreiðsla á 1.000 íbúa	381	375	365	322	520	527/ 561	538/ 579	527/ 567	+146/ +186
Seld blöð	381	375	365	322	275	263	244	230	-151
Friblöð					245	265/ 299	295/ 335	297/ 337	+297/ +337
Útbreiðsla á heimili	1,1	1,1	1,0	0,9	1,4	1,5/ 1,6	1,5/ 1,6	1,5/ 1,6	+4/ +5
Seld blöð	1,1	1,1	1,0	0,9	0,8	0,7	0,7	0,6	-5
Friblöð					0,7	0,7/ 0,8	0,8/ 0,9	0,8/ 0,9	+8/ +9

Skýringar: Samtala undirliða þarf ekki að koma heim við heildartölur vegna sléttunar talna. Útbreiðsla DV 2003–2004 er metin samkvæmt fjölmiðlakönnunum. Tala fyrir framan skástrik vísar seldra eintaka DV og Morgunblaðsins + dreifðra eintaka Fréttablaðsins með blaðberum; tala fyrir aftan skástrik vísar til seldra eintaka DV og Morgunblaðsins + allra dreifðra eintaka Fréttablaðsins.

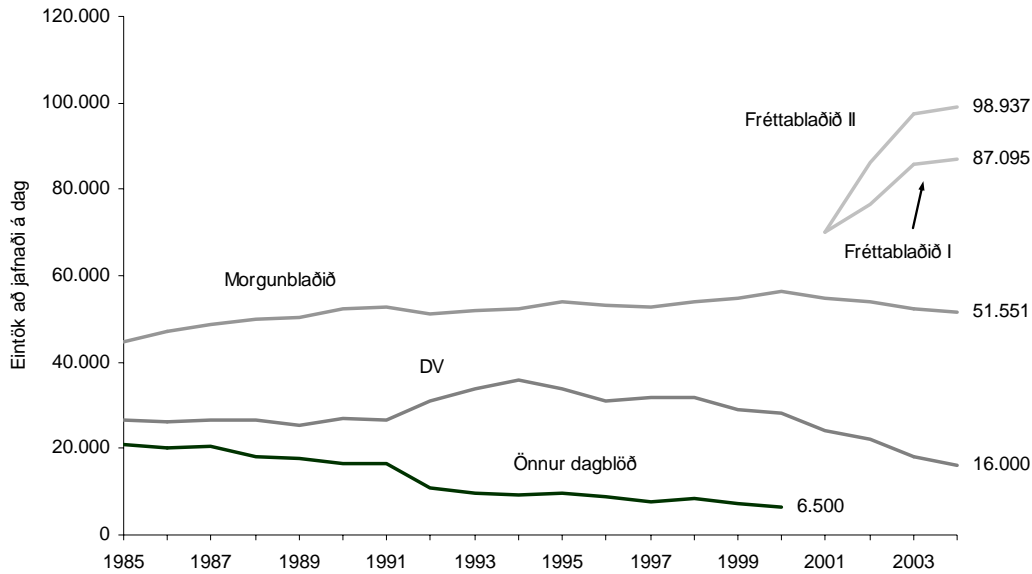
Heimildir: Hagstofa Íslands, 2003 og áður óbirt gögn; ÍM Gallup, 2003–2004; Verslunarráð Íslands, 2003–2005.

Fréttablaðið er langsamlega útbreiddast blaðanna þriggja. Blaðið var borið daglega út í hús í 87.095 eintökum s.hl. árs 2004, auk þess sem um 12.000 dagleg eintök voru lögð fram á fjölfarnari stöðum víðs vegar um land (Verslunarráð Íslands, 2005). Morgunblaðið seldist á sama tíma í 51.551 eintaki en útbreiðsla blaðsins hefur dregist saman frá því að hún var mest árið 2000, eða um 5.000 eintök.²⁵ Útbreiðsla DV hefur verið á hröðu undanhaldi undangengin ár en samkvæmt mati út frá fjölmiðlakönnunum má gera ráð fyrir að jafnaðardreifing blaðsins hafi verið í kringum 16.000 eintök á síðasta ári, eða um 20.000 eintökum minni en þegar best lét um miðjan tíunda áratug síðustu aldar. Samanlögð útbreiðsla blaða 365 – prentmiðla ehf. er 103.000 til 115.000 eintök að meðtöldum eintökum Fréttablaðsins sem lögð eru fram til dreifingar á móti ríflega 51.551 eintaki Árvakurs hf., eða um 67/69% á móti 33/31%.²⁶ Útbreiðsla einstakra dagblaða á árabílinu 1985–2004 er sýnd á mynd 1.

Mynd 1. Útbreiðsla dagblaða 1985–2004

²⁵ Upplag og útbreiðsla Fréttablaðsins og Morgunblaðsins er sannreynt af upplagseftirliti Verslunarráðs Íslands. Upplýsingar um upplag og útbreiðslu DV eru ýmist byggðar á upplýsingum útgefanda, þá þegar þær hafa verið veittar, ellegar á mati út frá lestri blaðsins samkvæmt fjölmiðlakönnunum og ársreikningum.

²⁶ Ekki er alls kostar sanngjarnt að bera saman útbreiðslu blaða sem borin eru út frítt til lesenda og seldra blaða. Hlutdeild Árvakurs hf. (Morgunblaðið) í útbreiðslu seldra dagblaða eingöngu er um 76 af hundraði á móti 24% hlut 365 – prentmiðla ehf. (DV).



Skýring: Útbreiðsla DV 2003–2004 er metin samkvæmt fjölmiðlakönnunum. Fréttablaðið I = eintök dreift í hús með blaðberum; Fréttablaðið II = eintök dreift í hús með blaðberum + framlögð eintök.

Heimildir: Hagstofa Íslands, 2003 og óbirt gögn; ÍM Gallup 2003–2004; Verslunarráð Íslands, 2003–2005.

Heimilum með áskrift að dagblaði hefur fækkað talsvert upp á síðkastið sem ætla má að rekja megi að stærstum hluta til innreiðar Fréttablaðsins á dagblaðamarkaðinn. Samkvæmt rannsókn Hagstofunnar á útgjöldum heimilanna voru 36% heimila ekki með áskrift að neinu dagblaði árið 2000. Ári síðar var hlutfall heimila, sem ekki höfðu áskrift að dagblaði, komið upp í 41% og hefur síðan farið stigvaxandi, í 48% árið 2002 og 53% árið 2003. Nánast heyrir til undantekninga að heimili séu áskrifendur að fleiri en einu dagblaði. Árið 2003 var eitt af hverjum tuttugu heimilum með áskrift að tveimur dagblöðum samanborið við tíunda hvert heimili tveimur árum áður. Hluttur lausasölu af seldum eintökum hefur ekki aukist sem nemur fækkun áskrifta.²⁷

Á sama tíma og ljóst má vera að tilkoma Fréttablaðsins hefur valdið hinum dagblöðunum þungum búsigfum, sem birtist í þverrandi tekjum og útbreiðslu, verður því einu ekki kennt um samdrátt í útbreiðslu þeirra síðarnefndu. Hallað hefur undan fæti hjá seldum dagblöðum allt frá því um miðjan síðasta áratug er útbreiðslan náði sögulegu hámarki, eða um 98.000 eintökum sem er um 3.000 eintökum meira en á síðasta ári. Ef hlutfallsleg útbreiðsla er skoðuð er ljóst að útbreiðsla blaðanna hefur ekki haldið í við þróun fólksfjölda um langt skeið, nema síður sé. Eintakafjöldi á hverja 1.000 íbúa árið 1980 var 385 eintök; áratug síðar var útbreiðslan komin niður í 375 eintök og árið 2000, ári áður en Fréttablaðið hóf að koma út, var eintakafjöldinn kominn niður í 322 og nú síðast árið 2004 í um 230 eintök. Leita þarf allt aftur á fimmta áratug síðustu aldar til að finna álika litla útbreiðslu á íbúa. Ljóst má vera að dvínandi útbreiðsla helst að nokkru leyti í hendur við fækkun titla úr sex í þrjá frá því við upphaf síðasta áratugar.²⁸

²⁷ Áætlað er að 2002 hafi lausasala numið að jafnaði um 14% af seldum eintökum. Ekki er unnt að gefa upp nýrri tölur vegna trúnaðar við útgefendur.

²⁸ Sjá frekar um þetta og um mögulegar ástæður þessa hjá Ragnari Karlssyni, 2004: 237–41 o.áfr.

Fækkun dagblaða hefur leitt til þess að þau blöð, sem eftir eru, standa sterkar að vígi en áður (sjá töflu 2) og geta væntanlega boðið lesendum sínum upp á aukna þjónustu og breiðara efnisframboð.

Tafla 2. *Dagblöð eftir útbreiðslu 1985–2004*

	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Fjöldi blaða eftir útbreiðslu í þús. Eintaka</i>								
Allt að 5.000 eintök	1	2	2	–	–	–	–	–
5.001 til 10.000	3	2	1	1	–	–	–	–
10.001 til 25.000	–	–	–	–	1	1	1	1
25.001 til 50.000	2	1	1	1	–	–	–	–
50.001 til 75.000	–	1	1	1	2	1	1	1
75.001 til 100.000*	–	–	–	–	–	1	1	1
<i>Útbreiðsla á blað að jafnaði í þús. Eintaka</i>	15	16	20	30	50	51/	52/	52/
Seld blöð, eingöngu					39	38	35	34
<i>Miðgildi í þús. Eintaka</i>	7	5	5	28	55	54	53	52

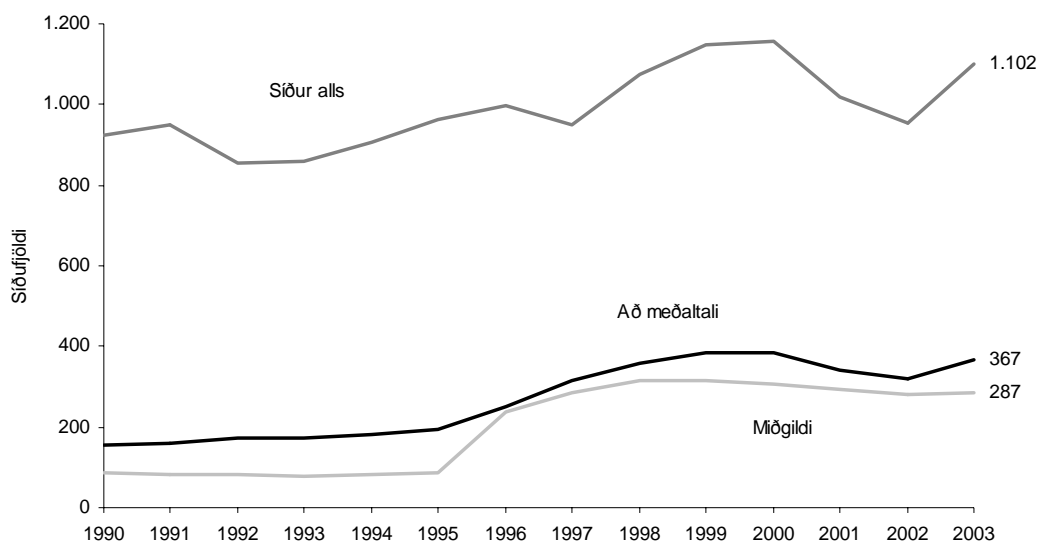
Skýringar: Dagblöð útgefin í lok árs. Tala fyrir framan skástrik vísar til seldra eintaka DV og Morgunblaðsins + dreifðra eintaka Fréttablaðsins með blaðberum; tala fyrir aftan skástrik vísar til seldra eintaka DV og Morgunblaðsins + allra dreifðra eintaka Fréttablaðsins.

* Þ.e. Fréttablaðið.

Heimildir: Hagstofa Íslands, 2003; Ragnar Karlsson, 2004; Verslunarráð Íslands, 2003–2004.

Síðuframboð dagblaðanna hefur á sama tíma aukist, eins og sýnt er á mynd 2, sem og útgáfutíðni einstakra blaða. Morgunblaðið og Fréttablaðið koma nú út sjö daga vikunnar í stað sex áður. DV er gefið út alla daga nema sunnudaga.

Mynd 2. *Vikulegur síðufjöldi dagblaða að jafnaði 1990–2003*



Skýring: Blöð útgefin 4 sinnum í viku og oftar og sem gefin voru út við árslok og eða hófu útkomu á árinu. Ekki er tekið tillit til mismunandi brots blaða. Í sumum tilvikum er síðufjöldi áætlaður út frá hálfsmánaðartímabili í febrúar og nóvember ár hvert. Aukablöð og fylgirit eru meðtalin.

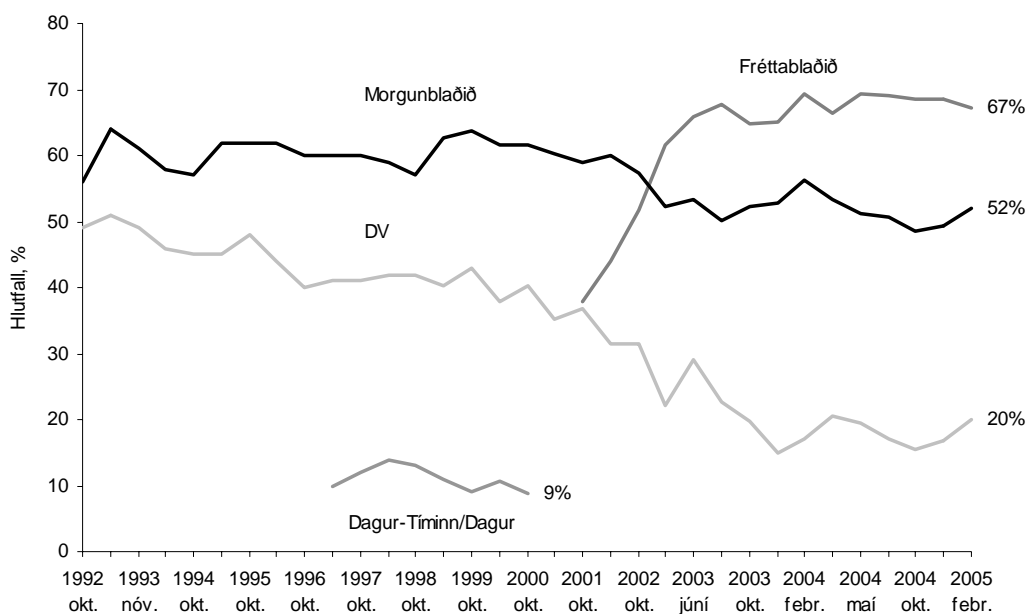
Heimildir: Hagstofa Íslands, 2003 og áður óbirtar upplýsingar.

3.2.1.2 Markaðshlutdeild og lestur dagblaða

Í evrópskum og alþjóðlegum samanburði geta Íslendingar talist áfjáðir blaðalesendur. Dagleg útbreiðsla dagblaða á mann er á meðal þess sem hærra gerist innan Evrópu (WAN, 2004). Blaðalestur er almennur í samanburði við það sem gengur og gerist innan álfunnar. Dagblöð eru hér lesin daglega að jafnaði af um átta af hverjum tíu og nær allir glugga í dagblað einhvern tímann yfir vikuna (ÍM Gallup, október 2003).

Fréttablaðið er lesið af flestum enda með langsamlega mesta útbreiðslu dagblaðanna þriggja. Daglega lásu 67% á aldrinum 12–80 ára blaðið í febrúar sl. en lestur blaðsins hefur nánast staðið í stað frá því fyrri hluta árs 2003 samkvæmt mælingum. Daglegur lestur Morgunblaðsins hefur dregist nokkuð saman á undanförunum árum. Daglegur lestur blaðsins mældist 52% í febrúar sl. og hafði þá aukist lítillega á nýjan leik frá því að hann mældist lægstur í ágúst 2003. DV hefur tapað hlutdeild í lestri nánast óslitið síðan 1993 en þá mældist daglegur lestur blaðsins 51% samanborið við 20% í febrúar í ár. Reyndar hefur blaðið nokkuð rétt úr kútnum undanfarið (sjá mynd 4).

Mynd 4. Daglegur lestur dagblaða eftir titlum 1992–2005, %



Heimild: Félagsvísindastofnun, 1992–1998; ÍM Gallup 1999–2004.

Í febrúar sl. kváðust 43% sjá DV einhvern tíma yfir könnunarvikuna, 89% Fréttablaðið og 70% Morgunblaðið (ÍM Gallup, febrúar 2005).

3.2.2 Bæjar- og héraðsfréttablöð

Á síðasta ári voru gefin út vikulega 23 staðbundin fréttablöð á einum 17 þéttbýlisstöðum víðs vegar um land. Tíu blaðanna voru seld og 13 þeirra voru fríblöð. Undanfarið ár hefur bæjar- og héraðsfréttablöðunum farið fjölgandi (sjá töflu 3). Útbreiðslu bæjar- og héraðsfréttablaðanna eru settar þröngar skorður sem stafar af því

að þeim er fyrst og fremst ætlað að ná til lesenda innan bæjar eða héraðs. Meðalútbreiðsla þessara blaða hefur nánast staðið í stað um langt árabil. Árið 2003 var meðalútbreiðsla þessara blaða um 3.000 eintök. Helmingi blaðanna er dreift í innan við 2.000 eintökum. Eitt blað, *Víkurféttir*, sem borið er ókeypis í hús á Suðurnesjum, kemur út í um 12.000 eintökum. Síðufjöldi blaðanna er lítill í samanburði við dagblöðin. Algengasti síðufjöldi hvers tölublaðs er aðeins um 12 síður að jafnaði.

Af þeim 23 blöðum, sem gefin voru út á síðasta ári, voru níu blöð á fjórum stöðum í beinni samkeppni við önnur blöð sem gefin voru út á sama stað eða voru á sama útbreiðslusvæði.

Nokkur blaðanna eru gefin út í tengslum við prentsmiðjurekstur á vegum eiganda. Einn útgefandi gefur út tvö blöð en það eru *Víkurféttir ehf.* sem gefa út samnefnt blað sem dreift er um Suðurnes og *VF í Firðinum* sem dreift er í Hafnarfirði, Garðabæ og á Álftanesi.

Tafla 3. Bæjar- og héraðsfréttablöð 1990–2003

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Fjöldi blaða</i>	16	20	17	18	21	23	23
<i>Seld blöð</i>	8	10	9	9	10	10	10
<i>Fríblöð</i>	8	10	8	9	11	13	13
<i>Fjöldi blaða eftir útbreiðslu í þús.</i>							
<i>Eintaka</i>							
Allt að 1.000 eintökum	3	8	6	6	7	8	...
1.001 til 2.500	7	6	6	6	6	7	...
2.501 til 5.000	4	1	–	–	–	1	...
5.001 til 10.000	2	5	5	6	6	6	...
>10.000	–	–	–	–	2	1	...
<i>Útbreiðsla á blað að jafnaði í þús.</i>	2	2	3	3	3	3	...
<i>Eintaka</i>							
<i>Miðgildi í þús. Eintaka</i>	1.8	1.2	1.7	1.7	1.9	1.8	...
<i>Síðufjöldi á tölublað að jafnaði*</i>	...	10	11	11	12	12	...
<i>Síðufjöldi á tölublað, miðgildi*</i>	...	8	11	11	12	12	...

Skýring: Fréttablöð sem fjalla fyrst og fremst um staðbundin málefni og eru með staðbundna dreifingu að mestu.

* Ekki er tekið tillit til mismunandi stærðar í broti blaða.

Heimild: Hagstofa Íslands, áður óbirtar upplýsingar; Ragnar Karlsson, 2004.

Þýðing bæjar- og héraðsfréttablaða verður vart dregin í efa fyrir staðbundna umræðu. Blöðin þjóna því hlutverki að vera tengiliður milli íbúa, almannavalds og atvinnulífs á þeim stöðum þar sem þau eru gefin út. Þegar best lætur eru staðar- og héraðsfréttablöðin mikilvægur staðbundinn umræðuvettvangur. Fullyrða má að rekstur margra blaðanna sé í járnnum. Mörg þeirra blaða, sem gefin hafa verið út, hafa staldrað stutt við áður en útgáfu þeirra hefur verið hætt.²⁹ Sú hætta er augljóslega fyrir hendi að næsta litlir tekjumöguleikar margra blaðanna geri þau um of háð ríkjandi valdaöflum í sveitarstjórn og atvinnulífi og komi þannig í veg fyrir að þau geti með góðu móti þjónað hlutverki sínu sem vettvangur fyrir opna og gagnrýna umræðu.³⁰ Gera má þó ráð fyrir að breytt kjördæmaskipun, frekari tilfærsla verkefna frá ríki og

²⁹ Mörg héraðs- og staðarfréttablaðanna eru einnig aðgengileg á Netinu.

³⁰ Það er til að mynda umhugsunarvert að ritstjórnarleiðarar heyra fremur til undantekninga en hitt í bæjar- og héraðsfréttablöðunum.

fækkun og stækkun sveitarfélaga verði fremur en hitt til þess að efla staðbundna fjölmiðlun.³¹

3.2.3 Sérefnisblöð

Undanfarin ár hafa komið út reglulega tvö sk. sérefnisfréttablöð (e. special-interest newspapers) sem seld eru í áskrift og í lausasölu. Þetta eru *Fiskifréttir* sem hafa komið samfelld út síðan 1983 og *Viðskiptablaðið* sem gefið hefur verið út síðan 1994. Fiskifréttir eru gefnar út vikulega en fyrir um ári síðan var útgáfudögum Viðskiptablaðsins fjölgað úr einum í tvo. Samanlögð útbreiðsla blaðanna árið 2003 var um 5.000 eintök að jafnaði, eða innan við helmingur þess þegar best lét árið 2000 samkvæmt upplýsingum útgefanda (sjá töflu 4).

Tafla 4. Sérefnisblöð 1990–2004

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Fjöldi blaða	1	2	2	2	2	2	2
Útbreiðsla í þús. Eintaka	6	8	13	10	6	5	...
Síðufjöldi á tölublað að jafnaði	...	24	24	24	24	24	...

Skýring: Fréttablöð sem fjalla um skýrt afmarkað efni, s.s. um viðskipti og atvinnulíf.

Heimildir: Hagstofa Íslands, áður óbirtar upplýsingar; Ragnar Karlsson, 2004.

Útgefandi beggja blaða er Framtíðarsýn ehf. Fiskifréttir eru reyndar gefnar út á vegum samnefnds dótturfélags Framtíðarsýnar, Fiskifrétta ehf. Núverandi útgefandi tók við útgáfu blaðsins á árinu 2002 af Fróða hf.

Bæði blöðin verða að teljast í beinni samkeppni við sérefnisblöð dagblaðanna, Fréttablaðsins og Morgunblaðsins, um sjávarútvegsmál og viðskipti.³²

Nýverið var greint frá því að 365 – prentmiðlar ehf. hafi í undirbúningi útgáfu vikulegs fréttablaðs um viðskipti og efnahagsmál sem ætla má að verði í beinni samkeppni við Viðskiptablaðið.³³

3.2.4 Umræðuvettvangur fréttablaða

Hér er ekki gerð nein tilraun til að gera úttekt á efni og efnisáherslum fréttablaðanna. Hins vegar er ljóst að hlutverk blaðanna er mismunandi á opinberum umræðuvettvangi. Ritstjórnarleg áhersla, efnisframboð og efnistösk ráðast öðru fremur af því hvaða hlutverki þeim er ætlað að þjóna og til hverra þau eiga að höfða. Í grófum dráttum má raða fréttablöðum á fjóra ása eftir því hve ríka áherslu þau leggja á opinberan vettvang og einkavettvang í umfjöllun sinni og því hvar efnisáherslurnar liggja, á stjórnsmál, atvinnulíf og þjóðfélagsmál eða á hneyksli, afbrot, íþróttir og dægurmál (sbr. Sparks, 2000).

³¹ Sjá frekar um bæjar- og héraðsfréttablöð hjá Birgi Guðmundssyni, 2004 og Ragnari Karlssyni, 2004: 250–57.

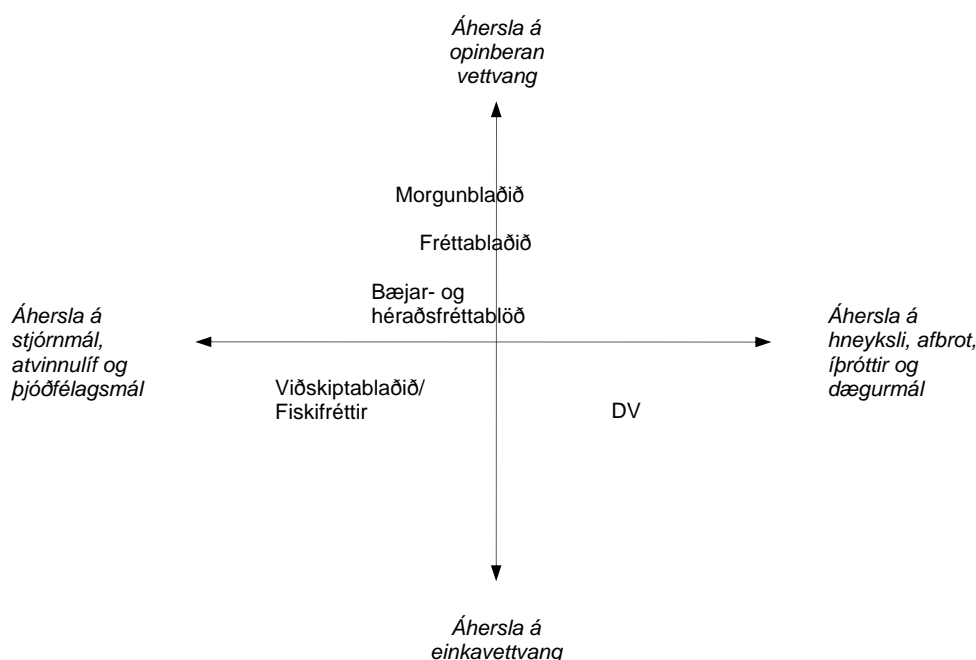
³² Sjá frekar um sérefnisblöð hjá Ragnari Karlssyni, 2004: 257–59.

³³ Þegar þetta er ritað er ekki ljóst hvernig útgáfunni og dreifingu blaðsins verður háttað, hvort blaðið verði fylgirit Fréttablaðsins eða verði gefið út sem sjálfstætt blað.

Í mynd 5 er gerð tilraun til að raða íslenskum fréttablöðum upp samkvæmt þessu. Dagblöðin þrjú raðast upp á ólíkan hátt. Segja má að Fréttablaðið og Morgunblaðið leggi almennt ríkari áherslu á umræðu tengda opinberum vettvangi en af einkavettvangi og efni þeirra snúist fremur um stjórnsmál, atvinnulíf og þjóðfélagsmál en dægurmál hvers konar. Nokkur áherslumunur er vissulega á milli blaðanna hvað efni og efnistöð varðar. Áhersla DV um þessar mundir er fremur á einkavettvang og umfjöllun um hneyksli, afbrot, íþróttir og dægurmál.

Sérefnisblöðin, Fiskifrétir og Viðskiptablaðið, gera eðlilega út á umræðu sem tengist einkavettvangi með ríka áherslu á atvinnulíf öðru efni fremur. Bæjar- og héraðsfréttablöðin leggja nokkuð ríkari áherslu á opinberan vettvang og efni tengt staðbundnum stjórnsmálum, atvinnulífi og þjóðfélagsmálum en málefni tengd einkavettvangi. Kemur það til af því að oft og tíðum er helsta heimildauppspretta þessara blaða sveitarstjórn og embættismenn.

Mynd 5. Staða fréttablaða á opinberum umræðuvettvangi



Heimild: Með hliðsjón af Sparks, 2000.

Rétt er að taka fram að staðsetning einstakra blaða eftir áherslu og efnistöðum útilokar ekki annað umfjöllunarefni. Þannig leggja til að mynda bæði Fréttablaðið og Morgunblaðið áherslu á íþróttumfjöllun og dægurmál. Að sama skapi fjallar DV einnig að nokkru leyti um stjórnsmál og samfélagsmál í tengslum við opinberan vettvang.³⁴

³⁴ Sjá frekari umræðu um þetta hjá Ragnari Karlssyni, 2004: 242–46.

3.3 Hljóðvarp

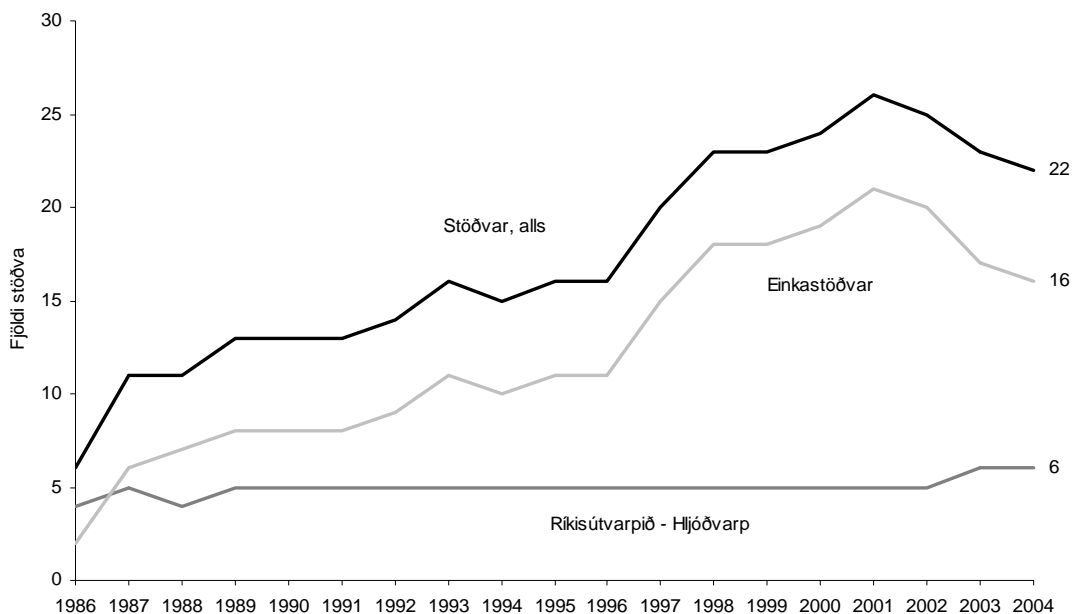
Fjölbreytni verður að teljast nokkur á hljóðvarpsmarkaði þegar litið er til fjölda stöðva en kannski síður þegar litið er til dagskrárframboðs. Fyrir utan dagskrárrásir Ríkisútvarpsins, Rás 1 og Rás 2, eru dagskráráherslur stöðvanna sniðnar að tiltölulega afmörkuðum hópi hlustenda, með tilliti til aldurs og áhugamála. Eiginleg dagskrárgerð er næsta lítil á mörgum einkareknu stöðvanna. Útsending margra samanstendur mestmegnis af leikinni tónlist af hljómplötum með kynningum og spjalli. Endurnýjun er mikil í þessum geira fjölmiðlunar og á það jafnt við um rekstraraðila og stöðvarnar sjálfar. Algengt er að stöðvar staldri stutt við og breytingar er tíðar á efni og dagskrártilhöfðun einkarekinna stöðva.

3.3.1 Hljóðvarpsstöðvar

Um þessar mundir senda 20 hljóðvarpsstöðvar út reglulega. Þar af eru 14 stöðvar í einkaeign og sex dagskrárrásir á vegum Ríkisútvarpsins – Hljóðvarps.³⁵

Hljóðvarpsstöðvum hefur fjölgað nær samfelld frá árinu 1986 að telja og fram undir seinustu ár. Flestar voru stöðvarnar 26 árið 2001 en þeim hefur lítillega fækkað síðan. Fjöldi hljóðvarpsstöðva, sem sendu reglulega út á árunum 1986-2004, er sýndur á mynd 5. Árið 2004 sendu út 16 hljóðvarpsstöðvar í einkaeign, auk sex dagskrárrása Ríkisútvarpsins.

Mynd 5. Hljóðvarpsstöðvar 1986–2004



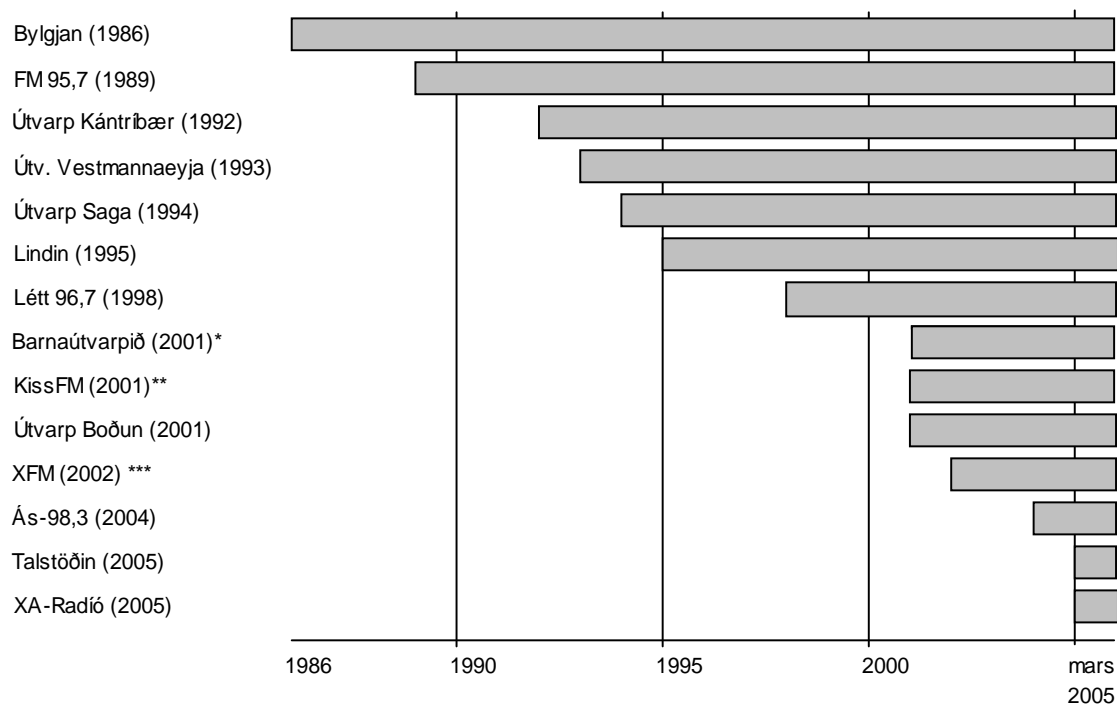
Skýringar: Hljóðvarpsstöðvar með langtímaleyfi sem sendu reglubundið út eigin dagskrá á árinu, auk stöðva og dagskrárrása Ríkisútvarpsins – Hljóðvarps (Rásar 1 og Rásar 2 og svæðisútvarpsstöðva). Að frátöldum skóla- og æskulýðsstöðvum.

³⁵ Hér eru aðeins taldar með stöðvar sem senda reglulega út eigin dagskrá og hafa langtímaleyfi til hljóðvarps. Viðstöðulaust endurvarp hljóðvarps er því ekki meðtalið, eins og endurvarp tónlistarrása *Music Choice* á Breiðvarpi Landssíma Íslands hf. Sama gildir einnig um *Langbylgju* og stuttbylgjusendingar Ríkisútvarpsins. Sama gildir um stafrænt tilraunaútvarp Ríkisútvarpsins er hófst um mitt ár 2004 á sérstakri rás, *Rondó*. Skóla- og æskulýðsstöðvum er einnig sleppt hér.

Á þeim hartnær tveimur áratugum sem liðnir eru síðan einkaréttur Ríkisútvarpsins til hljóðvarpsútsendinga var afnuminn um áramótin 1985/1986 hafa 44 einkareknar stöðvar hafið reglulegar útsendingar. „Líftími“ einkarekinna hljóðvarpsstöðva er almennt stuttur sem bendir eindregið til þess að bekkurinn sé of þröngt setinn á hljóðvarpsmarkaði. Þetta hefur þó ekki komið í veg fyrir að nýjar stöðvar hafi verið settar á fót. Meðalstarfstími þeirra stöðva, sem voru í loftinu um sl. áramót, var á sjötta ár. Átta af 41 stöð, sem starfrækt var á tímabilinu frá 1986 til ársloka 2004, höfðu starfað í áratug eða lengur.

Sjö stöðvanna, eða helmingur þeirra hljóðvarpsstöðva sem nú eru starfandi, hófu útsendingar frá og með árinu 2001 og til dagsins í dag (sjá mynd 6). Það sem af er árinu hafa tvær stöðvar hafið útsendingar en fjórar stöðvar hafa hljóðnað.³⁶ Meðalaldur þeirra 14 einkareknu stöðva, sem nú eru starfandi, er á níunda ár; sex stöðvanna hafa verið starfræktar í áratug eða lengur.

Mynd 6. Hljóðvarpsstöðvar í einkaeign í mars 2005



Skýringar: Hljóðvarpsstöðvar með langtímaleyfi að frátöldum skóla- og æskulýðsstöðvum. Stöðvunum er raðað eftir stofnári. Upplýsingar vísa aðeins til stöðva sem voru starfræktar í mars 2005 og sendu út eigin dagskrá. Ártal í sviga vísar til upphafsárs reglulegra útsendinga stöðvar eða förvera hennar.

* Upphaflega *Barnarásin*, síðar *Útvarp Latabæjar*, nú *Barnaútvarpið*. ** Upphaflega *Steríó*, nú *KissFM*. *** Upphaflega *Íslenska stöðin*, síðar *Mix FM*, nú *XFM*.

Heimild: Hagstofa Íslands, 2003 og áður óbirtar upplýsingar; útvarpsréttarnefnd.

Yfirlit yfir dagskrárrásir Ríkisútvarps – Hljóðvarps og stöðva í einkaeign er að finna í töflu 5. Á vegum Ríkisútvarpsins eru nú starfræktar tvær hljóðvarpsrásir sem senda út

³⁶ Þetta eru tónlistarstöðvarnar *Radíó Reykjavík*, *Skonrokk*, *Stjarnan* og *X-ið*. Reyndar er ekki að fullu ljóst þegar þetta er skrifað hvort *Radíó Reykjavík* muni hefja útsendingar að nýju, vegna deilna um greiðslur flutningsréttargjalda, en sett hefur verið lögbann á tónlistarútsendingar stöðvarinnar að kröfu STEF – Sambands tónskálda og eigenda flutningsréttar.

á landsvísu, *Rás 1* og *Rás 2*, og fjórar svæðisútvarpsstöðvar, *Svæðisútvarp Vestfjarða*, *Svæðisútvarp Norðurlands*, *Svæðisútvarp Austurlands* og *Svæðisútvarp Suðurlands*. Rás 1 sendir út almenna dagskrá í tali og tónum, til fræðslu og skemmtunar. Rás 2 telst dægurmálaútvarp með ríka áherslu á dægur- og samfélagsmál, auk lifandi tónlistarflutnings og tónlistar af hljóðritum. Dagskrá svæðisútvarpsstöðvanna einkorðast að mestu leyti við fréttir úr viðkomandi landsfjórðungi, auk þess sem þær leggja báðum landsrásunum til dagskrárefni.

Tafla 5. Hljóðvarpsstöðvar í mars 2005

	<i>Staðsetning</i>	<i>Útsendingarsvæði*</i>	<i>Dagskrársnið**</i>	<i>Fjármögnun</i>
<i>Ríkisútvarpið</i>				
Rás 1	Reykjavík	Landið	Almennt	Afnotagjöld, auglýsingar, kostun
Rás 2	Reykjavík/Akureyri	Landið	Dægur- og samfélagsmál og dægurtónlist	Afnotagjöld, auglýsingar, kostun
Svæðisútvarp Vestfjarða	Ísafjörður	Vestfirðir	Landshlutamál	Afnotagjöld, auglýsingar, kostun
Svæðisútvarp Norðurlands	Akureyri	Norðurland	Landshlutamál	Afnotagjöld, auglýsingar, kostun
Svæðisútvarp Austurlands	Egilsstaðir	Austurland	Landshlutamál	Afnotagjöld, auglýsingar, kostun
Svæðisútvarp Suðurlands	Selfoss	Suðurland	Landshlutamál	Afnotagjöld, auglýsingar, kostun
<i>Einkareknar stöðvar</i>				
ÁS-98,3	Kópavogur	Höfuðb.sv.	Þjónustuútvarp	Kostun
Barnaútvarpið ⁺	Reykjavík	Faxaflói	Barnaefni	Auglýsingar, kostun
Bylgjan	Reykjavík	Landið	Dægur- og samfélagsmál og dægurtónlist	Auglýsingar, kostun
FM 95,7	Reykjavík	Landið	Dægurtónlist og dægurmál	Auglýsingar, kostun
KissFM	Reykjavík	Höfuðb.sv.	Dægurtónlist	Auglýsingar, kostun
Létt	Reykjavík	Faxaflói	Dægurtónlist	Auglýsingar, kostun
Lindin	Reykjavík	Faxaflói, Ísafj., Norðurl. eystra, Höfn og Vestmannaeyjar	Trúarlegt	Framlög
Talstöðin	Reykjavík	Faxaflói og víðar	Dægur- og samfélagsmál	Auglýsingar, kostun
Útvarp Boðun	Reykjavík	Reykjavík	Trúarlegt	Framlög
Útvarp Kántríbær	Skagaströnd	Húnaflói, Skagaflói	Dægurtónlist	Auglýsingar, kostun
Útvarp Saga	Reykjavík	Faxaflói, Akureyri, Húsvík og víðar	Dægur- og samfélagsmál	Auglýsingar, kostun
Útvarp Vestmannaeyja	Vestmannaeyjar	Vestmannaeyjar	Staðarmál/almennt	Auglýsingar, kostun
XA-Radíó	Reykjavík	Höfuðb.sv. og Akureyri	12 spora efni	Framlög
XFM ⁺⁺	Reykjavík	Höfuðb.sv.	Dægurtónlist	Auglýsingar, kostun

Skýringar: Einkareknar hljóðvarpsstöðvar með langtímaleyfi sem sendu út eigin dagskrá í mars 2004, ásamt Ríkisútvarpinu – Hljóðvarpi. Að skóla- og æskulýðsstöðvum frátöldum. Faxaflói merkir hér höfuðborgarsvæðið, Suðurnes, Vesturland og sunnanvert Snæfellsnes. Húnaflói merkir hér Húnavatnssýslur og Strandir að hluta.

* Samkvæmt upplýsingum stöðvanna og útvarpsréttarnefndar.** Megineinkenni dagskrár miðað við efni og tilhöfðun dagskrár.*** Stafrænar tilraunaútsendingar. + Áður Útvarp Latibær. ++ Upphaflega Íslenska stöðin og síðar Mix FM.

Heimildir: Byggt á upplýsingum Hagstofu Íslands, upplýsingum stöðvanna og útvarpsréttarnefndar.

Rás 1 sendir út frá Reykjavík. Þar fer einnig fram að mestu dagskrárgerð Rásar 2 en aðsetur hennar var flutt norður til Akureyrar síðla árs 2002. Svæðisstöðvar Ríkisútvarpsins eru staðsettar á Akureyri, Egilsstöðum, Ísafirði og Selfossi.

Starfsemi dagskrárrása Ríkisútvarps - Hljóðvarps er fjármögnuð með afnotagjöldum, auk sölu á auglýsingatímum og með kostun.³⁷

Bylgjan er fyrsta og elsta starfandi hljóðvarpsstöðin í einkaeign en hún hóf útsendingar í ágúst 1986. Aðrar einkareknar hljóðvarpsstöðvar um þessar mundir eru *Ás-98,3*, *Barnaútvarpið* (áður *Útvarp Latabæjar*), *FM 95,7*, *KissFM*, *Létt*, *Lindin*, *Talstöðin*, *Útvarp Boðun*, *Útvarp Kántríbær*, *Útvarp Saga*, *Útvarp Vestmannaeyja*, *XA-Radíó* og *XFM* (upphaflega Íslenska stöðin og síðar Mix FM). Einungis *Bylgjan* og *FM 95,7* teljast senda út á landsvísi. Útsendingarsvæði annarra stöðva takmarkast að mestu við sunnan- og vestanvert landið eða einstök þéttbýlissvæði og næsta nágrenni þeirra.³⁸

Meginuppistaða í dagskrárframboði einkarekins hljóðvarps hefur lengst af verið flutningur dægurtónlistar og umfjöllun henni tengd. Af þeim einkareknu stöðvum, sem nú hljóma, teljast sex til tónlistarútvarps en þetta eru *FM 95,7*, *KissFM*, *Létt*, *Útvarp Kántríbær* og *XFM*, auk *Barnaútvarpsins*. Allar eru stöðvarnar sérhæfðar í flutningi dægurtónlistar af einu eða öðru tagi. *Bylgjan*, *Talstöðin* og *Útvarp Saga* teljast til dægurmálastöðva. *Bylgjan* sendir út blandaða dagskrá með áherslu á dægur- og samfélagsmál, auk tónlistar, en *Útvarp Saga* og *Talstöðin* eru svonefnt talmálsútvarp með áherslu á samfélags- og dægurmál. Staðarmál hvers konar eru uppistaðan í dagskrá *Útvarps Vestmannaeyja*. Til staðarstöðva telst einnig *ÁS-98,3* en stöðin sendir einungis út frá borgarstjórnarfundum og fundum bæjarstjórnar Kópavogs. *Lindin* og *Útvarp Boðun* eru trúarlegar stöðvar en útsendingar *XA-Radíó* eru alfarið helgaðar reynslusögum og efni tengdu sk. „12 spora kerfi“.

Einkarekið hljóðvarp á landsbyggðinni hefur alla tíð átt erfitt uppdráttar. Af þeim níu stöðvum, sem hafa verið settar á fót utan höfuðborgarsvæðisins, eru aðeins tvær starfandi í dag en þetta eru *Útvarp Kántríbær* á Skagaströnd og *Útvarp Vestmannaeyja* í Vestmannaeyjum. Aðrar stöðvar, sem settar hafa verið á fót utan höfuðborgarsvæðisins, hafa staldrað mun skemur við. Í ljósi reynslunnar má ljóst vera að hljóðvarp á vegum einkaaðila hefur ekki verið sú lyftistöng fyrir fjölmiðlun á landsbyggðinni sem ýmsir bundu vonir við þegar útvarpsrekstur var gefinn frjálts fyrir hartnær tveimur áratugum.³⁹

Einkareknar stöðvar eru fjármagnaðar með sölu auglýsinga í dagskrá og kostun nema trúarlegu stöðvarnar, *Lindin*, *Útvarp Boðun* og *XA-Radíó*, sem reknar eru að mestu leyti fyrir frjálts framlög og með sjálfboðavinnu.

³⁷ Afnotagjald hljóðvarps er innifalið í afnotagjaldi sjónvarps en það nemur 30% af afnotagjaldi fyrir sjónvarp í lit.

³⁸ Dagskrá margra einkastöðvanna og beggja landsrása Ríkisútvarpsins er einnig send viðstöðulaust út á Netinu og nást þessar stöðvar því í raun hvar sem er óháð búsetu hlustenda.

³⁹ Sbr. umræður á Alþingi 1985 um breytta skipan útvarps í aðdraganda afgreiðslu útvarpslaga 1986.

3.3.2 Rekstraraðilar einkarekinna hljóðvarpsstöðva

Algennt er að rekstraraðilar einkarekinna hljóðvarpsstöðva staldri stutt við á þessum markaði. Þótt rekstraraðilum hafi farið fjölgandi hefur þeim þó ekki fjölgað í takt við fjölgun stöðva. Á undanförunum árum hefur gætt skýrrar tilhneigingar til samþjöppunar að því er varðar eignarhald einkarekins hljóðvarps. Frá því á níunda áratugnum hefur gætt ríkrar tilhneigingar til þess að einn og sami rekstraraðili hafi yfir að ráða fleiri stöðvum. Lengst af níunda áratug síðustu aldar var Finn miðill ehf. umsvifamestur einkaaðila í hljóðvarpsrekstri en fyrirtækið rak um skeið sex útvarpsstöðvar. Á miðju ári 2000 eignuðust Norðurljós hf. ráðandi hlut í fyrirtækinu er þau keyptu bandaríska fjölmiðlafyrirtækið Saga Communications Inc. út úr Fínum miðli. Um tíma voru 11 hljóðvarpsstöðvar starfræktar á vegum dótturfélaga Norðurljósa, Fíns miðils ehf. og Íslenska útvarpsfélagsins ehf. þegar mest lét. Tafla 6 sýnir fjölda einkarekinna hljóðvarpsstöðva eftir rekstraraðilum frá 1986 og fram í mars í ár.

Tafla 6. Rekstraraðilar einkarekinna hljóðvarpsstöðva 1986–mars 2005

	Fjöldi stöðva	Fjöldi rekstrar- aðila	Fjöldi rekstraraðila eftir fjölda stöðva							
			Ein	Tvær	Þrjár	Fjórar	Fimm	Sex	Sjö	Níu
1986	2	2	2	–	–	–	–	–	–	–
1990	9	8	7	1	–	–	–	–	–	–
1995	11	10	9	2	–	–	–	–	–	–
2000	13	7	5	1	–	–	–	1	–	–
2001	18	10	9	–	–	–	–	–	–	1
2002	16	10	8	1	–	–	–	1	–	–
2003	15	9	7	1	–	–	–	1	–	–
2004	16	10	8	1	–	–	–	1	–	–
mars 2005	14	9	7	1	–	–	–	1	–	–

Skýringar: Hljóðvarpsstöðvar með langtímaleyfi sem sendu reglulega út eigin samsetta dagskrá í lok árs 1986–2004 og í lok mars 2005. Að frátöldum skóla- og æskulýðsstöðvum.

Heimild: Hagstofa Íslands, áður óbirtar upplýsingar.

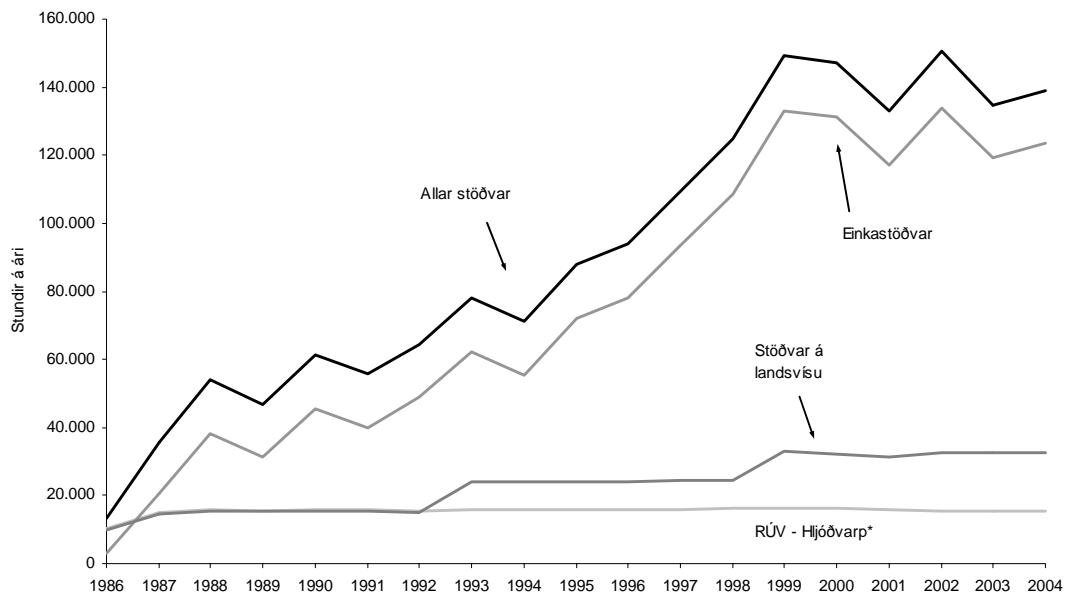
Rekstraraðilar hljóðvarps í einkaeign eru níu talsins í dag. Sjö þeirra starfrækja eina stöð hver, en þetta eru Bjarni Jónasson með Útvarp Vestmannaeyja, Boðunarkirkjan með Útvarp Boðun, Hallbjörn Hjartarson sem starfrækir Útvarp Kántríbæ, Hans Konrad Kristjánsson með AS-98,3, Lindin - kristilegt útvarp sem rekur samnefnda stöð, Útvarp Saga ehf. sem starfrækir samnefnda stöð, XA-Radíó áhugamannafélag sem rekur samnefnda stöð. Fimm stöðvar eru í dag í eigu 365 – ljósvakamiðla ehf., en það eru Barnaútvarpið, Bylgjan, FM 95,7, Létt og Talstöðin. Pýrit ehf. er í forsvari fyrir tvær stöðvar, KissFM og XFM.

3.3.3 Dagskrárframboð hljóðvarps

3.3.3.1 Útsendingartími

Útsendingartími hljóðvarps hefur eðlilega stórukist með auknum fjölda stöðva. Frá því að einkarekið hljóðvarp kom til skjalanna árið 1986 hefur senditíminn u.þ.b. ellefufaldast, eða farið úr 13.000 stundum á ári í um 139.000 stundir (sjá mynd 7). Í fyrra sendu einkareknar stöðvar út 123.000 stundir á móti tæplega 16.000 stundum í Ríkisútvarpinu. Stundir í hljóðvarpi á landsvísu hafa tvöfaldast frá því í byrjun tíunda áratugarins er aðeins útsendingar Rásar 1 og Rásar 2 náðu til landsins alls. Samanlagður útsendingartími þeirra fjögurra stöðva, sem senda út á landsvísu, var rétt um 33.000 stundir í fyrra.

Mynd 7. Útsendingartími hljóðvarps 1986–2004



Skýringar: Að skóla- og æskulýðsstöðvum frátöldum. Útsendingartími fyrir árið 2004 er áætlaður að nokkru.

Heimild: Hagstofa Íslands, 2003 og áður óbirtar upplýsingar.

Flestar stöðvar senda út allan sólarhringinn, alla vikuna (sjá töflu 7).⁴⁰ Daglegur útsendingartími svæðisstöðva Ríkisútvarpsins og einkarekinna staðarstöðva er þó næsta takmarkaður. Svæðisútvarpsstöðvar Ríkisútvarpsins senda út fjóra til fimm virka daga í viku. Útvarp Vestmannaeyja sendir að jafnaði út þrjá daga í viku, þrjár stundir í senn hvern útsendingardag. Ás-98,3 sendir aðeins þegar fundir eru haldnir í borgarstjórn og í bæjarstjórn Kópavogs.

⁴⁰ Jafnvel þótt flestar stöðvanna sendi út allan sólarhringinn er eiginleg dagskrárgerð ekki nema hluti af útsendingartímanum þar sem stöðvarnar senda mestan part út ókynnta tónlist frá u.þ.b. miðnætti og fram að morgni er eiginleg dagskrá hefst.

Tafla 7. Útsending hljóðvarpsstöðva í mars 2005

	Útsendar klst. í viku að jafnaði	Útsendar klst. á dag að jafnaði	Útsendingardagar í viku að jafnaði
Rás 1*	124:00	18:00	7
Rás 2	168:00	24:00	7
Svæðisútv. Vestfjarða*	2:20	0:35	4
Svæðisútv. Norðurl.*	2:55	0:35	5
Svæðisútv. Austurl.*	2:20	0:35	4
Svæðisútv. Suðurlands*	2:20	0:35	4
Ás-98,3	óreglulegur útsendingartími**		2
Barnaútvarpið	168:00	24:00	7
Bylgjan	168:00	24:00	7
FM 95,7	168:00	24:00	7
KissFM985	168:00	24:00	7
Létt	168:00	24:00	7
Lindin	168:00	24:00	7
Talstöðin	168:00	24:00	7
Útvarp Boðun	168:00	24:00	7
Útvarp Kántríbær	168:00	24:00	7
Útvarp Saga	168:00	24:00	7
Útvarp Vestmannaeyja*	9:00	3:00	3
XA-Radíó	168:00	24:00	7
XFM	168:00	24:00	7

Skýringar: Einungis stöðvar með langtímaleyfi sem sendu út á árinu eigin dagskrá, ásamt dagskrárrásum Ríkisútvarpsins - Hljóðvarps. Að frátöldum skóla- og æskulýðsstöðvum.

* Reiknað út frá útsendingartíma árið 2003.

** Einungis útsendingar frá fundum borgarstjórnar og bæjarstjórnar Kópavogs.

Heimild: Hagstofa Íslands, áður óbirtar upplýsingar.

3.3.3.2 Dagskrárefni og dagskráráherslur

Fjöldi einkarekinna hljóðvarpsstöðva og stóraukinn útsendingartími gæti við fyrstu sýn bent til fjölbreytni á þessum markaði. Frá því að einkaaðilum var gert kleift að hasla sér völl í hljóðvarpi hefur tónlistarútvarp verið mest áberandi í framboði stöðva. Ekki ber svo að skilja að áhersla á tónlist í hljóðvarpi sé einhver nýlunda. Tónlist hefur ætíð verið meginuppistaðan í dagskrá hljóðvarps allar götur frá því að reglulegur útvarpsrekstur hófst um 1920 vestan hafs og austan.⁴¹ Flutningur tónlistar í hljóðvarpi árið 2003 var ríflega 70% af öllu útsendu efni. Hlutur tónlistar af dagskrá einkahljóðvarpsstöðva var um 75% samanborið við 50% í samanlagðri dagskrá Rásar 1 og Rásar 2. Rík áhersla á tónlist í dagskrá hljóðvarps stafar m.a. af því að dagskrárgerðarkostnaði er haldið í lágmarki. Sama gildir einnig um svonefnt talmálsútvarp (sbr. Hendy, 2000).

Einkareknar stöðvar má gróflega flokka í dægurmála-, tónlistar-, trúarlegar stöðvar og staðarstöðvar eftir dagskrárefni og efnistilhöfðun. Tafla 8 sýnir fjölda stöðva og útsendingartíma samkvæmt þessari flokkum 1996–2004. Um það bil þrjár af hverjum fjórum stöðvum, sem sendu út 2004, flokkast sem tónlistarstöðvar. Útsendingartími þeirra nam um tveimur þriðju af heildarútsendingartíma einkarekinna stöðva árið 2003. Fjöldi stöðva og útsendingartími í öðrum flokkum stöðva eftir dagskrárnsniði er mun takmarkaðri.

⁴¹ Þannig var þetta einnig í árdaga hljóðvarps hér á landi (sjá Gunnar Stefánsson, 1997). Á árunum 1936–1940 var tónlist að jafnaði hátt í helmingur af samanlögðum útsendingartíma Ríkisútvarpsins (sjá Hagstofu Íslands, 2003, geisladiskur, t. 12.18).

Tafla 8. Einkareknar hljóðvarpsstöðvar eftir dagskrársniði 1996–2004

	Alls	Dægurmála- stöðvar*	Tónlistar- stöðvar**	Trúarstöðvar	Staðarstöðvar***
<i>Stöðvar</i>					
1996	11	2	5	1	3
1997	15	2	8	1	4
1998	18	1	10	2	5
1999	18	1	10	2	5
2000	19	1	11	2	5
2001	21	1	13	3	4
2002	20	1	14	3	2
2003	17	2	11	2	2
2004	16	2	10	2	2
<i>Útsendingartími</i>					
1996	78.042	17.568	41.910	8.784	9.780
1997	93.298	10.416	60.744	8.760	13.378
1998	108.730	8.760	71.280	10.224	18.466
1999	133.190	8.760	87.600	17.520	19.310
2000	131.120	8.784	85.803	17.568	18.965
2001	117.147	8.760	77.832	20.448	10.107
2002	133.888	16.790	87.052	20.620	9.426
2003	119.100	17.520	80.448	17.520	3.612

Skýring: Stöðvar með langtímaleyfi sem sendu reglubundið út á árinu eigin dagskrá.

* Stöðvar sem leggja áherslu á dægur- og samfélagsmál og sem sendu út tónlist innan við 70 af hundraði af heildarútsendingartíma á árinu og geta ekki talist til staðarstöðva, ásamt talmálsútvarpi. ** Stöðvar sem sendu út tónlist og tónlistardagskrá í a.m.k. 70 af hundraði af heildarútsendingartíma á árinu og geta hvorki talist til trúarstöðva né staðarstöðva. *** Staðbundnar stöðvar sem áherslu leggja á staðarmál og ekki geta talist hreinar tónlistarstöðvar.

Heimild: Hagstofa Íslands, 2003 og áður óbirtar upplýsingar.

Eins og getið er um að framan senda þrjár stöðvar út til landsins alls almenna dagskrá og umfjöllun um dægur- og samfélagsmál, þ.e. tvær dagskrárrásir Ríkisútvarpsins, Rás 1 og Rás 2, auk Bylgjunnar. Dagskrá stöðvanna árið 2003, skipt eftir helstu efnisflokkum, er sýnd í töflu 9. Ekki er ástæða til að ætla að skipting útsendrar dagskrár stöðvanna hafi breyst svo nokkru nemi síðan.

Dagskrá Rásar 1 er mun fjölbreyttari en dagskrá hinna stöðvanna. Fast að því helmingur af útsendingartíma stöðvarinnar er dagskrárefni sem gróflega má flokka sem upplýsingu og menningu samanborið við þriðjung á Rás 2 og fjórðung á Bylgjunni. Undir upplýsingu og menningu falla m.a. fréttir og fréttatengt efni, umræðuþættir og menningarmálaumfjöllun. Skemmtiefni, sem er m.a. viðtalsþættir, spurningaleikir, leikrit og upplestur, er langfyrirferðarmest á Rás 1 af stöðvunum þremur, eða ríflega einn og hálfur tími af hverjum tíu stundum. Dagskrágerð fyrir börn er aðeins að finna á báðum landsrásum Ríkisútvarpsins. Einungis Bylgjan og Rás 2 senda út íþróttir í formi beinna lýsinga af íþróttakappleikjum.⁴² Tónlist er langsamlega fyrirferðarmest á Bylgjunni, eða um tvær af hverjum þremur útsendum stundum á móti tæpum tveimur af hverjum þremur stundum á Rás 2 og um þriðjungi af dagskrártíma Rásar 1.

⁴² Íþróttum eru að auki gerð skil í fréttatímum stöðvanna.

Tafla 9. Dagskrá almennra hljóðvarpsstöðva og dægurmálastöðva sem senda út á landsvísu eftir meginflokkum efni 2003

Stundir á ári	Upplýsing og menning*	Skemmtiefni**	Tónlist	Íþróttir	Börn og unglingar	Annað***	Alls
Bylgjan	2.012	88	5.782	88	–	700	8.760
Rás 1	2.874	1.009	2.174	–	99	292	6.448
Rás 2	2.800	76	5.576	69	98	140	8.760
<i>Hlutfallsleg skipting, %</i>							
Bylgjan	24	1	66	1	–	8	100
Rás 1	45	16	34	–	2	4	100
Rás 2	32	1	64	1	1	2	100

Skýringar: Um skilgreiningu á efnisflokkum, sjá Hagstofu Íslands, 2003: 234–37. Samtala undirliða þarf ekki að koma heim við heildartölur vegna sléttunar talna.

* M.a. fréttir, veður, fréttaskýringar og umræðuþættir og þættir um samfélags- og dægurmál. ** M.a. afþreying og skemmtun hvers konar, leikrit og upplestur. *** Auglýsingar, dagskrárkyrningar og óflokkað efni.

Heimild: Hagstofa Íslands, áður óbirtar upplýsingar.

Ólíkum dagskráráherslum stöðvanna má lýsa eins og gert er í töflu 10. Rás 1 og Rás 2 leggja ríkari áherslu en Bylgjan á efni sem flokka má til upplýsingar. Bylgjan og Rás 2 leggja ríkari rækt en Rás 1 við afþreyingu, s.s. tónlist, viðtals- og skemmtiþætti og umfjöllun um dægurmál.

Tafla 10. Dagskráráherslur almennra hljóðvarpsstöðva og dægurmálastöðva sem senda út á landsvísu

	Bylgjan	Rás 1	Rás 2
Upplýsing*	++	+++	++
Afþreying**	+++	++	+++
Íþróttir	+	–	+
Börn og unglingar	–	+	+

Skýringar: Byggt á upplýsingum um skiptingu dagskrár eftir efni stöðvanna. Tákn merkja: – engin eða hverfandi lítil áhersla; + nokkur áhersla; ++ talsverð áhersla; +++ rík áhersla.

* Fréttir, veður og þættir um þjóðfélagsmál, menningu, listir og vísindi. ** Aðallega tónlist, auk viðtals-, skemmti- og dægurmáláþátta og annars afþreyingar- og skemmtiefnis.

Aðrar stöðvar leggja megináherslu á sérhæft efni, s.s. afmarkaðar tónlistarstefnur og trúarlegt efni, og er dagskrá þeirra mun einhæfari en einkum og sér í lagi dagskrá Rásar 1 og Rásar 2 og að nokkru dagskrá Bylgjunnar.⁴³

3.3.4 Hljóðvarpsnotkun og markaðshlutdeild hljóðvarpsstöðva

Hljóðvarpsnotkun er almenn hér á landi. Níu af hverjum tíu á aldrinum 12–80 ára hlusta á hljóðvarp daglega. Að jafnaði hlustaði hver einstaklingur rúma fjóra tíma á hljóðvarp á dag, eða umtalsvert lengur en varið er að jafnaði fyrir framan sjónvarpstækið (IM Gallup, október 2004).⁴⁴

⁴³ Fréttum frá fréttastofu Stöðvar 2 og Bylgjunnar er varpað út á samtengdum rásum á nokkrum stöðva 365 – ljósvakamiðla ehf., sem og á Útvarpi Sögu.

⁴⁴ Hafa ber í huga að mestur hluti af hljóðvarpsnotkuninni fer fram samtímis annarri daglegri iðju (s.s. í bílnum til og frá vinnu, í vinnunni, við húsverkin, heimalærdóminn o.s.frv.) – Sjá t.d. Alasuutari, 1997 og Henty, 2000.

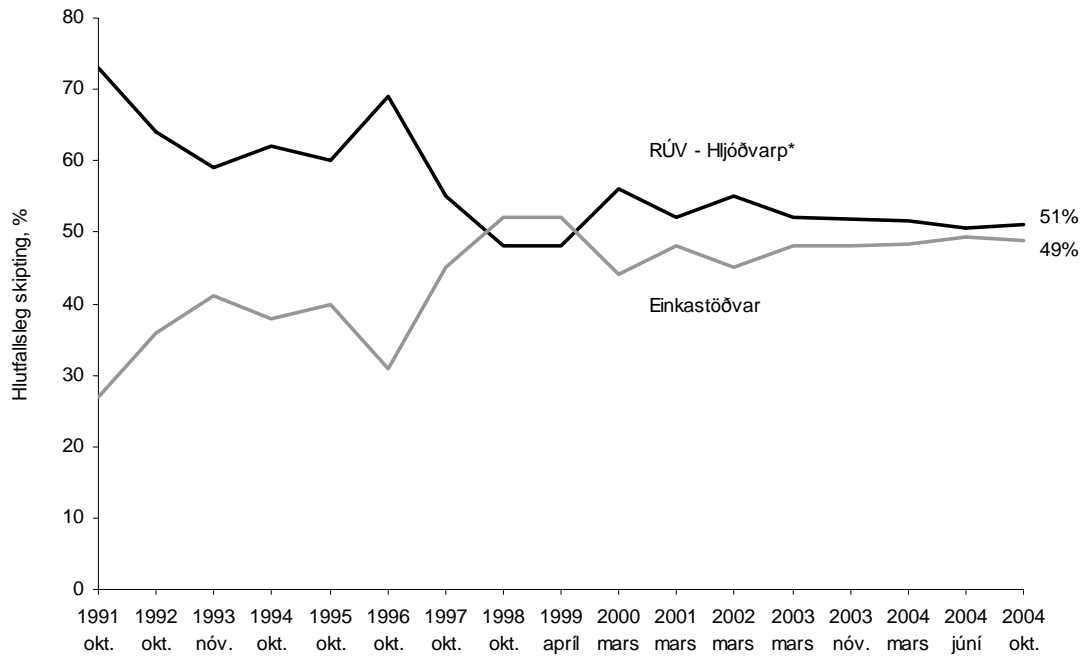
Hlustun á einstakar stöðvar og hlutdeild þeirra í millum er hér annars vegar lýst sem daglegri og vikulegri notkun og hins vegar sem meðalhlustun á viðkomandi stöð. Dagleg og vikuleg notkun vísar til þess til hve stórs hlutfalls hlustenda viðkomandi stöð nær að jafnaði á dag og viku en hlutdeild stöðvar í hlustun vísar til þess hve mikið er hlustað á viðkomandi stöð sem hlutfall af heildarhlustuninni í tíma talið.

Bylgjan og Rás 2 ná eyrum flestra hlustenda samkvæmt könnun ÍM Gallup viku í október 2004. Á Bylgjuna hlustuðu að jafnaði 37% á dag og 62% yfir vikuna; á Rás 2 hlustuðu 38% á dag og 59% yfir vikuna. Rás 1 fylgdi þar næst í kjölfarið en 29% stilltu á stöðina daglega og um 43% yfir vikuna. Hlustendur annarra stöðva voru snöggjum færri.⁴⁵

Hlutdeild Ríkisútvarpsins í heildarhlustun hefur minnkað umtalsvert á umliðnum árum, mælt sem hlutfall af samanlögðum þeim tíma sem hljóðvarpsnotendur hlustuðu á hljóðvarp í könnunarviku. Mynd 8 sýnir hlutfallslega skiptingu milli Ríkisútvarpsins og einkastöðva í heildarhlustun 1991–2004, eða eins langt aftur og samfelldar og að mestu sambærilegar kannanir ná. Samanlögð hlutdeild tveggja landsrása Ríkisútvarpsins mældist 73% í október 1991 en var komin niður í 48% þegar minnst var 1998 og 1999. Síðan þá hefur hlutfallsleg skipting á hlustun milli einkarekinna stöðva og Ríkisútvarpsins mælst tiltölulega stöðug. Í október 2004 var hlutdeild einkastöðva 49% á móti 51% hlut Ríkisútvarpsins.

⁴⁵ Samkvæmt sömu könnun hlustuðu að jafnaði daglega og yfir vikuna um 13% og 26% á FM 95,7, 5% og 14% á Kiss, 11% og 25% á Létt, 3% og 9% á Mix FM, 6% og 15% á Skonrokk, 8% og 20% á Útvarp Sögu og 8% og 20% á X-ið (ÍM Gallup, 2004). Ókunnugt er um hlustun á aðrar stöðvar.

Mynd 8. Hlutdeild Ríkisútrvarpsins og einkarekinna stöðva í heildarhlustun á hljóðvarp 1991–2004, %

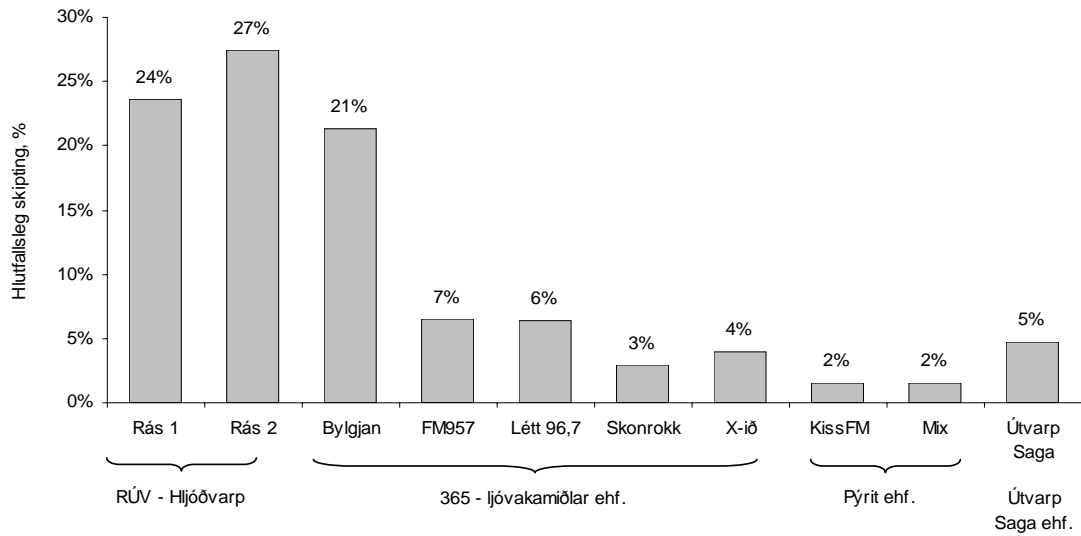


* Þ.e. Rás 1 og Rás 2.

Heimildir: Félagsvísindastofnun, 1991–1998; ÍM Gallup, 1999–2004.

Mynd 9 sýnir hlutdeild stöðva í heildarhlustun í október 2004. Langsamlega var mest hlustað á Rás 2, Rás 1 og Bylgjuna (í þessari röð). Samanlagður hlutur þessara þriggja stöðva var 72%. Hlutdeild annarra stöðva mælist mun minni, frá sjö niður í tvö prósentustig.

Mynd 9. Hlutdeild stöðva í heildarhlustun á hljóðvarp í október 2004, %

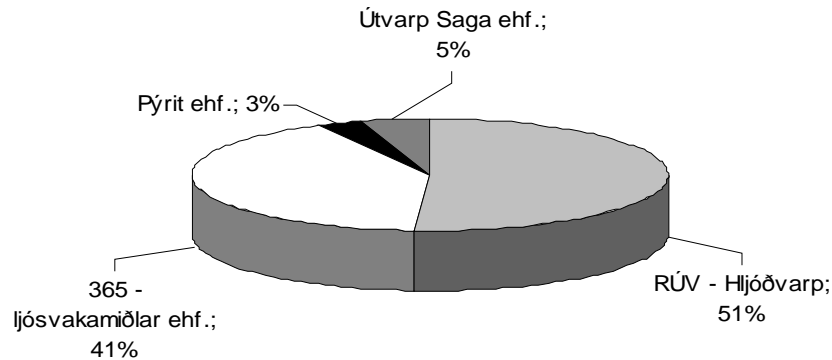


Skýring: Dagbókarkönnun í október 2004.

Heimild: ÍM Gallup, 2004.

Hljóðvarpsmarkaðurinn skiptist að mestu upp á milli tveggja aðila, þ.e. Ríkisútvarpsins og 365 – ljósvakamiðla ehf. Mynd 10 sýnir hlutdeild stöðva eftir rekstraradilum í október 2004. Samanlagður hlutur þessara tveggja aðila var 92% – þar af var hlutur 365 – ljósvakamiðla ehf. 41% á móti 51% hlut Ríkisútvarpsins. Til Útvarps Sögu ehf. féllu 5% af heildarhlustuninni og til Pýrit ehf. 3%. Innbyrðis hlutdeild milli einkaaðila skiptist þannig að um 84% af hlustuninni féllu til stöðva 365 – ljósvakamiðla. Hlutdeild Pýrit ehf. var 6% og hlutur Útvarps Sögu ehf. um 10%.

Mynd 10. Heildarhlustun á hljóðvarp eftir rekstraraðilum í október 2004, %



Skýringar: Dagbókarkönnun í október 2004. Ríkisútvarpið = Rás 1 og Rás 2; 365 – ljósvakamiðlar ehf. = Bylgjan, FM 957, Létt, Skonrokk og X-ið; Pýrit ehf. = Kiss og Mix FM; Útvarp Saga ehf. = Útvarp Saga FM.

Heimild: ÍM Gallup, 2004.

Forvitnilegt er að skoða hlutdeild stærstu stöðva og skiptingu milli hlutdeildar hljóðvarpsstöðva í opinberri eigu og einkarekinna stöðva í norrænum samanburði eins og gert er í töflu 11.

Tafla 11. Hljóðvarp á Norðurlöndum 2003 – hlutdeild í hlustun

	Aldur hlustenda í mælingum	Hlutdeild stöðvar með mesta hlustun, %	Hlutdeild tveggja stöðva með mestu hlustun, %	Hlutdeild þriggja stöðva með mestu hlustun, %	Hlutdeild opinberra stöðva, %	Hlutdeild einkarekinna stöðva, %
Danmörk	12+	38	58	64	68	32
Finnland	9+	35	49	57	50	50
Ísland	12–80	29	52	73	52*	48
Noregur	9+	48	75	81	59	41
Svíþjóð	9–79	46	56	65	66	34
Meðaltal	•	39	58	68	59	41
Miðgildi	•	38	56	65	59	41

Skýring: Meðaltal = óvegið meðaltal.

* Að frátöldu svæðisútvarpi.

Heimild: NORDICOM (http://www.nordicom.gu.se/common/stat_xls/259_4500_radio_marketshares_1993-2003.xls).

Með öllum fyrirvörum um samanburðarhæfni á upplýsingum milli landa sést að hlustunin dreifist í ríkara mæli á milli stöðva hér á landi en víðast hvar á Norðurlöndum, mælt sem hlutdeild stöðva í samanlögðum tíma. Hlutdeild einnar og tveggja stöðva með mesta hlustun er nokkru minni hér en að meðaltali á Norðurlöndum en hins vegar er samanlagður hlutur þeirra þriggja stöðva, sem mælast

með mesta hlustun, nokkru meiri hér en víðast annars staðar. Hlutdeild Ríkisútvarpsins er nokkru minni en nemur meðaltali opinberra stöðva annars staðar. Aðeins í Finnlandi mældist hlutur opinberra stöðva lægri en hér. Að vísu er hér um að ræða upplýsingar frá 2003 en ekki er ástæða til að gera ráð fyrir að þetta hafi breyst svo talsverðu nemi.

3.4 Sjónvarp

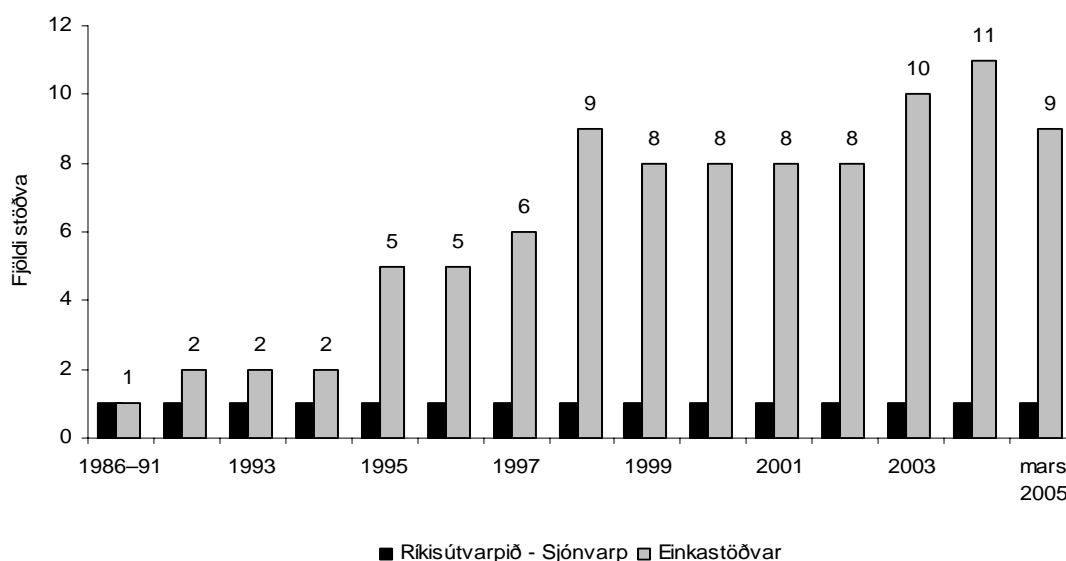
Tugur sjónvarpsstöðva er starfræktur hér á landi um þessar mundir, auk þess sem sjónvarpsnotendum víðs vegar um landið stendur til boða viðstöðulaust endurvarp á dagskrá erlendra sjónvarpsstöðva. Samþjöppun verður að teljast veruleg á þessum markaði hvort heldur er með tilliti til markaðshlutdeildar einstakra stöðva eða eignarhalds. Með hliðsjón af smæð íslensks þjóðfélags og takmörkuðum tekjumöguleikum hefur verið nokkurt undrunarefni í augum utanaðkomandi að hér skuli yfir höfuð vera hægt að reka tvær fullgildar sjónvarpsstöðvar, að ekki sé talað um fleiri stöðvar (Noam, 1991: 233–35).

3.4.1 Sjónvarpsstöðvar

Frá því að einkaréttur Ríkisútvarpsins var afnuminn í ársbyrjun 1986 hafa 14 einkareknar sjónvarpsstöðvar hafið útsendingar (sjá myndir 11 og 12).⁴⁶ Stöð 2 er fyrsta og elsta starfandi einkarekna sjónvarpsstöðin en útsendingar stöðvarinnar hófust í október 1986. Allt til ársins 1992 var Stöð 2 eina einkarekna sjónvarpsstöðin en það ár hóf kristilega sjónvarpsstöðin Omega reglulegar útsendingar. Þrjár nýjar stöðvar bættust við árið 1995 er Sjónvarp Hafnarfjarðar og Stöð 3 voru settar á fót og Sýn hóf reglulegar útsendingar eftir að hafa sent út óreglulega um nokkurt skeið. Síðan hafa níu aðrar einkareknar sjónvarpsstöðvar verið settar á laggirnar, þar af hafa fjórar hafið starfsemi frá árinu 2002 að telja. Fimm stöðvar hafa hætt starfsemi frá árinu 1997, eða um þriðjungur allra stöðva sem settar hafa verið á fót frá því að sérleyfi Ríkisútvarpsins til útvarpsendinga var afnumið.

⁴⁶ Að auki hafa nokkrir aðilar sent út vísi að sjónvarpsdagskrá um skamma hríð. Þeirra á meðal eru *Austfirski sjónvarpsfélagið*, *Eyfirski sjónvarpsfélagið* og *Sjónvarpsfélag Neshrepps utan Ennis* sem starfrækt voru seinni hluta níunda áratugarins og laust fram yfir 1990. Eiginleg dagskrárgerð þessara stöðva var þó næsta takmörkuð. Auk þess sem stöðvarnar sendu út eigin dagskrá um tíma endurvörpuðu þær viðstöðulaust dagskrá Stöðvar 2. Þessar stöðvar eru ekki til frekari umræðu hér.

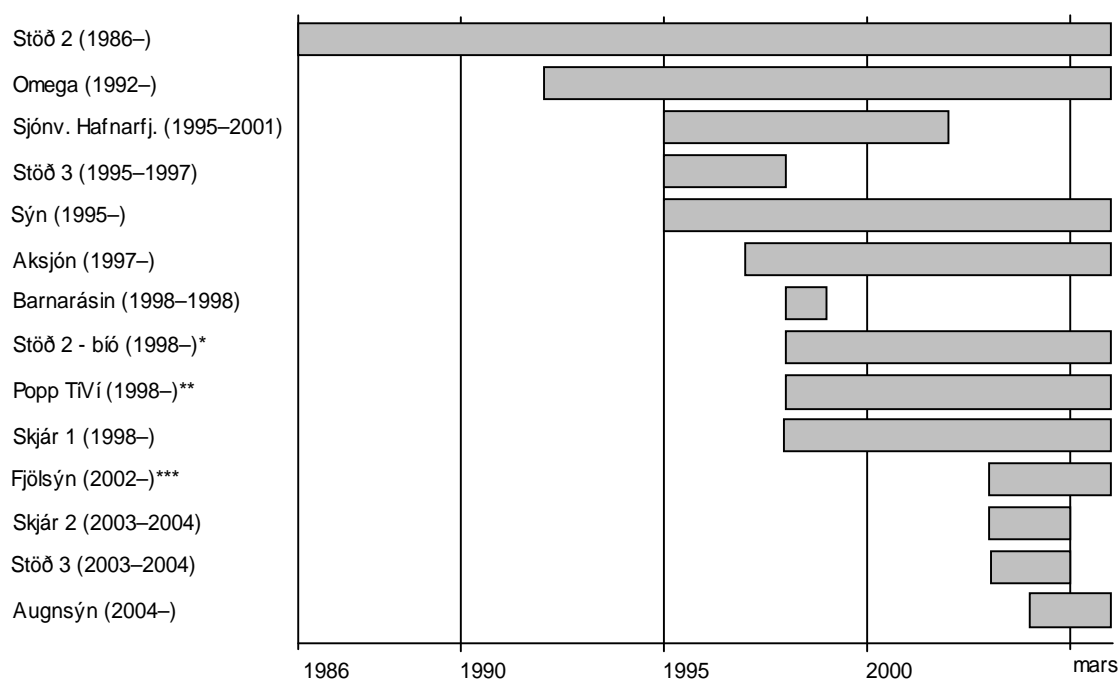
Mynd 11. Sjónvarpsstöðvar 1986–mars 2005



Skýringar: Sjónvarpsstöðvar með langtímaleyfi sem sendu reglubundið út eigin dagskrá á árinu, auk Ríkisútvarpsins – Sjónvarps.

Heimild: Hagstofa Íslands, 2003 og áður óbirtar upplýsingar.

Mynd 12. Sjónvarpsstöðvar í einkaeign 1986–mars 2005



Skýring: Upplýsingar vísa aðeins til stöðva með langtímaleyfi og sem sendu reglulega út á tímabilinu eigin dagskrá.

* Upphaflega Bíorásin. ** Upphaflega Áttan. *** Upphaflega eingöngu viðstöðulaust endurvarp erlendra sjónvarpsstöðva. Reglulegar útsendingar á eigin dagskrá meðfram endurvarpi hófust árið 2002.

Heimild: Hagstofa Íslands, 2003 og áður óbirtar upplýsingar; útvarpsréttarnefnd.

Auk *Sjónvarps Ríkisútvarpsins* senda reglulega níu einkareknar sjónvarpsstöðvar út í dag en þetta eru *Aksjón, Augnsýn, Fjölsýn, Omega, Popp TíVi, Skjár 1, Stöð 2, Stöð 2 - bíó* (áður nefnd *Bíórásin*) og *Sýn*. Yfirlit yfir stöðvar starfræktar í mars er að finna í töflu 12.⁴⁷

Tafla 12. *Sjónvarpsstöðvar í mars 2005*

	<i>Staðsetning</i>	<i>Útsendingarsvæði*</i>	<i>Opin/lokuð dagskrá</i>	<i>Dagskrársnið**</i>	<i>Fjármögnun</i>
<i>Ríkisútvarpið</i> Sjónvarpið	Reykjavík	Landið	Opin	Almennt	Afnotagjöld, auglýsingar, kostun
<i>Einkareknar stöðvar</i>					
Aksjón	Akureyri	Akureyri	Opin	Staðarmál/leikið efni	Auglýsingar, kostun
Augnsýn	Reykjanesbær	Reykjanesbær	Opin***	Staðarmál/íþróttir	Auglýsingar, kostun
Fjölsýn	Vestmannaeyjar	Vestmannaeyjar	Lokuð	Staðarmál/íþróttir	Áskriftir, kostun
Omega	Reykjavík	Faxaflói og lág-sveitir Suðurlands	Opin	Trúmál	Framlög
Popp TíVi	Reykjavík	Faxaflói	Opin	Dægurtónlist/skemmtun/afþreying	Auglýsingar, kostun
Skjár 1	Reykjavík	Landið	Opin	Almennt	Auglýsingar, kostun
Stöð 2	Reykjavík	Landið	Lokuð	Almennt	Áskriftir, auglýsingar, kostun
Stöð 2 – bíó	Reykjavík	Faxaflói	Lokuð	Kvikmyndir	Áskriftir
Sýn	Reykjavík	Landið	Lokuð	Íþróttir/leikið efni	Áskriftir, auglýsingar, kostun

Skýringar: Einkareknar sjónvarpsstöðvar með langtímaleyfi sem senda út eigin dagskrá, ásamt Ríkisútvarpinu – Sjónvarpi. Faxaflói merkir hér höfuðborgarsvæðið, Suðurnes, Vesturland og sunnanvert Snæfellsnes.

* Samkvæmt upplýsingum stöðvanna og útvarpsrétarnefndar; ** Megineinkenni dagskrár miðað við efni og tilhöfðun efnis. *** Stöðin sendir aðeins út um þráð.

Heimildir: Byggt á upplýsingum Hagstofu Íslands, stöðvanna og útvarpsrétarnefndar.

Útsendingarsvæði flestra stöðva takmarkast annaðhvort við ákveðna landshluta eða einstaka þéttbýliskjarna/þéttbýlissvæði.⁴⁸ Sjónvarpið, Skjár 1, Stöð 2 og Sýn teljast senda út á landsvísu en útsendingar þeirra ná til allra landshluta og flestra heimila.⁴⁹ Útsendingarsvæði annarra stöðva takmarkast að mestu við suðvesturhorn landsins⁵⁰ eða einstök bæjarfélög (Akureyri, Reykjanesbær og Vestmannaeyjar). Þrjár stöðvanna eru gerðar út utan höfuðborgarsvæðisins.

⁴⁷ Hér eru aðeins taldar stöðvar með langtímaleyfi og sem senda út reglulega eigin dagskrá. Stöð 2+, sem sendir út dagskrá Stöðvar 2 með klukkutíma seinkun, verður að teljast fremur til endurvarps en eiginlegrar sjónvarpsstöðvar. Hún er því ekki frekar til umfjöllunar hér. Þá er *SKJÁsport*, endurvarp og endursýningar á leikjum ensku meistaraeildarinnar í knattspyrnu á vegum Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. í samstarfi við Landssíma Íslands hf. sem sent er til áskrifenda í gegnum háhraðanettengingu, ADSL, ekki til umræðu hér enda um margt líkara endurvarpi en eiginlegri sjónvarpsstöð.

⁴⁸ Unnt er að horfa á hluta af dagskrá sumra stöðva á Netinu í beinni útsendingu og síðar.

⁴⁹ Útsendingar Sjónvarpsins hafa náð til alls þorra landsmanna frá því um 1970. Samkvæmt upplýsingum stöðvanna hefur Stöð 2 sjónvarpað á landsvísu síðan 1993, Sýn síðan 1999 og Skjár 1 frá því á árinu 2001.

⁵⁰ Stöð 2 – bíó er send út á landsvísu á dreifikerfi Sýnar eftir dagskrárlök.

Fjórar stöðvanna eru áskrifarstöðvar og er efni þeirra því ekki aðgengilegt öðrum en áskrifendum.⁵¹ Fjöldi áskrifenda að einstökum stöðvum er ekki gefinn upp vegna trúnaðar. Gera má ráð fyrir að um fimm af hverjum tíu heimilum séu með áskrift að áskrifarsjónvarpi, innlendum stöðvum og endurvarpi. Áskrifendur eru langsamlega flestir að Stöð 2 en samkvæmt fjölmiðlakönnun ÍM Gallup í október 2004 kváðust 45% aðspurðra vera með áskrift að stöðinni og 22% að Sýn. Áskrifendur annarra stöðva eru umtalsvert færri sem hlutfall af heimilum og mannfjölda .

Sjónvarpsstöðvunum má skipta upp í almennar stöðvar og sérefnisstöðvar eftir dagskrársniði og efnistilhöfðun. Sjónvarpið, Skjár 1 og Stöð 2 teljast hér almennar stöðvar en þær bjóða upp á tiltölulega fjölbreytt efni og dagskrá þeirra er ætlað að höfða til sem flestra.⁵² Aðrar stöðvar geta kallast sérefnisstöðvar. Dagskrá þeirra er einsleitari að efni en almennu stöðvanna. Sýnt efni á sérefnisstöðvunum er ýmist sniðið að áhugamálum tiltölulega afmarkaðs hóps áhorfenda (s.s. íþróttir á Sýn, trúmál á Omega og dægurtónlist, skemmtun og afþreying á Popp TíVÍ) eða þá að það hefur skýra staðarskírskotun (Aksjón á Akureyri, Augnsýn í Reykjanesbæ og Fjölsýn í Vestmannaeyjum).

Einkareknu stöðvarnar, að Omega undanskilinni, eru ýmist fjármagnaðar eingöngu með sölu auglýsingatíma og kostun eða einnig með áskriftargjöldum. Rekstur Omega, líkt og kristilegu hljóðvarpsstöðvanna, er kostaður með frjálsum framlögum. Auk tekna af birtingu auglýsinga og kostun nýtur Sjónvarpið lögboðinna afnotagjalda.

3.4.1.1 Endurvarp erlends sjónvarps

Sjónvarpsáhorfendur víðs vegar um landið eiga einnig kost á því að ná útsendingum fjölda erlendra sjónvarpsstöðva með áskrift að viðstöðulausu endurvarpi sem sent er út ýmist í loftnet eða um þráð.

Um 35% heimila eiga kost á að tengjast endurvarpi um þráð og 65–70% heimila geta náð sendingum endurvarps í loftnet af þeim u.þ.b. 105.000 heimilum sem eru í landinu. Áskrifendur að endurvarpi eru vitanlega færri en fjöldi þeirra heimila sem kost eiga á endurvarpi. Í árslok 2003 voru áskrifendur að viðstöðulausu endurvarpi rétt um 19.000, eða um fimmta hvert heimili. Þar við bætist að fjöldi erlendra sjónvarpsstöðva stendur sjónvarpsáhorfendum til boða í áskrift í gegnum gervihnött með þar til gerðum móttökubúnaði. Ætla má að allt að eitt af hverjum tíu heimilum hafi aðgang að útlendu sjónvarpi um gervihnött, ýmist í gegnum eigin móttökubúnað eða sameiginlega móttöku, svo sem í fjölbýlishúsum.

Um þessar mundir endurvarpa einir tíu aðilar erlendum sjónvarpsstöðvum. Útsendingarsvæði endurvarpsstöðvanna hefur fram undir þetta takmarkast að mestu við suðvesturhorn landsins og einstaka þéttbýlisstaði út um landið. Umsvifamestir þeirra aðila, sem endurvarpa viðstöðulaust erlendu sjónvarpi, eru *Breiðvarp Landssíma Íslands hf.* og *Digital Ísland* (áður nefnt Fjölvarp) sem er á vegum 365 – ljósvakamiðla ehf.⁵³ Flestar eru stöðvarnar á Breiðvarpi Landssímans eða 45 og því

⁵¹ Undantekning frá þessu er morgunsjónvarp Stöðvar 2 „Ísland í bítíð“, daglegur fréttá- og dægurmálapáttur „Ísland í dag“, ásamt fréttum og veðri, og þjóðmálapátturinn „Silfur Egils“.

⁵² Fjölbreytni efnis á Skjár 1 er minni en á hinum tveimur stöðvunum. Stöðin sendir ekki út fréttir og efni sem sérstaklega er ætlað börnum.

⁵³ Þetta eru *Val+* á vegum Íslandsmiðils ehf. sem nýverið hóf útsendingar á höfuðborgarsvæðinu og á Akureyri, *Fjölsýn* í Vestmannaeyjum á vegum Eyjasýnar ehf., *Kapalvæðing* í Reykjanesbæ á vegum samnefnds einkahlutafélags, *Sunna* á Selfossi á vegum Sunnlenskrar fjölmiðlunar ehf., *Sjónvarpsfélag*

næst á Digital Ísland, 38. Fjöldi stöðva í útsendingu annarra er allnokkru minni. Að auki senda nær allar endurvarpsstöðvarnar út merki íslensku sjónvarpsstöðvanna.

3.4.2 Rekstraraðilar einkarekinna sjónvarpsstöðva

Fjölgun sjónvarpsstöðva hefur haft í för með sér að rekstraraðilum hefur fjölgað en um leið hefur gætt samþjöppunar á eignarhaldi stöðva (sjá töflu 13). Rekstraraðilar sjónvarpsstöðva í einkaeign eru sex talsins í dag. Af þeim níu einkareknu sjónvarpsstöðvum, sem eru starfræktar um þessar mundir, eru fjórar í eigu 365 – ljósvakamiðla ehf., en þetta eru Popp TíVi, Stöð 2, Stöð 2 - bíó og Sýn. Fjórir aðilar reka eina stöð hver. Auk Íslenska sjónvarpsfélagsins hf., sem rekur Skjá 1, eru þetta Aksjón ehf. sem rekur samnefnda stöð á Akureyri, Eyjasýn ehf. í Vestmannaeyjum sem starfrækir Fjölsýn, Íslenskur fjölmiðill ehf. sem stendur fyrir útsendingum Augnsýnar í Reykjanesbæ og Kristniboðskirkjan / Evrópsk fjölmiðlun sem er rekstraraðili Omega.⁵⁴

Skagastrandar á Skagaströnd á vegum samnefnds félags og *Villa vídeó* í Ólafsvík á vegum Vilhelms Þórs Árnasonar, auk nokkurra annarra smærri kerfa fyrir endurvarp erlends sjónvarps, svo sem á Höfn í Hornafirði og í Ólafsfirði.

⁵⁴ Síðan 2003 hefur Kristniboðskirkjan / Evrópsk fjölmiðlun einnig sent út viðstöðulaust sjónvarp um gervihnött á sérstakri stöð er nefnist *Gospel Channel Europe*. Merki stöðvarinnar næst víðast hvar innan Evrópu og um norðanverða Afríku.

Tafla 13. Rekstraraðilar einkarekinna sjónvarpsstöðva 1986–mars 2005

	Fjöldi stöðva	Fjöldi rekstraraðila	Fjöldi rekstraraðila eftir fjölda stöðva				
			Ein	Tvær	Þrjár	Fjórar	Fimm
1986	1	1	1	–	–	–	–
1990	1	1	1	–	–	–	–
1995	5	4	3	1*	–	–	–
2000	8	5	4	–	–	1**	–
2001	7	4	3	–	–	1**	–
2002	8	5	4	–	–	1**	–
2003	10	5	3	1***	–	–	1****
2004	9	6	5	–	–	1**	–
mars 2005	9	6	5	–	–	1**	–

Skýringar: Sjónvarpsstöðvar með langtímaleyfi sem sendu reglulega út eigin dagskrá í lok árs 1986–2004 og í mars 2005. Móðurfélög og dótturfélög eru hér talin til eins og sama rekstraraðila, sem og félög þar sem um nán eignatengsl er að ræða í gegnum stærstu hluthafa beggja félaga.

* Stöð 2 og Sýn. ** Stöð 2, Stöð 2 – bíó, Sýn og Popp TiVi. *** Skjár 1 og Skjár 2. **** Stöð 2, Sýn, Bíórásin, Popp TiVi og Stöð 3.

Heimild: Hagstofa Íslands, áður óbirtar upplýsingar.

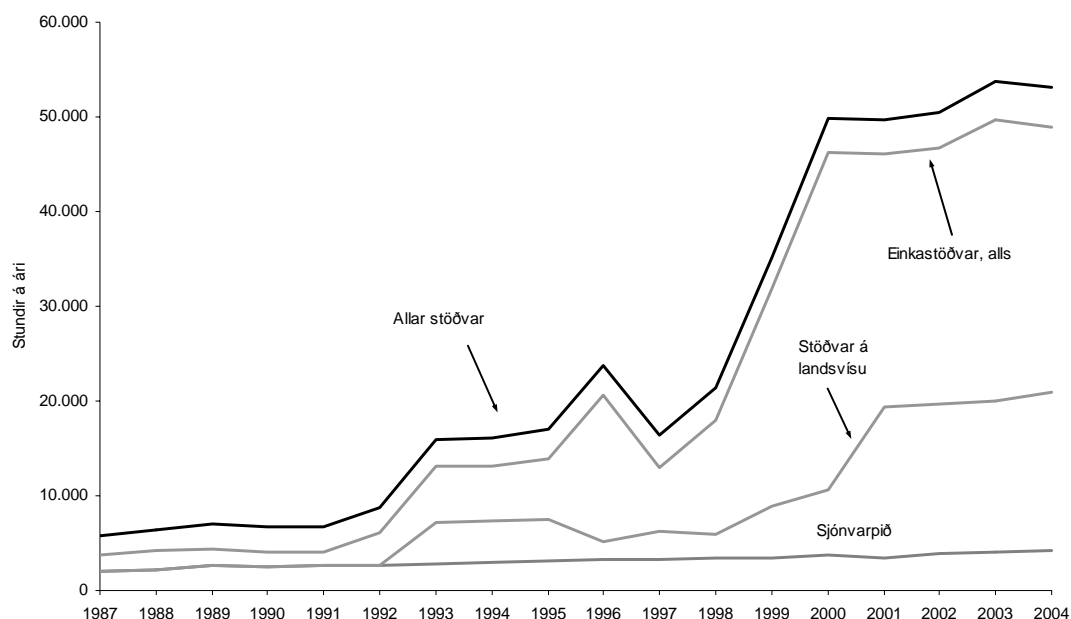
Tveir ofantalinnu aðilja starfrækja einnig viðstöðulaust endurvarp erlends sjónvarps en þetta eru 365 – ljósvakamiðlar ehf. með Digital Ísland og Eyjasýn ehf. með Fjölsýn. Þar við bætist að Landssími Íslands hf., sem starfrækir Breiðvarp, tengist rekstri Skjás 1 í gegnum eignarhald.

3.4.3 Dagskrárframboð sjónvarps

3.4.3.1 Útsendingartími

Framboð sjónvarpsefnis hefur margfaldast á undanförunum árum samfara fjölgun stöðva. Á mynd 13 er sýndur árlegur útsendingartími sjónvarps 1987–2004 eftir nokkrum flokkum stöðva. Frá 1987 – fyrsta heila starfsári Stöðvar 2 – nífaldaðist samanlagður árlegur útsendingartími, eða frá því að vera ríflega 5.800 klukkustundir í yfir 53.000 stundir. Þar af sendu einkareknar stöðvar út yfir níu af hverjum tíu tímum. Útsendingartími þeirra fjögurra stöðva, sem sendu út á landsvísu, var ríflega 25.000 stundir í fyrra eða hátt í helmingur af heildarútsendingartíma allra stöðvanna.

Mynd 13. Útsendingartími sjónvarps 1987–2004



Skýring: Útsendingartími fyrir árið 2004 er áætlaður að nokkru.

Heimild: Hagstofa Íslands, 2003 og áður óbirtar upplýsingar.

Tafla 14 sýnir útsendingartíma og útsendingardaga sjónvarpsstöðva starfræktra um þessar mundir. Allar stöðvarnar senda út alla daga vikunnar nema staðarstöðvarnar Augnsýn og Fjölsýn. Augnsýn sendir út alla virka daga en Fjölsýn þrjá daga að jafnaði í viku. Helmingur stöðvanna sendir nú út allan sólarhringinn eða fast að því. Útsendingartími staðarsjónvarpsstöðvanna er langtum takmarkaðri en annarra stöðva.

Tafla 14. Útsending sjónvarpsstöðva í mars 2004

	Útsendar klst. á viku að jafnaði*	Útsendar klst. á dag að jafnaði*	Útsendingardagar í viku að jafnaði
<i>Ríkisútvarpið</i>			
Sjónvarpið	168	24	7
<i>Einkareknaðar stöðvar</i>			
Aksjón**	45	6	7
Augnsýn**	15	3	5
Fjölsýn**	9	3	3
Ómega	168	24	7
Popp TíVi	168	24	7
Skjár 1	168	24	7
Stöð 2	168	24	7
Stöð 2 – bíó	168	24	7
Sýn***+	168	11	7

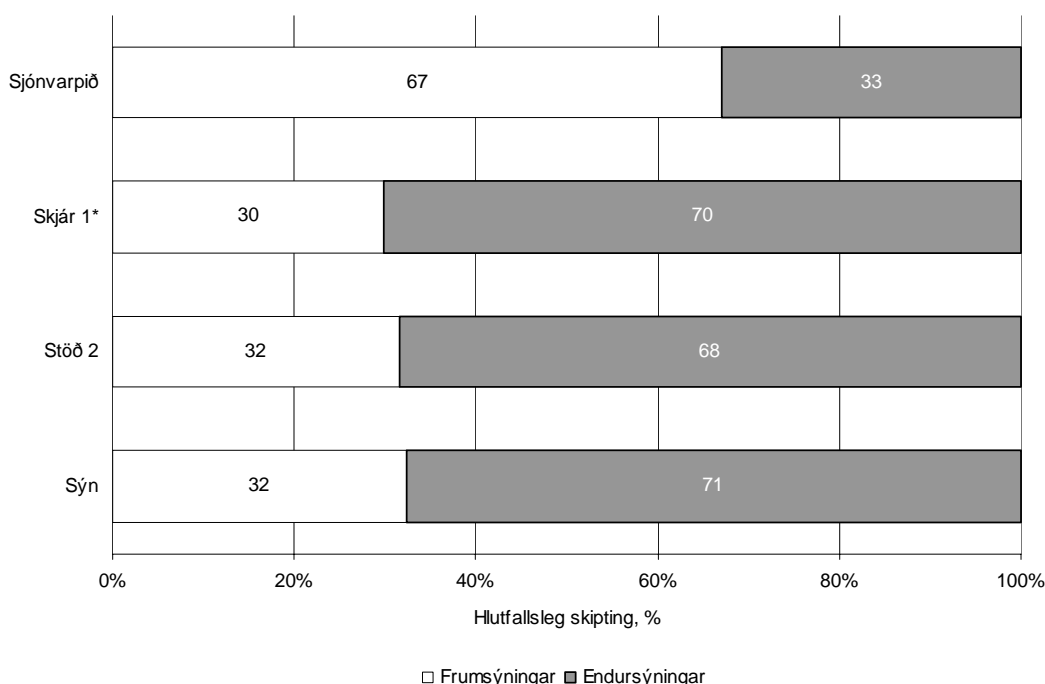
* Miðað er við þá daga sem útsendingar stóðu yfir. ** Áætlaður útsendingartími. + Stöð 2 – bíó sendir út á Sýn eftir að eiginlegri dagskrá þeirrar síðarnefndu lýkur.

Heimild: Hagstofa Íslands, áður óbirtar upplýsingar.

Lenging útsendingartíma í allan sólarhringinn hefur leitt til þess að hlutfall endursýninga af útsendri dagskrá hefur stórlega aukist á undanförunum árum. Lætur

nærri að sjö af hverjum tíu dagskrártímum stöðvanna sé endursýnt efni, að frátöldum ókynntum tónlistarmyndböndum.⁵⁵ Mynd 14 sýnir hlutfallslega skiptingu milli frumsýnds og endursýnds efnis árið 2004 af dagskrá stöðva sem senda út á landsvísu. Hlutfall endursýnds efnis af útsendri dagskrá er umtalsvert lægra í Sjónvarpinu en á hinum stöðvunum þótt endursýningum hafi fjölgað á allra síðustu árum samfara lengingu daglegs útsendingartíma stöðvarinnar. Ekki er alls kostar sanngjarnt að leggja að jöfnu hlutfall endursýninga í Sjónvarpinu og stöðva sem senda út allan sólarhringinn eða fast að því. Eigi að síður voru frumsýndar stundir fleiri í Sjónvarpinu en á dagskrá hinna stöðvanna hvernar um sig.⁵⁶

Mynd 14. Frumsýningar og endursýningar sem hlutfall af dagskrá sjónvarps á landsvísu 2004, %



Skýring: Hlutfall af útsendum stundum á árinu að frátöldum auglýsingum, uppfyllingum og dagskrárkynningum.

* Hlutfall frumsýnds og endursýnds efnis af dagskrá að frátalinni ókynntri tónlist. Skipting frumsýnds og endursýnds efnis á Skjá 1 vísar til ársins 2003.

Heimild: Hagstofa Íslands, 2003 og áður óbirtar upplýsingar.

Hlutfall endursýninga á staðarstöðvunum var frá því að vera hverfandi á Fjölsýn í um helmingur af útsendingartíma Aksjónar og Augnsýnar. Dagskrá sérefnisstöðvanna Bíórásarinnar (nú Stöð 2 – bíó) og Omega samanstandu að stórum hluta af endursýningum. Á Popp TíVÍ voru um sjö af hverjum tíu dagskrárstundum frumsýnt efni, að ókynntri tónlist frátalinni.

⁵⁵ Nætursjónvarp sumra sjónvarpsstöðvanna samanstandu af viðstöðulausri útsendingu ókynnta tónlistarmyndbanda eftir að eiginlegri dagskrá lýkur.

⁵⁶ Sjónvarpið sendi út 2.575 klukkustundir af frumsýndu efni árið 2004 samanborið við 2.345 stundir á Stöð 2 og um 1.182 stundir á Sýn. Upplýsingar um skiptingu frumsýnds og endursýnds efnis á Skjá 1 árið 2004 liggja ekki fyrir en árið 2003 sýndi stöðin 700 stundir af frumsýndu efni, að ókynntri tónlist frátalinni.

3.4.3.2 Dagskrárefni

Ríkisútvarpinu eru lagðar á herðar ríkari skyldur varðandi dagskrá samkvæmt lögum en einkareknum útvarpsstöðvum. Þetta endurspeglast að nokkru í mismunandi efni og dagskrársamsetningu Sjónvarpsins og einkareknu stöðvanna (sjá *Lög um Ríkisútvarpið*, 122/2000, 3. gr.).

Tafla 15 sýnir skiptingu dagskrár 2003 eftir meginflokkum efnis á stöðvum sem senda út á landsvísu.⁵⁷ Sjónvarpið og Stöð 2 sendu hlutfallslega meira út af efni sem gróflega má flokka til upplýsingar og menningar. Hlutfall þessa efnisflokks var þó umtalsvert hærra í Sjónvarpinu en á Stöð 2 þótt útsendir tímar hafi verið nokkru fleiri á síðarnefndu stöðinni, eða 1.300 á móti 1.133. Viðlíka er að segja um efni sem sérstaklega er ætlað börnum og unglingum. Hlutfall þessa efnis var nokkru hærra í dagskrá Sjónvarpsins en á Stöð 2 þrátt fyrir að útsendingartímar þessa efnisflokks væru tæplega helmingi fleiri á síðarnefndu stöðinni. Þetta skýrist af misjafnlega löngum útsendingartíma stöðvanna. Hluttur leikins efnis og skemmtiefnis var mestur á Stöð 2 og á Sýn. Sú síðarnefnda sker sig úr hvað varðar hátt hlutfall íþróttar. Svipað er að segja um Skjá 1 varðandi hlut tónlistar en næturdagskrá stöðvarinnar og útsendingar fyrri hluta dags samanstanda af tónlistarmyndböndum að stærstum hluta. Að öðru leyti var dagskrá Skjás 1 að mestu leikið efni og skemmti-, sjálfshjálpar- og lífsstílsþættir.⁵⁸

Tafla 15. Dagskrá sjónvarpsstöðva sem senda út á landsvísu eftir meginflokkum efnis 2003

Stundir á ári	Upplýsing og menning*	Leikið efni og skemmtiefni		Íþróttir	Börn og unglingar	Annað**	Alls
		Tónlist					
Sjónvarpið	1.133	1.439	33	577	477	420	4.080
Skjár 1	731	1.564	4.957	32	2	1.473	8.760
Stöð 2	1.300	4.395	158	219	713	626	7.411
Sýn	113	1.825	9	1.409	12	398	3.767
<i>Hlutfallsleg skipting, %</i>							
Sjónvarpið	28	35	1	14	12	10	100
Skjár 1	8	18	57	–	–	17	100
Stöð 2	18	59	2	3	10	8	100
Sýn	3	49	–	37	–	11	100

Skýringar: Um skilgreiningu á efnisflokkum, sjá Fjölmíðlun og menningu 2003, 2003: 264–68. Nálgaðar tölur fyrir efnisskiptingu á Stöð 2 og Sýn að hluta. Samtala undirliða þarf ekki að koma heim við heildartölur vegna sléttunar talna.

* M.a. fréttir, veður, fréttaskýringar og umræðuþættir. ** Auglýsingar, uppfyllingar, dagskrárkynningar, stúfar og óflokkað efni.

Heimild: Hagstofa Íslands, áður óbirtar upplýsingar.

Uppistaða dagskrár staðarsjónvarpsstöðvanna eru staðarfréttir og umræða, ásamt leiknu efni (á Aksjón), íþróttaviðburðum og spjallþáttum (á Augnsýn og Fjölsýn). Dagskrá Stöðvar 2 – bíó samanstandur nær eingöngu af leiknu efni (kvikmyndum og sjónvarpsmyndum), dagskrá Popp TíVi af skemmtiefni, raunveruleikaþáttum og tónlist og Omega af trúarlegu efni í tali og tónum.

⁵⁷ Skilgreining dagskrárefnis er með nokkuð ólíkum hætti milli sjónvarpsstöðvanna. Því er hér um nálgun að ræða.

⁵⁸ Dagskrárframboð stöðvarinnar hefur breyst verulega eftir að stöðin öðlaðist sýningarrétt á leikjum ensku meistaraeildarinnar í knattspyrnu á síðasta ári.

3.4.3.3 Uppruni dagskrár

Allar götur frá því að innlent sjónvarp hófst árið 1966 hefur eitt helsta einkenni þess verið óvenjuhátt hlutfall erlends efnis af útsendri dagskrá. Fullyrða má að sjónvarpið hafi veitt „erlendum menningarstraumum inn í þjóðlífið af slíkum þunga að naumast verður jafnað til nokkurs sem á undan er gengið“ eins og Þorbjörn Broddason prófessor staðhæfir (2002: 42). Í alþjóðlegum samanburði hefur íslenskt sjónvarp í gegnum árin þrífaldlega vermt svo gott sem botnsætið hvað varðar hlutdeild innlends efnis af dagskrá og gildir þá einu hvort um er að ræða samanburð á efni stöðva í almannajónustu eða einkarekinna stöðva (sjá t.d. De Bens, Kelly og Bakke, 1992; Nordenstreng og Varis, 1974; NORDICOM, 2001; Sepstrup, 1989; Varis 1985).

Ef aðeins er miðað við uppruna leikins efnis er samanburðurinn jafnvel enn óhagstæðari fyrir íslenskt sjónvarp (sjá t.d. De Bens og de Smaele, 2001; EAO, 2004; NORDICOM, 2001). Ástæða þessa er auðvitað sú að framleiðsla leikins efnis er kostnaðarsöm og regluleg framleiðsla slíks efnis hefur verið ofviða íslensku sjónvarpi. Innlend dagskrárgerð hefur mestmegnis einskorðast við fréttir og fréttatengda dagskrárliði og framleiðslu efnis sem ekki er eins frekt á mannafla og fjármuni og sem ekki kallar á umtalsverða forvinnu og eftirvinnslu (s.s. viðtals- og skemmtiþætti hvers konar, gestakomur í sjónvarpssal og upptökur og beinar útsendingar, til að mynda frá íþróttakeppnum og kappleikjum).

Engu að síður hefur framboð innlends efnis í sjónvarpi undanfarin ár margfaldast með fjölgun stöðva og samkeppni þeirra á milli um áhorfendur og auglýsendur. Fjölmiðlakannanir hafa í gegnum árin sýnt að íslenskir áhorfendur taka íslensku efni með þökkum og hefur innlent efni notið óskoraðra vinsælda á meðal áhorfenda samkvæmt fjölmiðlakönnunum.

Tafla 16 tilgreinir skiptingu innlends og erlends efnis á sjónvarpsstöðvum sem sendu út á landsvísu á árabílinu 1987–2003. Árið 2003 stóðu sjónvarpsáhorfendum til boða yfir 4.500 stundir af innlendu efni á þeim fjórum stöðvum sem sendu út á landsvísu samanborið við innan við 700 stundir 1987 á meðan Sjónvarpið var eina stöðin sem sendi út á landsvísu. Eftir nær stöðuga aukningu innlends efnis í tímum talið fækkaði sýndum stundum lítillega árið 2003 frá fyrra ári, eða um sjö af hundraði.

Tafla 16. Innlent og erlent efni sjónvarps á landsvísu 1987–2004

	Stöðvar sem sendu út á landsvísu	Stundir á ári			Hlutfallsleg skipting, %	
		Alls	Innlent efni	Erlent efni	Innlent efni	Erlent efni
1987	1	1.768	668	1.100	38	62
1990	1	2.483	817	1.666	33	67
1995	2	7.357	1.824	5.533	25	75
2000	3	12.770	3.548	9.222	28	72
2001	4	15.145	4.052	11.093	27	73
2002	4	16.803	4.858	11.945	29	71
2003	4	16.150	4.537	11.613	28	72

Skýring: Útsendar stundir á ári að fráðregnum auglýsingum, fjarsölupáttum, uppfyllingu og dagskrárkyningum.

Heimild: Hagstofa Íslands, 2003 og áður óbirtar upplýsingar.

Þrátt fyrir að íslenskri dagskrárgerð hafi vaxið fiskur um hrygg á síðustu árum hefur aukningin ekki haldið í við lengingu heildarútsendingartímans (sjá mynd 15). Á 16 ára tímabili, 1987–2003, hefur dagskrárframboð innlands efnis í sjónvarpi á landsvísu nær sjöfaldast á sama tíma og erlent efni hefur meira en tífaldast að vöxtum.

Mynd 15. Innlent og erlent efni í sjónvarpi á landsvísu 1987–2003 (vísitala: 1987=100)



Heimild: Hagstofa Íslands, 2003 og áður óbirtar upplýsingar.

Á síðustu árum hefur framboð innlands efnis í tímum talið aukist umtalsvert á öllum stöðvum. Reyndar hefur dregið nokkuð úr framboði innlands efnis á einkareknu stöðvunum upp á síðkastið. Tafla 17 sýnir skiptingu dagskrár eftir uppruna 2003 á stöðvum sem sendu út á landsvísu. Sjónvarpið sendi út nokkru fleiri tíma af innlendu dagskrárefni en Stöð 2. Sökum styttri útsendingartíma vegur hlutur innlands efnis mun hærra hjá Sjónvarpinu, eða 48% á móti 20% á Stöð 2, þótt ekki muni nema tæplega 400 klukkustundum milli stöðvanna á innlendum dagskrártímum. Vægi innlands efnis á Skjá 1 var 25% og á Sýn 25%. Vert er að geta þess að hlutur innlands

efnis hefur farið jafnt og þétt vaxandi í Sjónvarpinu. Innlent efni nálgast nú að vera helmingur af dagskrárefni stöðvarinnar frá því að vera að jafnaði allan síðasta áratug rétt um þriðjungur.

Tafla 17. Uppruni efnis í sjónvarpi á landsvísu 2003

	Innlent	Erlent	Alls
<i>Stundir á ári</i>			
Sjónvarpið	1.736	1.918	3.654
Skjár 1*	578	2.343	2.921
Stöð 2	1.368	5.417	6.785
Sýn	855	2.513	3.368
<i>Hlutfallsleg skipting, %</i>			
Sjónvarpið	48	52	100
Skjár 1*	25	75	100
Stöð 2	20	80	100
Sýn	25	75	100

Skýringar: Útsendar stundir á ári að frádregnum auglýsingum, fjarsölupáttum, uppfyllingu og dagskrárkynningum. Samtala undirliða þarf ekki að koma heim við heildartölur vegna sléttunar talna.

* Að frádreginni tónlist.

Heimild: Hagstofa Íslands, áður óbirtar upplýsingar.

Síðan innlent sjónvarp var innleitt fyrir hartnær fjórum áratugum hefur bandarískt efni ávallt verið fyrirferðarmest af erlendu efni, og á stundum af öllu efni, að íslenskum dagskrárliðum meðtöldum. Frá einstökum öðrum löndum er breskt efni því næst mest áberandi. Lætur nærri að allt að níu stundir af hverjum tíu af erlendu efni séu bandarískar og breskar að uppruna. Efni frá öðrum löndum og heimssvæðum er hverfandi á dagskrá allra stöðvanna, þar með talið frá Norðurlöndunum. Skjár 1 hefur nokkra sérstöðu hvað þetta varðar en nærfellt allt erlent efni, sem sýnt er á stöðinni, er bandarískt, að enska boltanum frátöldum. Ekki verður vart mikils munar á milli Sjónvarpsins, Stöðvar 2 og Sýnar hvað varðar uppruna erlends efnis.

Bandarískt efni skipar enn hærri sess í dagskrá annarra stöðva, Aksjónar, Omega og Popp TíVÍ. Efni frá öðrum löndum er hverfandi á dagskrá allra þeirra.

3.4.3.4 Dagskráráherslur

Upplýsingar um fjölda útsendra stunda eftir efni og uppruna gefa ekki tilefni til bollalegginga um gæði dagskrár stöðvanna eða hvert framlag þeirra er til upplýstrar samfélagslegrar umræðu og almennrar menningarlegrar þróunar eins og kveðið er á um í útvarpslögum að stöðvarnar skuli stuðla að (sbr. *Útvarpslög, 15/2000*, IV. kafli, 7. gr.). Til þess að það sé unnt þarf mun ýtarlegri samanburð á efni stöðvanna og dagskrársamsetningu þeirra en mögulegur er hér.

Samanburður á dagskrá stöðvanna gefur tilefni til að ætla að dagskráráherslur þeirra séu um sumt ólíkar. Dagskráráherslum þeirra stöðva, sem senda út á landsvísu, má lýsa eins og gert er í töflu 18.

Tafla 18. Dagskráráherslur sjónvarpsstöðva sem senda út á landsvísu

	Sjónvarpið	Skjár 1	Stöð 2	Sýn
Upplýsing	++	+	++	-
Afþreying	++	+++	+++	++
Íþróttir	+++	+++	-	+++

Börn og unglíngar	++	-	++	-
Innlent efni	+++	+	++	-

Skýringar: Byggt á upplýsingum um skiptingu dagskrár eftir efni stöðvanna. Tákn merkja: - engin eða hverfandi lítil áhersla; + nokkur áhersla; ++ talsverð áhersla; +++ rík áhersla.

Sjónvarpið og Stöð 2 skera sig nokkuð úr hvað snertir áherslu á efni sem flokkast getur undir upplýsingu og afþreyingu. Þá leggja báðar stöðvar svipaða áherslu á sýningar á efni fyrir börn og á innlent efni. Enn fremur er dagskrársamsetning og dagskráráherslur Sjónvarpsins og Stöðvar 2 um margt sambærilegar á besta áhorfstíma, frá u.þ.b. kl. 18 til 22.

Í lögum um Ríkisútvarpið er skýrt kveðið á um að það skuli veita sem fjölbreyttasta dagskrá til fræðslu og skemmtunar, hvort heldur er í hljóðvarpi eða sjónvarpi. Eða eins og segir í 3. grein laga um Ríkisútvarpið:

Ríkisútvarpið skal m.a. veita almenna fréttáþjónustu og vera vettvangur fyrir mismunandi skoðanir á þeim málum sem efst eru á baugi hverju sinni eða almenning varða. Það skal flytja fjölbreytt skemmtiefni við hæfi fólks á öllum aldri. Sérstaklega skal þess gætt að hafa á boðstólum fjölbreytt efni við hæfi barna, jafnt í hljóðvarpi og sjónvarpi. Ríkisútvarpið skal flytja efni m.a. á sviði lista og bókmennta, vísinda og sögu auk tónlistar. Það skal veita almenna fræðslu og gera sjálfstæða dagskrárþætti er snerta Ísland eða Íslendinga sérstaklega. ... Útvarpsefni skal miða við fjölbreytni íslensks þjóðlífs. (*Lög um Ríkisútvarpið, 122/2000, 3. gr.*)

Hvernig sjónvarpsstöðvum, sem reknar eru í almannapágu (e. public service television), tekst að uppfylla lýðræðislegt og menningarlegt hlutverk með fjölbreyttu framboði efnis sem endurspeglar fjölbreytileika samfélagsins og ólíkar skoðanir og viðhorf mismunandi hópa og einstaklinga sem best, ræðst öðru fremur af fjármögnun þeirra eða eins og breski fjölmiðlafræðingurinn og fyrrverandi sjónvarpsframleiðandinn Nicholas Garnham orðar það: „It is the quantity of the funding and the nature of the financing source that is the most fundamental determining constraint on a broadcasting structure“ (Garnham, 1978: 53). Af þessu leiðir að spyrja má hvort sú staðreynd að Sjónvarpið sæki um þriðjung tekna sinna til auglýsinga og kostunar í beinni samkeppni við einkastöðvarnar hafi áhrif á efnisframboð og áherslur stöðvarinnar.

Að minnsta kosti virðist sem fjölbreytni efnis og hversu mikla áherslu almanna sjónvarpsstöðvar (e. public service television) leggja á umfjöllun um menningu og samfélagsmál ráðist að miklu leyti af því hvernig fjármögnun þeirra er háttáð. Þær stöðvar, sem fjármagnaðar eru að öllu eða mestu leyti af afnotagjöldum eða hliðstæðu fyrirkomulagi, standa sig merkjanlega betur í þessum efnum en þær almennastöðvar sem fjármagna starfsemi sína að talsverðu leyti með markaðstekjum, auglýsingum og kostun og þurfa þannig að keppa við markaðsmiðaðar stöðvar um athygli áhorfenda og auglýsenda (McKinsey & Company, 1998) og/eða styðjast við bein framlög almanna valdsins (Picard, 2002).

Jafnvel þótt ekki sé kveðið sérstaklega á í lögum um efni einkastöðva hefur Stöð 2 alla tíð lagt áherslu á upplýsingu, efni fyrir börn og eftir mætti á innlenda dagskrá.⁵⁹ Fréttatími stöðvarinnar hefur verið flaggskipið í dagskránni frá upphafi sem sést ekki hvað síst á því að hann hefur verið sá einstaki dagskrárliður stöðvarinnar sem mest

⁵⁹ Nánar er fjallað um ólíkar skyldur, kvaðir og heimildir Ríkisútvarpsins og einkastöðva hjá Ragnari Karlssyni, Hilmari Thor Bjarnasyni, Þorbirni Broddasyni og Margréti Lilju Guðmundsdóttur, 2000: 107–10 og hjá Þorbirni Broddasyni og Ragnari Karlssyni, 2004: 362–63.

hefur verið horft á í gegnum árin (Félagsvísindastofnun, 1991–1998; ÍM Gallup, 1999–2004).

Skjár 1 leggur ríkasta áherslu á afþreyingarefni hvers konar, knattspyrnu og að nokkru leyti á innlent efni í formi lífsstíls- og skemmtiefnis. Dagskráráhersla Sýnar er alfarið á íþróttir auk afþreyingar. Efnisframboð annarra stöðva er miklum mun takmarkaðra en þeirra stöðva sem senda út á landsvísu.

3.4.4 Sjónvarpsnotkun og markaðshlutdeild sjónvarpsstöðva

Sjónvarp er sá fjölmiðill sem flestir notfæra sér daglega. Ríflega níu af hverjum tíu einstaklingum á aldrinum 12–80 ára horfa eitthvað á sjónvarp á degi hverjum, eða nokkru fleiri en hlusta daglega á hljóðvarp eða glugga í dagblöð. Þrátt fyrir stórukið framboð sjónvarpsefnis og fjölgun sjónvarpsstöðva hefur áhorf aðeins aukist lítillega síðustu árin. Einstaklingar á aldrinum 12–80 ára verja daglega að meðaltali ríflega tveimur og hálfri klukkustund fyrir framan sjónvarpið (um 150 mínútum í október 2004). Þetta er álíka tími og mælist á meðal Norðurlandabúa en nokkru lægri en mælist almennt í Vestur-Evrópu og talsvert minni en algengt er víðast í Austur- og Suður-Evrópu, sem og í Bandaríkjunum og Japan (IP, 2004: 29).⁶⁰

Áhorfi á einstakar stöðvar og hlutdeild þeirra í millum er hér annars vegar lýst sem daglegri og vikulegri notkun og hins vegar sem meðaláhorfi á viðkomandi stöð. Dagleg og vikuleg notkun vísar til þess til hve stórs hlutfalls áhorfenda viðkomandi stöð nær að jafnaði á dag og viku en hlutdeild stöðvar í áhorfi vísar til þess hve mikið er horft á viðkomandi stöð sem hlutfall af heildaráhorfinu í tíma talið.⁶¹

Samkvæmt fjölmiðlakönnun ÍM Gallup í október 2004 horfðu daglega að jafnaði 62% fólks á aldrinum 12–80 ára á Sjónvarpið, á Stöð 2 55%, á Skjá 1 38%, á Popp TíVÍ 11% og á Sýn 4%. Uppsafnað áhorf yfir könnunarvikuna var 91% á Sjónvarpið, á Stöð 2 81%, litlu færri eða 79% horfðu á Skjá 1, á Sýn horfðu 12% og 31% horfðu einhvern tíma í vikunni á Popp TíVÍ. Notkun annarra innlendra stöðva var ekki könnuð. Jafnframt er notkun og áhorf á erlendar sjónvarpsstöðvar ekki mælt og því er lítið sem ekkert vitað um hlutdeild þeirra í sjónvarpsnotkun og áhorfi landsmanna.

Lengi vel skiptist sjónvarpsmarkaðurinn nokkuð jafnt upp á milli Sjónvarpsins og Stöðvar 2. Það er ekki fyrr en á allra síðustu árum sem breyting er að verða þar á. Mynd 16 sýnir áhorf á sjónvarpsstöðvar 1993–2004 sem hlutfall af þeim tíma sem sjónvarpsáhorfendur vorðu fyrir framan sjónvarpið í viku, eða það sem kalla má markaðshlutdeild stöðva.⁶²

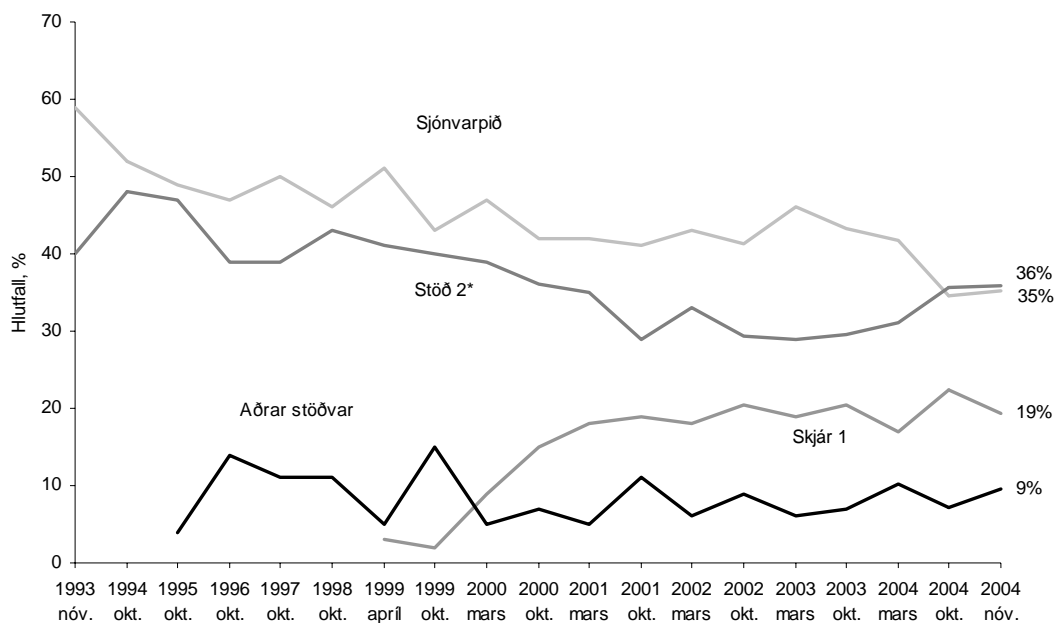
⁶⁰ Sökum ólíkra aðferða, sem viðhafðar eru við mælingar á fjölmiðlanotkun, verður að slá ákveðinn varnagla við slíka samanburði. Áhorf hefur tilhneigingu til að mælast talsvert hærra í dagbókarkönnunum eins og framkvæmdar hafa verið hér á landi en með viðstöðulausri rafrænni mælingu (e. *Peoples Meter* eða *24 hour recall system*) sem er við lýði víðast hvar í nágrannalöndunum (sjá t.d. IP, 2004, Menneer, 1995 og Nordström, 1995). Um þessar mundir standa yfir forprófanir á vegum ÍM Gallup, í samstarfi við samstarfshóp helstu stöðva og auglýsenda á sjónvarpsáhorfi, með sk. „Portable Peoples Meter“. Eftir því sem næst verður komist hefur ekki enn verið ákveðið af hálfu samstarfsaðila hvort þessi mælingaraðferð verður tekin í gagnnið að forprófunum loknum.

⁶¹ Í þeirri umfjöllun, sem hér fer á eftir um notkun og áhorf samkvæmt könnunum ÍM Gallup og áður Félagsvísindastofnunar, er einungis vísað til sk. stærri dagbókarkannana. Niðurstöður úr öðrum könnunum á sjónvarpsnotkun, sem sömu aðilar hafa gert, eru ekki til umræðu hér.

⁶² Aðeins hlutfall af áhorfi á þær stöðvar sem spurt var um í könnunum en ekki allt sjónvarpsáhorf.

Dregið hefur nokkuð jafnt úr samanlagðri hlutdeild Sjónvarpsins og Stöðvar 2 í heildaráhorfinu, eða frá því að vera að jafnaði vel yfir 80% um miðbik síðasta áratugar og niður í ríflega 71% í nóvember 2004. Hlutdeild Sjónvarpsins hefur þannig lækkað úr 59% í 35% og áhorf á Stöð 2 hefur farið úr 48% þegar mest mældist í október 1994 og niður í 36%.

Mynd 16. Hlutdeild sjónvarpsstöðva í heildaráhorfi 1993–2004, %



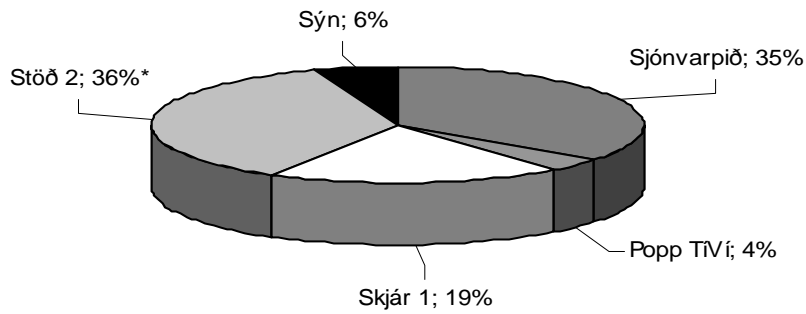
Skýring: Aðrar stöðvar: Stöð 1 1995–1997, Sýn 1996–2004, Popp TiVi 2000–2004.

* Ásamt Stöð 2+.

Heimildir: Félagsvísindastofnun, 1993–1998; ÍM Gallup, 1999–2004.

Á skömmum tíma hefur Skjár 1 orðið stöð með þriðja mesta áhorfið. Frá því í október 1999 og þar til í sama mánuði 2003 jókst hlutdeild stöðvarinnar í áhorfi úr 2% í 22%, en mælist nú 19%. Áhorf á aðrar stöðvar er snöggjum minna. Samanlögð hlutdeild Popp TiVi og Sýnar reyndist um tíu af hundraði í nóvember í fyrra. Hlutdeild einstakra stöðva í áhorfi í nóvember 2004 er dregin upp í mynd 17.

Mynd 17. Hlutdeild stöðva í heildaráhorfi á sjónvarp í nóvember 2004, %



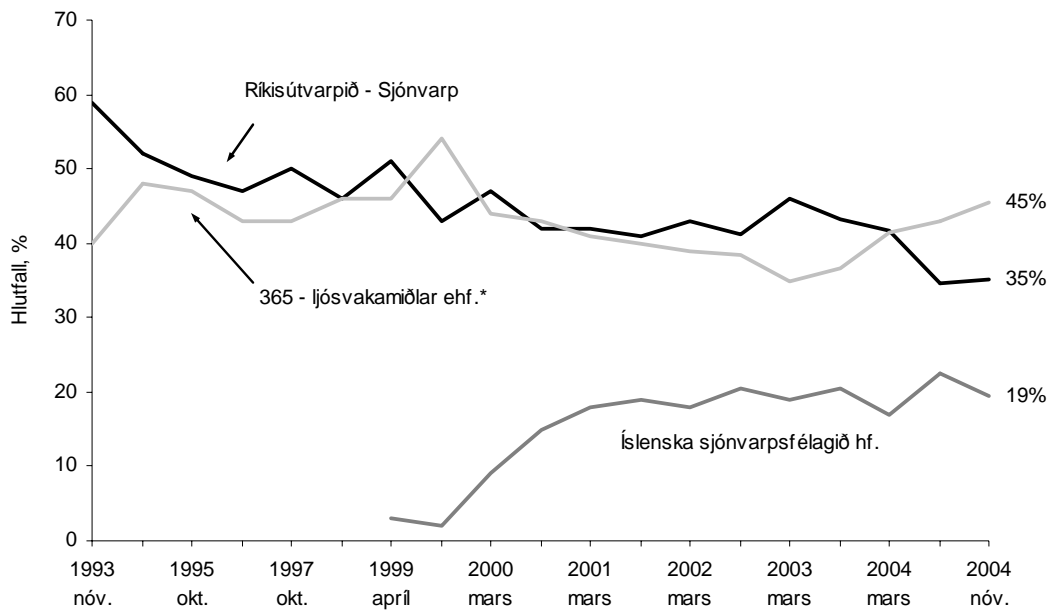
Skýring: Dagbókarkönnun í nóvember 2004.

* Ásamt Stöð 2+.

Heimild: ÍM Gallup, 2004.

Séu þessar niðurstöður heimfærðar upp á rekstraraðila, eins og gert er í mynd 18, sést greinilega hvernig tilkoma Skjás 1 hefur breytt því tvíveldi sem lengi vel ríkti á markaði milli Sjónvarpsins og stöðva 365 – ljósvakamiðla ehf. og fyrirrennara þess, Íslenska útvarpsfélagsins hf. og Sýnar hf. Með vexti og viðgangi Skjás 1, sem er í eigu Íslenska sjónvarpsfélagsins hf., hefur dregið nær samfellt úr áhorfi á aðrar stöðvar. Í nóvember í fyrra var samanlögð hlutdeild stöðva 365 – ljósvakamiðla ehf. (Stöð 2, Sýn og Popp TíVi) 46% samanborið við 54% í október 1999 (aðeins Stöð 2 og Sýn). Á sama tíma hefur hlutur Sjónvarpsins fallið úr 43% í 35%. Ef aðeins er miðað við innbyrðishlutdeild rekstraraðila einkastöðva í nóvember 2004 var samanlagt áhorf á stöðvar 365 – ljósvakamiðla ehf. um það bil 70% á móti 30% hlut Íslenska sjónvarpsfélagsins hf.

Mynd 18. Hlutdeild rekstraraðila sjónvarps í heildaráhorfi 1993–2004, %



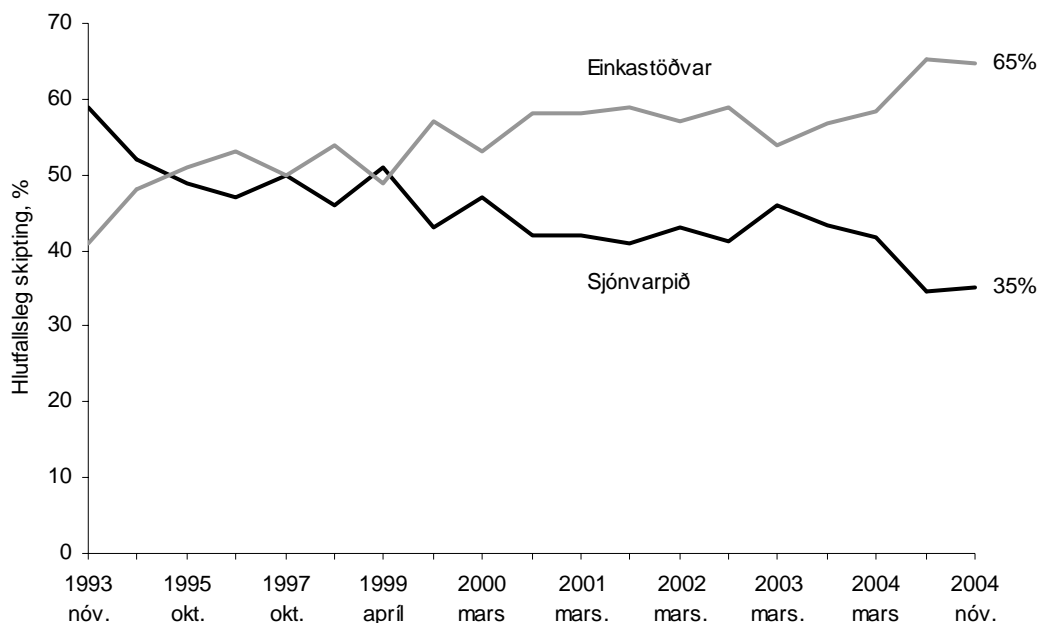
Skýring: 365 – ljósvakamiðlar ehf. = Stöð 2 (ásamt Stöð 2+), Sýn og Popp TíVi. Íslenska sjónvarpsfélagið hf. = Skjár 1.

* 365 – ljósvakamiðlar ehf. og fyrirrennarar þess, Norðurljós hf., Íslenska útvarpsfélagið ehf. og Sýn ehf.

Heimildir: Félagsvísindastofnun, 1993–1998; ÍM Gallup, 1999–2004.

Með auknu framboði sjónvarpsefnis og fjölgun sjónvarpsstöðva hefur dregið verulega úr hlutdeild Sjónvarpsins í áhorfi gagnvart einkastöðvunum (sjá mynd 19). Samanlagður skerfur einkastöðva í heildaráhorfinu í nóvember 2004 var 65% samanborið við 58% í október 2000, 51% í október 1995 og 41% árið 1993.

Mynd 19. Hlutdeild Sjónvarpsins og einkarekinna stöðva í heildaráhorfi 1993–2004, %



Heimildir: Félagsvísindastofnun, 1993–1998; ÍM Gallup, 1999–2004.

Í samanburði við það sem almennt gerist í löndum Evrópu og víðar í iðnríkjunum er samþjöppun á sjónvarpsmarkaði tiltölulega mikil hér mæld í hlutdeild stöðvar/stöðva í áhorfstíma eins og lesa má út úr töflu 19.⁶³ Að hluta til má rekja þetta til þess að stöðvar eru færri hér en almennt gerist í fjölmennari löndum og er áhorfið því ekki eins dreift og í þeim löndum þar sem stöðvar eru mun fleiri.

Árið 2003 mældist samanlögð hlutdeild einkarekinna stöðva hins vegar nokkru minni hér en sem nam meðaltali Evrópulandanna – að sama skapi var hlutur Sjónvarpsins nokkru meiri en gekk og gerðist annars staðar með stöðvar í almannaeigu. Síðan þá hefur hlutur einkastöðva vaxið umtalsvert eða í 65% á móti 35% hlut Sjónvarpsins samkvæmt könnun í nóvember í fyrra og er það að mestu sambærilegt við meðaltal Evrópulandanna.

⁶³ Ákveðinn varnagla verður að setja við þennan samanburð vegna ólíkra aðferða sem beitt er við mælingar á sjónvarpsáhorfi, sbr. nmgr. nr. 47.

Tafla 19. Sjónvarp í Evrópu 2003 – hlutdeild í áhorfi

	Aldur áhorfenda í mælingum	Hlutdeild stöðvar með mest áhorf, %	Hlutdeild tveggja stöðva með mest áhorf, %	Hlutdeild þriggja stöðva með mest áhorf, %	Hlutdeild opinberra stöðva, %	Hlutdeild einka- rekinna stöðva, %
Austurríki	12+	30	52	58	52	48
Belgía (flæmski hlutinn)	15+	29	53	62	38	62
Belgía (vallónski hlutinn)	15+	23	41	55	20	80
Bretland	16+	26	51	62	47	53
Danmörk	12+	36	65	72	69	31
Finnland	10+	38	61	82	43	57
Frakkland	15+	31	51	67	42	58
Grikkland	15+	23	40	54	14	86
Holland	13+	17	33	45	35	65
Írland	15+	27	41	52	41	59
Ísland	12–80	43	73	94	43	57
Ítalía	15+	24	47	59	46	54
Lúxemborg	12+	14	24	32	–	100
Noregur	12+	40	70	80	44	56
Portúgal	15+	29	58	83	30	70
Spánn	16+	24	46	65	49	51
Sviss (frönskumælandi hlutinn)	15–74	26	43	52	31	69
Sviss (ítölskumælandi hlutinn)	15–74	27	41	50	32	68
Sviss (þýskumælandi hlutinn)	15–74	25	33	41	33	67
Svíþjóð	15+	26	50	66	41	59
Þýskaland	14+	15	30	43	43	57
Búlgaría	15+	38	71	84	33	67
Eistland	18+	22	42	60	18	82
Hvíta-Rússland	16+	53	69	83	70	30
Króatía	15+	44	63	77	73	27
Lettland	18+	22	37	52	20	80
Litháen	15+	27	51	63	13	87
Makedónía	14+	29	46	60	21	79
Pólland	16+	26	47	63	49	51
Rúmenía	15+	28	44	58	35	65
Rússland*	18+	27	48	61	52	48
Serbía og Svartfjallaland	15+	21	42	52	36	64
Slóvakía	12–79	46	62	73	20	80
Slóvenía	15+	29	54	64	35	65
Tékkland	15+	43	66	86	30	70
Tyrkland	20+	15	29	43	9	91
Úngverjaland	18+	30	60	78	22	78
Úkraína	18+	29	49	59	3	97
Evrópa, meðaltal	•	29	50	63	35	65
Vestur-Evrópa, meðaltal	•	27	48	61	38	62
Mið- og Austur-Evrópa, meðaltal	•	31	52	66	32	68
Evrópa, miðgildi	•	27	47/48	60/61	35/36	64/65
Bandaríkin**	18+	11	21	31	2	98
Japan***	20+	22	39	57	20	80

Skýring: Meðaltal = óvegið meðaltal.

* Áhorf í þéttbýli með yfir 100.000 íbúa. ** Tölur eiga við s.hl. árs 2003 og f.hl. árs 2004. *** Tölur eiga við árið 2002.

Heimild: IP (2004).

3.5 Tekjur fjölmiðlamarkaða

Samanlagðar tekjur fjölmiðla (útvarp og fréttablöð) námu rúmum 12,3 milljörðum króna árið 2003, reiknað á meðalvirði ársins 2004.⁶⁴ Frá 1990 að telja og til 2003 nam tekjuaukningin um 35%. Heildartekjur hafa lítils háttar dregist saman frá 2000/2001 að telja. Tekjuskerðingin er misjafnlega mikil eftir tegund fjölmiðla. Samdrátturinn hefur harðast komið niður á dagblöðunum (sjá töflu 20).

Tafla 20. Tekjur fjölmiðla 1986–2003

	1986	1990	1995	2000	2001	2002	2003
<i>Millj. kr.</i>							
Tekjur, alls	...	...	9.093	12.661	12.641	12.134	12.336
Fréttablöð, alls	...	...	4.137	5.319	4.830	4.591	4.806
Dagblöð	3.879	4.008	3.669	4.799	4.363	4.090	**
Vikublöð	...	...	468	520	467	500	**
Hljóðvarp	1.107	1.260	1.254	1.659	1.600	1.533	1.638
Sjónvarp*	1.476	3.419	3.702	5.682	6.211	6.011	5.892
<i>Hlutfallsleg skipting, %</i>							
Fréttablöð, alls	...	...	45	42	38	38	39
Dagblöð	...	...	40	38	35	34	35
Vikublöð	...	...	5	4	4	4	4
Hljóðvarp	...	...	14	13	13	13	13
Sjónvarp*	...	...	41	45	49	50	48

Skýringar: Tekjur á verðlagi ársins 2004. Samtala undirliða þarf ekki að koma heim við heildartölur vegna sléttunar talna.

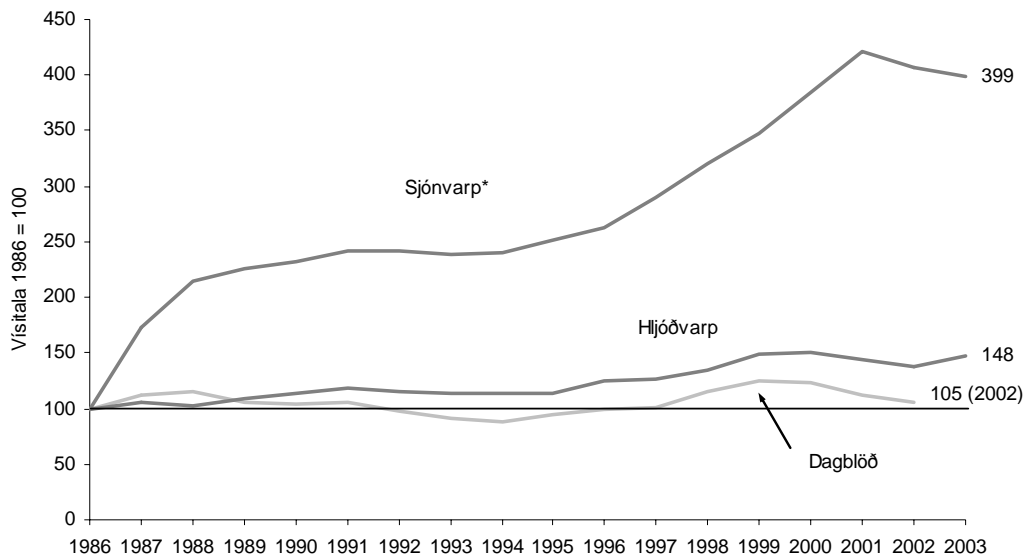
* Ásamt endurvarpi. ** Ekki gefið upp vegna trúnaðar.

Heimild: Hagstofa Íslands, 2003 og áður óbirtar upplýsingar.

Mynd 20 sýnir tekjuþróun þriggja meginflokka fjölmiðla á árabílinu 1986–2003 í formi vísitölu (á virði 2004; 1986 = 100). Dagblöðin hafa ekki mikið meira en haldið sjó yfir tímabilið. Á sama tíma jukust tekjur hljóðvarps um 48%. Tekjuaukningin hefur langsamlega mest orðið í sjónvarpsrekstri eða nær fjórfaldast.

⁶⁴ Hér er einungis miðað við tekjur sem rekja má með beinum hætti til fjölmiðlunar (þ.e. tekjur af sölu og auglýsingum og kostun og sem nefndar eru hér fjölmiðlatekjur). Ekki er hér gerð grein fyrir heildarveltu greinarinnar.

Mynd 20. Tekjur fjölmiðlamarkaða 1986–2003: vísitala (1986 = 100)



Skýringar: Reiknað út frá tekjum fjölmiðla (afnotagjöld og áskriftir, lausasala, auglýsingar og kostun). Tekjur á verðlagi ársins 2004.

* Ásamt tekjum af endurvarpi.

Heimild: Hagstofa Íslands, áður óbirtar upplýsingar.

3.5.1 Tekjur fréttablaða

3.5.1.1 Tekjur dagblaðaútgáfunnar

Langsamlega stærstur hluti tekna blaðaútgáfunnar fellur dagblöðunum í skaut eða nálægt 90 af hundraði. Tekjur af dagblaðaútgáfu hafa dregist nokkuð saman á síðustu árum sem rekja má til samdráttar í sölu og að minna leyti til samdráttar í auglýsingatekjum en hafa síðan aukist á ný upp á síðkastið þótt ekki nemi tekjuskerðingu fyrri ára. Samanlagðar tekjur af blaðasölu og auglýsingum dagblaða (svo nefndar blaðtekjur) námu 4.090 milljónum króna árið 2002 og höfðu þá lækkað úr 4.799 milljónum síðan 2000, eða um 15 af hundraði, reiknað á verðlagi ársins 2004 (sjá töflu 21).

Tafla 21. Tekjur dagblaða 1986–2003

	1986	1990	1995	2000	2001	2002	2003
<i>Millj. kr.</i>							
Tekjur, alls	3.879	4.008	3.669	4.799	4.363	4.090	*
Sala	1.837	1.971	1.731	1.794	1.746	1.612	*
Auglýsingar	2.042	2.036	1.937	3.005	2.618	2.478	*
<i>Hlutfallsleg skipting, %</i>							
Sala	47	49	47	37	40	39	30**
Auglýsingar	53	51	53	63	60	61	70**

Skýringar: Tekjur á verðlagi ársins 2004. Samtala undirliða þarf ekki að koma heim við heildartölur vegna sléttunar talna.

* Ekki gefið upp vegna trúnaðar. ** Áætluð skipting.

Heimild: Hagstofa Íslands, 2003 og áður óbirtar upplýsingar.

Auglýsingatekjur eru sífellt mikilvægari tekjustofn dagblaðaútgáfunnar á kostnað tekna af blaðasölu. Framan af skiptust tekjur dagblaðanna af auglýsingum og sölu nokkuð jafnt en laust fyrir 1995 fór að draga í sundur og auglýsingar urðu helsta tekjulind dagblaðanna. Tilkoma Fréttablaðsins 2001 hefur orðið til þess að auka enn vægi auglýsinga á kostnað tekna af sölu og er nú svo komið að áætla má að um 70 af hundraði af blaðtekjum dagblaðanna falli til af birtingu auglýsinga.

3.5.1.2 Tekjur bæjar- og héraðsfréttablaða

Tekjur, sem falla til af útgáfu bæjar- og héraðsfréttablaða, eru verulega takmarkaðar borið saman við tekjur af öðrum fjölmiðlarekstri. Árið 2003 má ætla að blaðtekjur (sala og auglýsingar) bæjar- og héraðsfréttablaðanna hafi numið hátt í 400 milljónum króna reiknað á verðlagi ársins 2004, þar af fengust um 74% teknanna af birtingu auglýsinga.

Tafla 22. Tekjur bæjar- og héraðsfréttablaða 1995–2003

	1995	2000	2001	2002	2003
<i>Millj. kr.</i>					
Tekjur, alls	217	325	280	328	367
Sala	57	88	71	81	95
Auglýsingar	160	237	209	247	272
<i>Hlutfallsleg skipting, %</i>					
Sala	26	27	25	25	26
Auglýsingar	74	73	75	75	74
Meðaltal í millj. kr.	11	19	16	16	16
Miðgildi í millj. kr.	8	12	10	9	9

Skýringar: Tekjur á verðlagi ársins 2004. Samtala undirliða þarf ekki að koma heim við heildartölur vegna sléttunar talna. Einungis bæjar- og héraðsfréttablöð útgefin a.m.k. einu sinni í viku.

Heimild: Hagstofa Íslands, áður óbirtar upplýsingar.

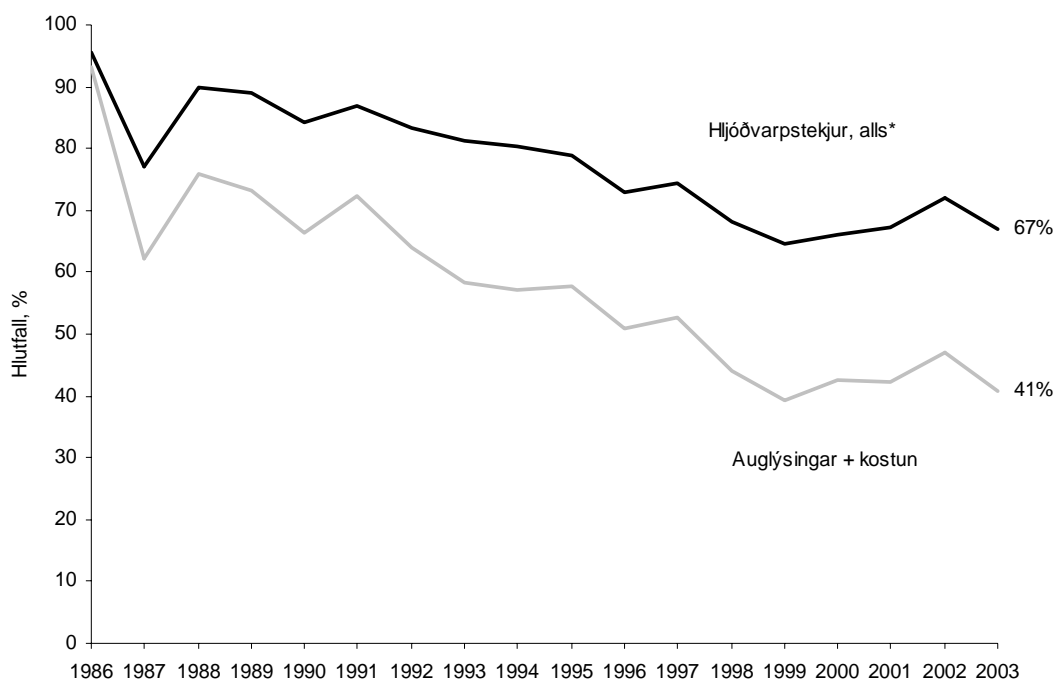
Tekjur flestra blaðanna eru naumt skammtaðar sem sést best á því að að meðaltali hafði hvert blað um 16 milljónir í tekjur og helmingur blaðanna velti minna en níu milljónum króna.

3.5.2 Tekjur hljóðvarps

Eftir nokkurn samdrátt á hljóðvarpsmarkaði undanfarin ár frá árinu 2000 að telja hafa tekjur hljóðvarps farið vaxandi á ný. Hljóðvarpstekjur, þ.e. auglýsingar og kostun, ásamt afnotagjöldum Ríkisútvarpsins – Hljóðvarps, jukust um 48% milli árunna 1986–2003, eða úr rúmum milljarði króna í tæpar 1.638 milljónir króna, reiknað á verðlagi ársins 2004. Þar af vó þyngst tekjuaukning Ríkisútvarpsins – Hljóðvarps í afnotagjöldum en upphæð afnotagjalda nær tvöfaldaðist á árabílinu. Á sama tíma hafa auglýsingatekjur Ríkisútvarpsins – Hljóðvarps lækkað um nær helming að raunvirði sem eðlilega helgast af því að árið 1986 var Ríkisútvarpið svo til eitt á auglýsingamarkaði hljóðvarps. Hljóðvarpstekjur einkarekinna stöðva samanstanda einungis af auglýsingum og kostun.

Hlutdeild hljóðvarpstekna Ríkisútvarpsins sem hlutfall af tekjum hljóðvarps á árabílinu 1986–2003 er sýnd á mynd 21. Frá 1986 að telja hefur dregið nær samfelld úr hlutdeild Ríkisútvarpsins á þessum markaði. Árið 2003 var hlutur Ríkisútvarpsins af heildartekjum hljóðvarps kominn niður í 67% og 41% ef aðeins er miðað við samanlagðar tekjur hljóðvarps af auglýsingum og kostun.

Mynd 21. Tekjur Ríkisútvarpsins - Hljóðvarps sem hlutfall af heildartekjum hljóðvarpsstöðva 1986–2003, %



* Afnotagjöld og auglýsingar + kostun. Tekjur á verðlagi ársins 2004.

Heimild: Hagstofa Íslands, 2003 og áður óbirtar upplýsingar.

Frekari samanburður á tekjum hljóðvarps í einkaeign og Ríkisútvarpsins á árabílinu 1990–2003 er sýndur í töflu 23. Árið 1990 námu tekjur af hljóðvarpsstarfsemi 1.260 milljónum króna samanborið við 1.638 milljónir árið 2003, reiknað á verðlagi ársins 2004. Allan tíunda áratuginn dró nánast jafnt og þétt úr hlutdeild Ríkisútvarpsins á

Þessum markaði, hvort heldur er miðað við hljóðvarpstekjur í heild eða einungis tekjur af auglýsingum og kostun.

Tafla 23. Tekjur hljóðvarps 1990–2003

	1990	1995	2000	2001	2002	2003
<i>Millj. kr.</i>						
Tekjur, alls	1.260	1.254	1.659	1.600	1.533	1.638
Einkareknar stöðvar	197	266	562	523	430	542
Ríkisútvarpið – Hljóðvarp	1.063	987	1.097	1.077	1.103	1.096
Afnotagjöld RÚV*	672	623	681	695	723	723
Auglýsingar/kostun, alls*	588	630	978	905	810	915
Einkareknar stöðvar	197	266	562	523	430	542
Ríkisútvarpið – Hljóðvarp	391	364	416	382	380	373
<i>Hlutfallsleg skipting, %</i>						
Tekjur, alls						
Einkareknar stöðvar	16	21	34	33	28	33
Ríkisútvarpið – Hljóðvarp	84	79	66	67	72	67
Auglýsingar/kostun, alls*						
Einkareknar stöðvar	34	42	57	58	53	59
Ríkisútvarpið – Hljóðvarp	66	58	43	42	47	41

Skýringar: Tekjur á verðlagi ársins 2004. Samtala undirliða þarf ekki að koma heim við heildartölur vegna sléttunar talna.

* Kostun einkastöðva er ekki innifalin fyrir árin 1990 og 1995.

Heimild: Hagstofa Íslands, 2003 og áður óbirtar upplýsingar.

Árið 2003 var hlutur einkarekinna stöðva í heildartekjum hljóðvarps kominn í 33% úr 16% árið 1990. Hlutdeild einkarekinna stöðva í tekjum af auglýsingum og kostun hækkaði úr 34% árið 1990 í 59% til ársins 2003.

3.5.3 Tekjur sjónvarps

Sjónvarpsmarkaðurinn velti tæpum sex milljörðum króna árið 2003, mælt í samanlögðum tekjum af afnotagjöldum, áskriftum, auglýsingum og kostun (hér nefnt sjónvarpstekjur). Lætur nærri að tekjur sjónvarps séu um það bil fjórfaldar á við tekjur hljóðvarps og u.þ.b. fimmtungi hærri en samanlagðar tekjur af útgáfu dagblaða og vikublaða. Frá því að einkarekstur sjónvarps hófst 1986 og til og með 2003 hafa tekjur sjónvarps, að endurvarpi meðtöldu, u.þ.b. fjórfaldast, eða farið úr tæpum 1.500 milljónum króna í 5.892 milljónir, reiknað á verðlagi ársins 2004. Nokkuð hefur hægt á þessum vexti á síðari árum en frá 1990 til 2003 jukust tekjur sjónvarps um 72%. Um fimm prósentu tekjusamdráttur hefur orðið í sjónvarpstekjum frá 2001 sem að stórum hluta er að rekja til samdráttar í auglýsingatekjum fjölmiðla samfara slaka í efnahagslífinu milli áronna 2001 og 2002.

Yfirlit yfir þróun sjónvarpstekna 1990–2003 er að finna í töflu 24. Tekjuaukningin á tímabilinu hefur einkum orðið í áskriftartekjum einkasjónvarpsstöðva en þær hafa ríflega tvöfaldast á árabílinu á meðan tekjur Sjónvarpsins af afnotagjöldum hafa aðeins lítillega hækkað. Áskriftir og afnotagjöld eru um 71% af tekjum sjónvarps, þar af um 70% af tekjum einkastöðva og um 74% af tekjum Ríkisútvarpsins – Sjónvarps. Tekjur einkastöðva af auglýsingum og kostun ríflega fjórfölduðust frá 1990 til 2003 á sama tíma og um lítils háttar aukningu var að ræða hjá Sjónvarpinu.

Tafla 24. Tekjur sjónvarps 1990–2003

	1990	1995	2000	2001	2002	2003
<i>Millj. kr.</i>						
Tekjur, alls	3.419	3.702	5.682	6.211	6.011	5.892
Einkareknar stöðvar	1.674	1.986	3.730	4.332	4.096	3.950
Ríkisútvarpið – Sjónvarp	1.745	1.716	1.953	1.879	1.915	1.942
Afnotagjöld/áskriftir, alls	2.744	2.880	3.858	4.268	4.309	4.202
Einkareknar stöðvar	1.399	1.634	2.496	2.878	2.863	2.756
Ríkisútvarpið – Sjónvarp	1.345	1.246	1.362	1.390	1.446	1.446
Auglýsingar/kostun, alls	676	821	1.825	1.942	1.702	1.691
Einkareknar stöðvar*	275	351	1.234	1.453	1.233	1.195
Ríkisútvarpið – Sjónvarp	401	470	591	489	469	496
<i>Hlutfallsleg skipting, %</i>						
Tekjur, alls						
Einkareknar stöðvar	49	54	66	70	68	67
Ríkisútvarpið – Sjónvarp	51	46	34	30	32	33
Afnotagjöld/áskriftir, alls						
Einkareknar stöðvar	51	57	65	67	66	66
Ríkisútvarpið – Sjónvarp	49	43	35	33	34	34
Auglýsingar/kostun, alls						
Einkareknar stöðvar*	41	43	68	75	72	71
Ríkisútvarpið – Sjónvarp	59	57	32	25	28	29

Skýringar: Tekjur á verðlagi ársins 2004. Ásamt tekjum endurvarps. Samtala undirliða þarf ekki að koma heim við heildartölur vegna sléttunar talna.

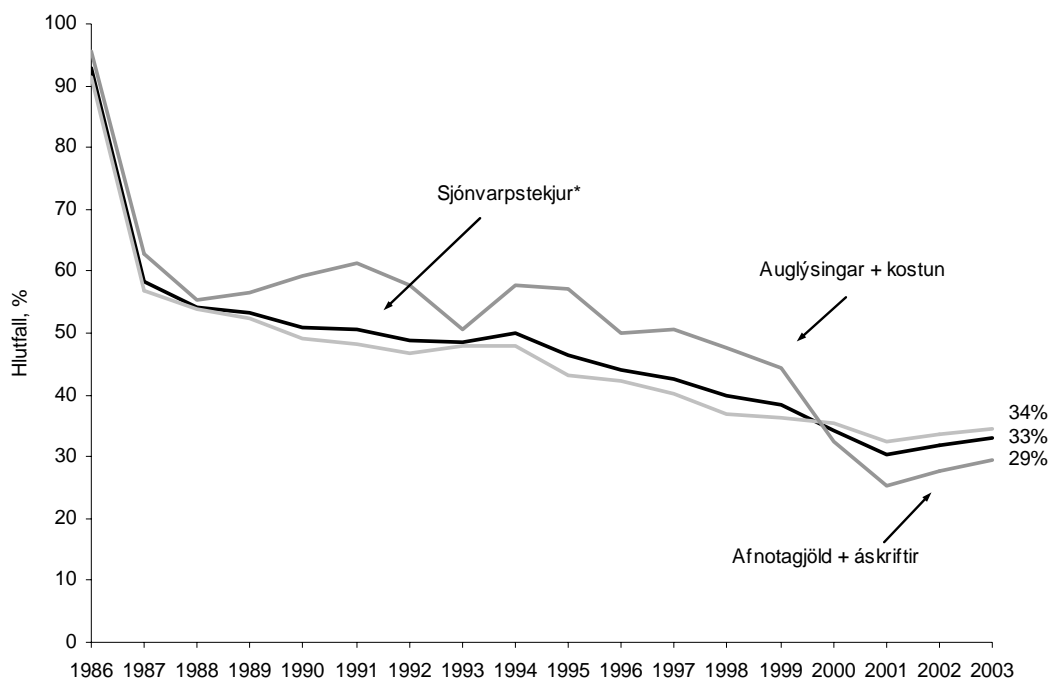
* Kostun einkastöðva er ekki innifalin fyrir árin 1990 og 1995.

Heimild: Hagstofa Íslands, 2003 og áður óbirtar upplýsingar.

Árið 2003 námu tekjur einkarekinna stöðva af heildartekjum sjónvarps 67% samanborið við rétt um helming árið 1990. Tekjur einkastöðvanna í afnotagjöldum/áskriftum námu 66% árið 2003 samanborið við 51% 1990 og 71% tekna af auglýsingum og kostun sjónvarps árið 2003 féll í hlut einkastöðvanna samanborið við 41% árið 1990. Hlutdeild einkarekinna stöðva í tekjum af sjónvarpsstarfsemi jókst samfelld fram til ársins 2001. Síðan hafa þær dregist lítillega saman. Milli 2001 og 2003 lækkaði hlutdeild einkastöðvanna í heildartekjum úr 70% í 67% sem rekja má að miklu leyti til samdráttar í tekjum af auglýsingum og kostun.

Hlutfallsleg skipting tekna einkarekinna sjónvarpsstöðva og Sjónvarps Ríkisútvarpsins er sýnd yfir lengra tímabil í mynd 22, eða á árabílinu 1986–2003. Líkt og myndin ber með sér juku einkareknu stöðvarnar hlut sinn nær samfelld fram til ársins 2003 er hlutur Ríkisútvarpsins hækkaði lítillega á ný.

Mynd 22. Tekjur Ríkisútvarpsins - Sjónvarps sem hlutfall af heildartekjum sjónvarpsstöðva 1986–2003, %



Skýringar: Ásamt tekjum af viðstöðulausu endurvarpi sjónvarps.

* Afnotagjöld + áskriftir og auglýsingar + kostun.

Heimild: Hagstofa Íslands, 2003 og áður óbirtar upplýsingar.

3.6 Helstu fyrirtæki á sviði fjölmiðlunar: markaðsleg samþjöppun og eignarhald

Samþjöppun á íslenskum fjölmiðlamarkaði verður að teljast mikil. Gildir þá einu hvort horft er til eignarhalds eða stöðu einstakra aðila á markaði. Samþjöppun á markaði er ekki aðeins bundin við fjölmiðlamarkaðinn einan sem vissulega má að talsverðu leyti rekja til smæðar íslensks samfélags.⁶⁵

3.6.1 Samþjöppun fjölmiðlamarkaða

Þegar fjallað er um samþjöppun á fjölmiðlamarkaði og reyndar á mörkuðum almennt er einkum litið til láréttra umsvifa og markaðshlutdeildar fremur en lódréttra tengsla. Algengir mælikvarðar, sem notaðir eru við mat á markaðslegri samþjöppun, eru

⁶⁵ Viðlíka máli gegnir einnig um flest svið tengdra markaða og í afþreyingariðnaði, svo sem í útgáfu og dreifingu hljóðrita og kvikmynda og í dreifingu og sölu tölvuleikja og leikjatölva. – Sjá t.d. um kvikmyndamarkaðinn hjá Ragnari Karlssyni, 2002a: 13–20, 2002b: 310 og Samkeppnisstofnun, 2004.

hlutdeild fjögurra stærstu fyrirtækja (á ensku oft nefnt *C4 Index*)⁶⁶ og *Hirschman-Herfindahl Index* (hér eftir nefndur til styttingar HHI). Síðarnefndi mælikvarðinn er m.a. lagður til grundvallar leiðbeiningarvísi bandaríska dómsmálaráðuneytisins og Federal Trade Commission um mat á láréttum samruna og markaðssamþjöppun, í svonefndum Horizontal Merger Guidelines (U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission, 1997). HHI-mælikvarðanum hefur einnig verið beitt af Samkeppnisstofnun við mat á áhrifum samruna og vegna álitamála sem upp hafa komið vegna samruna fyrirtækja á tilteknum mörkuðum (sbr. t.d. Samkeppnisstofnun, 2004), sem og eftirlitsaðilum með fjölmiðlum, s.s. hollensku fjölmiðlaeftirlitsstofnuninni Commissariaat voor der Media („Media Monitor“, <http://www.mediamonitor.nl/>).

HHI-mælikvarðinn er fenginn með því að leggja saman margfeldi markaðshlutdeildar (þ.e. í öðru veldi) þeirra fyrirtækja sem skilgreind eru á sama markaði. Kvarðinn tekur gildi á bilinu 0 og 10.000. Eftir því sem gildið er lægra þeim mun minni er samþjöppunin og þeim mun hærra sem gildið er þeim mun meri er samþjöppunin. Sem dæmi má taka markað með tíu fyrirtækjum sem hvert um sig er með 10% markaðshlutdeild. HHI væri þá $10^2 \times 10 = 1.000$; ellegar ef fimm fyrirtæki eru á markaði með jafna markaðshlutdeild þá væri HHI $20^2 \times 5 = 2.000$; ef aðeins eitt fyrirtæki væri á markaði þá væri HHI $100^2 \times 1 = 10.000$. Ef fyrirtækin á markaði eru mörg og öll með örlitla markaðshlutdeild er HHI því sem næst 0.⁶⁷ Kosturinn við HHI-mælikvarðann umfram C4-mælikvarðann er sá helstur að hann er ekki eins næmur fyrir fjölda fyrirtækja á markaði (sbr. Compaine, 2000: 558; Hoskins, McFayden og Finn, 2004: 146–47; van Cuilenburg, 2000; van der Wurff, van Cuilenburg og Keune, 2000: 139-40).

Mismunandi er hvar samkeppnisyfirvöld og eftirlitsaðilar draga mörkin við óæskilega samþjöppun á markaði og við hve mikla hækkun á gildi mælikvarðans skuli vera ástæða til að óttast neikvæð áhrif á samkeppni eftir samruna.⁶⁸ Algeng þumalfingursregla er að miða við að ef gildi HHI er yfir 1.800 sé um ríka samþjöppun að ræða; um litla samþjöppun sé að ræða ef gildið fer undir 1.000; og að samþjöppun sé nokkur en ekki teljist ástæða til sérstakra inngripa ef gildið liggur milli 1.000 og 1.800.

Við mat á samþjöppun á markaði og samkeppnislegum áhrifum samþjöppunar verður að skilgreina viðeigandi markað/markaði. Til grundvallar við skilgreiningu á mörkuðum er sölusvæði vöru og staðgönguvöru eða þjónustu og staðgönguþjónustu. Með staðgöngu er átt við þegar vara eða þjónusta getur komið að fullu eða verulegu leyti í staðinn fyrir aðra vöru eða þjónustu. Landfræðileg mörk sölu og þjónustu eru að auki lögð til grundvallar skilgreiningu á mörkuðum (sjá frekar Samkeppnisstofnun, 2005a og 2005b).

⁶⁶ C4-mælikvarðinn var lagður til grundvallar nýlegri úttekt um samþjöppun á fjölmiðlamörkuðum í tíu Evrópulöndum sem unnin var að undirlagi hollensku fjölmiðlastofnunarinnar, Commissariaat voor der Media. – Sjá Ward o.fl. (2004).

⁶⁷ Mælikvarðann má skrifa út á eftirfarandi hátt:

$$HHI = \sum(m_i^2)$$

$$1/n \text{ (fullkomin samkeppni)} \leq HHI \leq 10.000 \text{ (einokun)}$$

$$\text{þar sem } m_i = \frac{\text{markaðshlutdeild (tekjur/útbreiðsla/áhorfendur/tími/...) } i}{n}$$

$$n = \text{fjöldi fyrirtækja/rekstraraðila/fjölmiðla á markaði}$$

⁶⁸ Tulkunarreglur framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um mat á láréttum samruna eru til að mynda nokkuð rýmri en þær sem bandarísk samkeppnisyfirvöld styðjast við. – Sjá Samkeppnisstofnun, 2004, s. 13, nmgr. 28 og U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission, 1997.

Hér á eftir skal gerð tilraun til að bregða HHI-kvarðanum á dagblaða-, hljóðvarps- og sjónvarpsmarkaðinn með tilliti til samþjöppunar á undanförunum árum. Í mati samkeppnisyfirvalda á samþjöppun markaða og áhrifum samruna á samþjöppun er algengast að miðað sé við tekjur/veltu. HHI er hér reiknað út frá markaðsstöðu fjölmiðla og rekstraraðila m.v. útbreiðslu og hlutdeild í lestri, hlustun og áhorfi. Stuðst er annars vegar við útbreiðslu dagblaðanna og hins vegar niðurstöður nýlegra fjölmiðlakannana um markaðshlutdeild fjölmiðla. Útreikningarnir ná til allra dagblaðanna og þeirra hljóðvarps- og sjónvarpsstöðva sem fjölmiðlakannanir taka til. Markaðshlutdeild m.v. útbreiðslu og hlustun og áhorf er ekki síður algengur mælikvarði en tekjur og velta þegar meta skal samþjöppun á fjölmiðlamörkuðum enda liggja aðrir og víðtækari hagsmunir að baki vangaveltum um samþjöppun og fákeppni í fjölmiðlun en eingöngu rekstrarleg og viðskiptaleg sjónarmið.

Litið er hér svo á að dagblöð, hljóðvarp og sjónvarp myndi ótengda vöru- og þjónustumarkaði. Nýverið hefur framkvæmdastjórn Evrópusambandsins lagt til að sjónvarpsmarkaði sé skipt upp í nokkra undirmarkaði, almennt sjónvarp, áskriftarsjónvarp og endurvarp. Samkeppnisráð tekur mið af þessum tilmælum í nýlegum úrskurðum sínum um samruna Og fjarskipta hf. og Fréttar ehf. (nú 365 – prentmiðla) og Íslenska útvarpsfélagsins ehf. (nú 365 – ljósvakamiðla ehf.) og Landssíma Íslands hf. og Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. (sbr. Samkeppnisstofnun, 2005a og 2005b). Ekki er hér gerð tilraun til landfræðilegrar skiptingar þessara þriggja markaða. Flestir þeirra fjölmiðla, sem hér eru lagðir til grundvallar, ná til þorra þjóðarinnar.

Eins og upplýsingarnar í töflu 25 og mynd 23 bera með sér sker dagblaðamarkaðurinn sig úr hvað samþjöppun varðar, hvort heldur reiknað er út frá titlum eða rekstraraðilum. Gildi HHI er umtalsvert umfram viðmiðunarmörk mikillar samþjöppunar, jafnt hvað varðar útbreiðslu og lestur, eða yfir 4.000 hvað viðkemur titlum og yfir 5.500 mælt í hlutdeild rekstraraðila.⁶⁹ Vert er að geta þess að samþjöppun í útbreiðslu eftir titlum er síður en svo einhver nýlunda á íslenskum dagblaðamarkaði sem meðal annars stafar af þeirri yfirburðastöðu sem Morgunblaðið hafði á þessum markaði áratugum saman. Hins vegar er veruleg aukning samþjöppunar eftir rekstraraðilum tiltölulega ný af nálinni sem vitanlega stafar af því að nýlega hafa komið til skjalanna útgefendur sem gefa út meira en eitt blað.

Tafla 25. HHI fyrir fjölmiðlamarkaði 1986–2004

	HHI-gildi							
	1986	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
<i>HHI eftir titlum/stöðvum</i>								
Dagblöð								
Útbreiðsla*	3.465	3.869	4.300	4.855	3.822	3.976	4.267	4.360
Lestur	...	...	...	4.476	3.506	3.520	3.909	4.090
Hljóðvarp								
Hlustun	...	...	...	...	...	2.007	1.931	1.900
Sjónvarp								
Áhorf	...	...	4.626	3.334	2.956	3.023	3.187	2.952
<i>HHI eftir eignarhaldi</i>								

⁶⁹ Hér er HHI fyrir útbreiðslu reiknað út frá seldum eintökum ásamt eintökum Fréttablaðsins sem dreift er með blaðberum. HHI væri nokkru hærra ef miðað væri við heildarupplag dreifðra eintaka Fréttablaðsins.

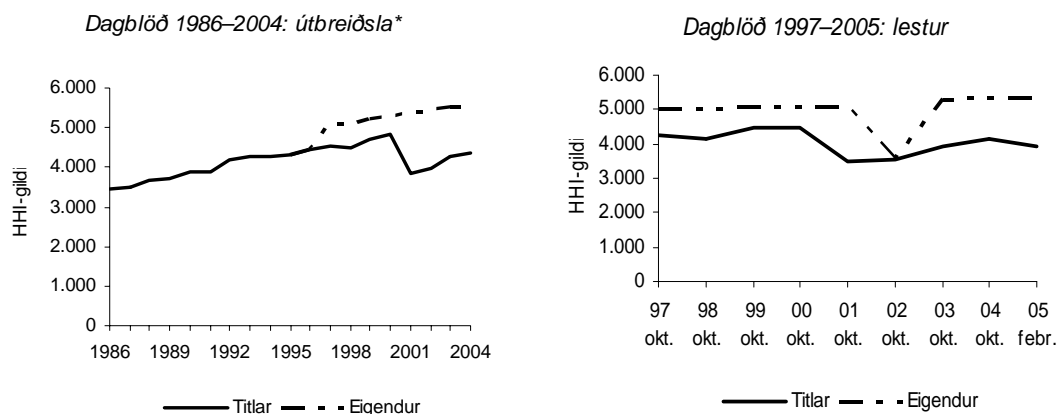
Dagblöð								
Útbreiðsla	3.465	3.869	4.300	5.293	5.348	5.432	5.525	5.506
Lestur	...		...	5.062	5.071	3.520	5.278	5.354
Hljóðvarp								
Hlustun	...	...	...	...	...	4.363	4.195	4.329
Sjónvarp								
Áhorf	...	...	4.626	3.838	3.642	3.588	3.604	3.676

Skýringar: Dagblöð / lestur = út frá könnunum í okt. 2000–2003 og nóv. 2004. Hljóðvarp = út frá könnunum í mars 2002, nóv. 2003 og okt. 2004. Sjónvarp = út frá könnunum í okt. 1995–2003 og nóv. 2005.

* Reiknað út frá seldum eintökum og útbornum eintökum Fréttablaðsins.

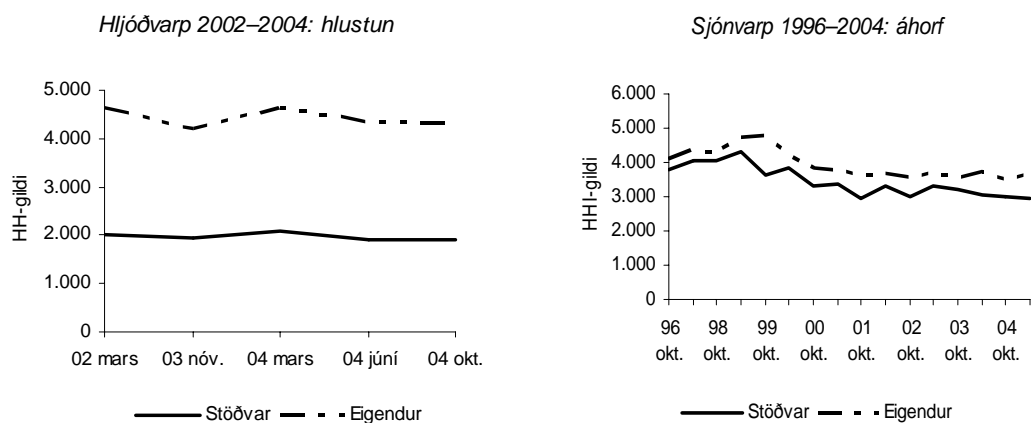
Heimildir: Unnið út frá óbirtum gögnum Hagstofu Íslands, fjölmiðlakönnunum Félagsvísindastofnunar, 1995 og ÍM Gallup, 2000–2004.

Mynd 23. HHI fyrir fjölmiðlamarkaði



Skýring: * Reiknað út frá seldum eintökum og eintökum Fréttablaðsins sem eru borin út með blaðberum.

Heimildir: Unnið út frá gögnum Hagstofu Íslands, fjölmiðlakönnunum Félagsvísindastofnunar, 1997–1998 og ÍM Gallup, 1999–2005.



Heimildir: Unnið út frá fjölmiðlakönnunum Félagsvísindastofnunar, 1996–1998 og ÍM Gallup 1999–2004.

Samþjöppun á hljóðvarpsmarkaði m.v. stöðvar er sýnu minnst eða um 1.900 og fer frekar minnkandi ef eitthvað er. Aftur á móti verður samþjöppun að teljast mikil hvað varðar markaðshlutdeild eftir rekstraraðilum, eða yfir 4.300 á HHI, sem stafar öðru fremur af sterkri stöðu Ríkisútvarpsins og 365 – ljósvakamiðla ehf. á markaði.

Samþjöppun á sjónvarpsmarkaðnum verður samkvæmt þessu sömuleiðis að teljast umtalsverð. Samþjöppun í áhorfi m.v. einstakar sjónvarpsstöðvar er nú laust innan við

3.000 á HHI og hefur farið minnkandi sem meðal annars má rekja til tilkomu Skjás 1 og umtalsverðrar hlutdeildar stöðvarinnar á kostnað Sjónvarpsins og Stöðvar 2. Svipað er að segja um samþjöppun m.v. rekstraraðila en hún mælist nú vel yfir 3.600 HHI-stig þrátt fyrir að hafa minnkað talsvert.

Samkvæmt þeim forsendum, sem hér eru lagðar til grundvallar, virðist ljóst að samþjöppun verður að teljast veruleg á þessum þremur mörkuðum fjölmiðlunar. Benda má á að ef mörkuðum væri skipt upp í undirmarkaði vöru og þjónustu og eftir landfræðilegum mörkum væri samþjöppun mun meiri en hér kemur fram.

Hafa ber hugfast að hér er aðeins um nálgun að ræða en ekki salómonsdom um samþjöppun á fjölmiðlamörkuðum hér á landi. Til þess að unnt sé að kveða upp úr með fullkominni vissu um þetta þarf að leggja til grundvallar mun ýtarlegri gögn og athuganir en hér er unnt að styðjast við. Eigi að síður gefa þessar niðurstöður ástæðu til þess að ætla að samþjöppun á fjölmiðlamörkuðum hér á landi sé umtalsverð og að full ástæða sé til að gefa henni gætur.

Vitanlega verður að taka fleira inn í myndina en fjölda fjölmiðla á markaði og innbyrðis markaðsskiptingu þeirra á milli þegar meta skal samþjöppunarstig fjölmiðla. Spurningin snýst vissulega einnig um burði fjölmiðla svo þeir geti þjónað hlutverki sínu til upplýsingagjafar, umræðu og dægradvalar af myndarbrag. Þannig er bæði eðlilegt og nauðsynlegt að tekið sé tillit til stærðar markaða og fólksfjölda þegar samþjöppun er metin (sbr. Noam, 2004).

Þar við bætist að það samþjöppunarstig, sem samkeppnisyfírvöld geta sætt sig við, þarf ekki endilega að fara saman við fjölmiðlapólitísk sjónarmið. Hvar menn setja mörkin við óviðunandi samþjöppun í fjölmiðlun er þegar allt kemur til alls pólitísk spurning – en ekki einvörðungu viðskiptalegt og rekstrarlegt úrlausnarefni (Cavallin, 2000; Doyle, 2002; Gomery, 2000; McChesney, 2004, kafli 5 og 6).

3.6.2 Umsvif fjölmiðlafyrirtækja

Hér á eftir er lítillaga gerð grein fyrir helstu einkaaðilum sem eru í fjölmiðlarekstri um þessar mundir og hvernig umsvifum og eignarhaldi þeirra er háttáð. Ekki verða hér gefnar upp tölur tengdar rekstri og afkomu þessara félaga enda eru upplýsingar þar að lútandi almennt ekki opinberar. Nánari upplýsingar um eignarhald og umsvif helstu fyrirtækja í fjölmiðlun og skyldum rekstri er að finna í *Viðauka I*.

Fjölmiðlamarkaðir víðast hvar hafa tekið miklum stakkaskiptum á undanförunum árum, einkum að því er varðar umsvif og skipulag fjölmiðlafyrirtækja. Samfara og í kjölfar tæknibreytinga, einkum og sér í lagi í fjarskiptum og rafrænum boðskiptum, hefur það orðið að reglu fremur en hitt að öflug fyrirtæki á einu sviði fjölmiðlunar hafi haslað sér völl á öðrum sviðum fjölmiðla, afþreyingariðnaðar og fjarskipta. Víðast hafa myndast umsvifamiklar og sterkar fjölmiðlasamsteypur í því skyni að auka möguleika á stærðarhagkvæmni og samlegðaráhrifum (e. economics of scale and scope) í gegnum lárétt og lóðrétt eignatengsl og umsvif innan og þvert á einstök svið fjölmiðla, afþreyingariðnaðar og nú síðast fjarskipta.⁷⁰

Hliðstæðrar tilhneigingar hefur gætt hér um nokkurt skeið þótt ekki sé fyrr en á allra síðustu árum að verulegar breytingar hafi orðið í þessa veru. Til að mynda hafa ýmsir

⁷⁰ Um þessa þróun almennt og um ástæður hennar sjá t.d. Sanches-Taberero og Carvajal, 2002. Um aðstæður á norrænum fjölmiðlamarkaði, sjá Harrie, 2003.

dagblaðaútfendur þrífaldlega sýnt áhuga á að taka þátt í sjónvarpsrekstri með öðrum þótt minna hafi orðið úr en hugur og jafnvel efni stóðu til.⁷¹

Í töflu 26 og á mynd 24 er dregin upp mynd sem sýnir hvernig lóðréttum og láréttum ítökum helstu fyrirtækja í fjölmiðlastarfsemi og skyldum greinum er háttað um þessar mundir.

Tafla 26. Ítök helstu fyrirtækja í fjölmiðlun og tengdum greinum

	Velta 2003 í millj. kr.	Prentmiðlar		Útvarp			Net- miðlun*	Síma- og fjar- skipta- þjónusta
		Blöð	Prentun	Hljóð- varp	Sjón- varp	Endur- varp		
Landssími Íslands hf. [#]	18.762				(√)	√	(√)	√
Og fjarskipti hf. ^{##}	6.218	(√)	(√)	(√)	(√)	(√)	(√)	√
Íslenska útvarpsfélagið ehf. ^{**}	3.190	(√)	(√)	√	√	√	(√)	(√)
Ríkisútvarpið	3.087			√	√		√	
Árvakur hf.	2.848	√	√				√	
Frétt ehf. ^{***}	1.130	√	(√)	(√)	(√)	(√)	√	(√)
Íslenska sjónvarpsfélagið hf.	596				√	(√)	√	
Framtíðarsýn ehf. / Fiskifrétir ehf. ⁺	248	√					√	

Skýringar: Fjölmiðlafyrirtæki með yfir 100 milljóna króna veltu árið 2003. √ táknar starfsemi fyrirtækis í fjölmiðlun og skyldri starfsemi á eigin vegum eða í gegnum dóttur- og hlutdeildarfyrirtæki. (√) táknar óbeina aðild í gegnum dótturfélög, móðurfélög og hlutdeildarfélög.

[#] Landssími Íslands er í Íslenska sjónvarpsfélaginu ehf.

^{##} Og fjarskipti eru móðurfélag 365 – ljósvakamiðla ehf. og 365 – prentmiðla ehf.

* Upplýsingar eiga við efnisveitur á Netinu, s.s. eins og Netmiðla og útsendingar hljóðvarps og sjónvarps um Netið. Netverslanir og vörulistar eru ekki meðtaldir.

** Í dag 365 – ljósvakamiðlar ehf., dótturfélag Og fjarskipta hf.

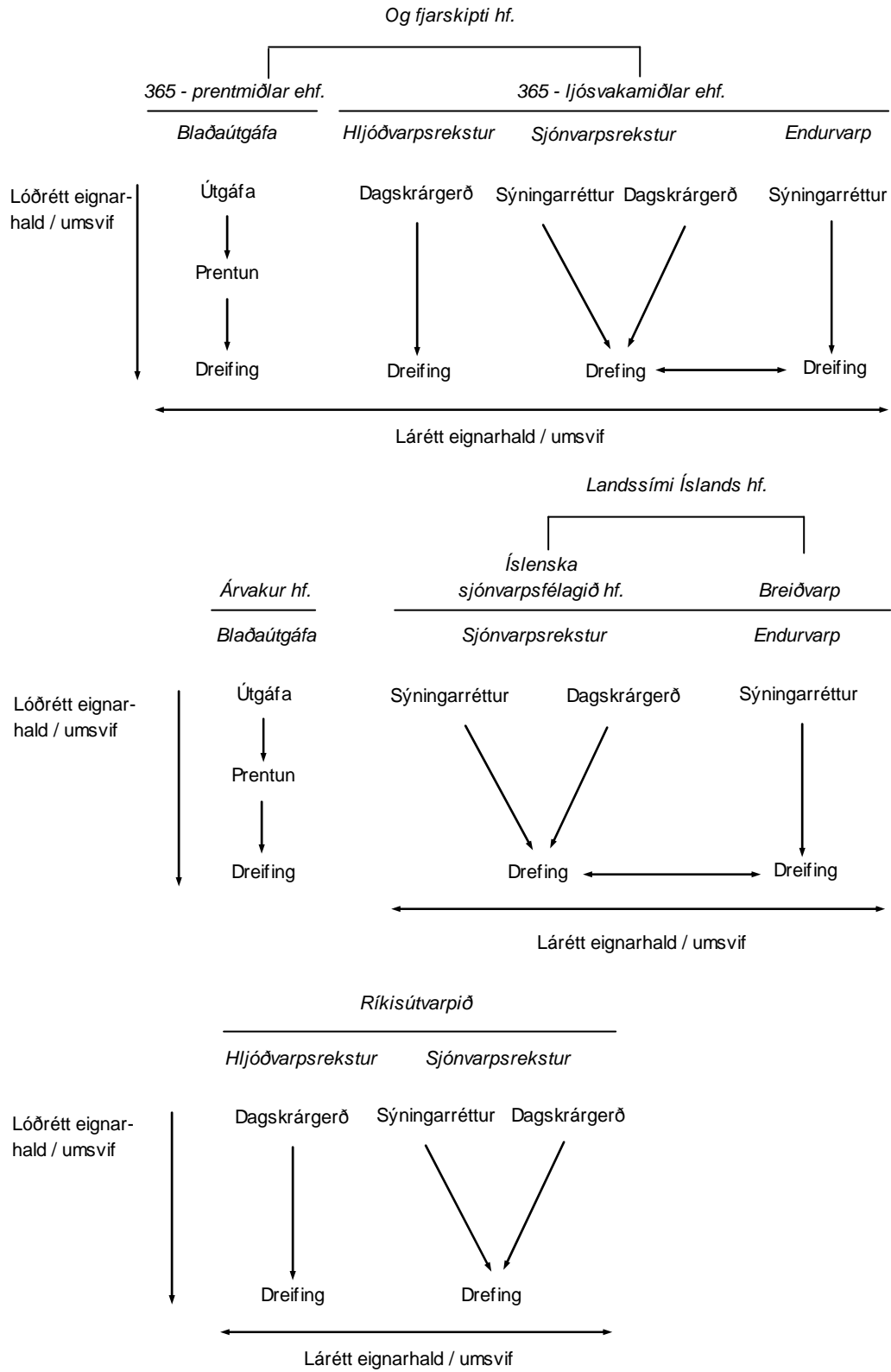
*** Í dag 365 – prentmiðlar ehf., dótturfélag Og fjarskipta hf.

+ Fiskifrétir ehf. eru dótturfélag Framtíðarsýnar ehf. og eru félögin því talin sem eitt og sama félagið hér.

Heimildir: Frjáls verslun 2004a og höfundur.

⁷¹ Árið 1987 hugðust útgefendur DV og Morgunblaðsins, Frjáls fjölmiðlun hf. og Árvakur hf., fara út í sjónvarpsrekstur með öðrum í *Ísfilm hf.* Ekkert varð úr þeim áformum. Frjáls fjölmiðlun gerði 1990 tilraun til að hasla sér völl í sjónvarpi með stofnun Sýnar ásamt fleirum og efna þannig til samkeppni við Stöð 2. Ekkert varð úr þeim áformum og var Sýn sameinuð undir merki nýstofnaðs félags Íslenska útvarpsfélagsins hf. ásamt Stöð 2 og hljóðvarpsstöðvunum Bylgjunni og Stjörnunni. Árið 1995 tók Árvakur þátt í stofnun áskriftarsjónvarps *Stöðvar 3*. Hálfu öðru ári síðar keypti Íslenska útvarpsfélagið hf. stöðina í því skyni að leggja hana niður. Árið 1995 keypti Íslenska útvarpsfélagið hf. um 35% hlut í Frjálsri fjölmiðlun hf., útgefanda DV, sem var seldur aftur ekki löngu síðar. Síðast árið 2004 rann Frétt ehf. inn í Norðurljós hf., móðurfélag Íslenska útvarpsfélagsins ehf. Síðar sama ár urðu fyrrum Íslenska útvarpsfélagið að 365 – ljósvakamiðlum ehf. og Frétt að 365 – prentmiðlum ehf., dótturfélög Og fjarskipta hf. – Sjá *Frjálsa verslun*, 2004b: 22-3.

Mynd 24. Lárétt og lóðrétt eignarhald og umsvif helstu aðila í fjölmiðlun



Skýring: Einfölduð mynd.

Líkt og yfirlitin í töflu 26 og á mynd 24 bera með sér er aðeins eitt af þessum fyrirtækjum sem hefur ítök á fleiri en tveimur sviðum fjölmiðlunar auk Netmiðlunar en það eru Og fjarskipti hf. í gegnum dótturfélögin 365 – ljósvakamiðla ehf. og 365 – prentmiðla ehf. Dótturfélög Og fjarskipta hf. eru á öllum þeim mörkuðum sem tilgreindir eru í töflunni, ýmist sem annar stærsti á markaði eða með markaðsráðandi stöðu.

3.6.3 Eignarhald fjölmiðla

Margháttaðar breytingar hafa orðið á eignarhaldi í fjölmiðlarekstri hér á landi á undanförunum misserum og árum. Fyrirtæki og einstaklingar, sem haslað höfðu sér völl á þessu sviði, hafa hætt rekstri og vikið fyrir nýjum eigendum sem ekki höfðu áður komið að rekstri fjölmiðla; félög og hlutir hafa gengið kaupum og solum og nýjar blokkir eigenda og flókinna eignatengsla hafa myndast. Jafnframt eru nokkur dæmi um að rekstraraðilar hafi komist í þrot með reksturinn og félög hafi verið tekin til gjaldþrotaskipta. Ekkert verður þó fullyrt um það hvort rekstrarstöðvanir og gjaldþrotaskipti séu tíðari á þessum vettvangi en í öðrum atvinnugreinum. Hér á eftir skal stuttlega gerð grein fyrir starfsemi og eigendum helstu aðilja í fjölmiðlum m.v. 1. febrúar sl. og sem tilgreindir eru í töflu 26 að framan.

Árvakur hf. hefur um áratugaskeið verið útgefandi Morgunblaðsins. Árvakur gefur einnig út *Lesbók Morgunblaðsins* og síðan nýlega *Tímarit Morgunblaðsins* ásamt öðrum fylgiritum. Félagið starfrækir einnig fréttavefmiðilinn *mbl.is* sem lengstum hefur verið fjölsóttasti vefmiðill landsins frá upphafi samræmdra vefmælinga. Árvakur stendur einnig í blaðaprentun. Félagið velti 2.848 milljónum króna árið 2003.

Eigendur Árvakurs eru 17 talsins, félög og einstaklingar. Fjórir hluthafar eru með 10% hlut og stærri en það eru Útgáfufélagið Valtýr ehf. (30,3%), sem er í eigu afkomenda fyrrverandi ritstjóra blaðsins, Valtýs Stefánssonar, Haraldur Sveinsson (10,0%), Garðar Gíslason ehf. (10,0%) og Kristinn Björnsson, fyrrverandi forstjóri Skeljungs, og fjölskylda er nýverið keypti um 10% eignarhlut Johnson ehf. í félaginu. Á meðal smærri hluthafa má nefna Björn Bjarnason, dóms- og kirkjumálaráðherra, sem skráður er fyrir um 1,1% hlut í félaginu.

Árvakur á ekki hlutdeild í öðrum félögum í fjölmiðlun og skyldum rekstri. Félagið á óverulegan hlut í kerfishugbúnaðarfyrirtækinu Anza hf. (0,1%).⁷²

Framtíðarsýn ehf. er útgefandi vikublaðanna og sérefnisfréttablaðanna Viðskiptafrétta og Fiskifrétta. Síðarnefnda blaðið er gefið út undir merkjum Fiskifrétta ehf., dótturfélags Framtíðarsýnar. Félagið velti 248 milljónum kr. árið 2003. Stærsti einstaki hluthafi er Eignarhaldsfélagið Þekking ehf. með 89,9% hlut. Aðrir hluthafar Framtíðarsýnar eru Haföldur ehf. (5,2%), auk sjö annarra hluthafa með samtals 4,9% hlut.

⁷² Árvakur hefur á undanförunum árum haft ýmsa tilburði í frammi til að fjárfesta í öðrum greinum fjölmiðlunar. Félagið var á meðal stofnenda og aðalhluthafa í *Íslenska sjónvarpinu hf.* sem rak áskriftarsjónvarpsstöðina *Stöð 3* frá því í nóvember 1995 og fram í febrúar 1997 er útsendingum var hætt (sjá m.a. Guðjón Friðriksson, 2000: 292–93). Nokkru áður hafði Árvakur átt þátt í stofnun *Ísfilm hf.* ásamt ýmsum öflugum aðilum í atvinnulífi, þáverandi útgefanda DV, Frjálsri fjölmiðlun hf. og Reykjavíkurborg. Félaginu var m.a. ætlað að undirbúa og standa að sjónvarpsrekstri þá er einkaréttur Ríkisútvarpsins yrði afnuminn. Ekkert varð úr þeim áformum.

Félagið tengist ekki rekstri annarra fjölmiðlafyrirtækja. Framtíðarsýn á 20% hlut í PSN-Greiningarhúsinu ehf. Hins vegar eru óbein eignatengsl milli félagsins og Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. í gegnum eignaraðild einstakra hluthafa beggja félaga. Þess má geta að Gunnar Jóhann Birgisson situr í stjórn beggja félaga.

Íslenska sjónvarpsfélagið hf. var stofnað 1998. Fyrirtækið starfrækir sjónvarpsstöðina Skjá 1. Félagið velti 596 milljónum kr. árið 2003. Helstu hluthafar í félaginu eru Íslenskt sjónvarp ehf. (48,9%), Fjárfestingarfélagið Brattabru ehf. (23,3%) og MP Fjárfestingarbanki hf. (21,8%). Samanlagður hlutur annarra í félaginu er um 6%. Á síðasta ári keypti Landssíminn allt hlutfé í Íslensku sjónvarpi ehf. Jafnframt á Landssíminn 71,3% hlut í Fjárfestingarfélaginu Bröttubru ehf. Landssími Íslands ræður þannig yfir 65,5% hlut í Íslenska sjónvarpsfélaginu hf. í gegnum dótturfélag og hlutdeildarfélag.

Íslenska sjónvarpsfélagið hefur haft uppi ýmsa tilburði til að hasla sér völl víðar í fjölmiðlun og í afþreyingariðnaði. Um skeið átti og rak félagið Japis ehf., fyrirtæki í hljómplötuútgáfu, innflutningi og smásölu, Kvikmyndafélagið Nýja bíó ehf. (auglýsinga- og kvikmyndagerð), auk þess sem félagið tengdist um tíma rekstri SkjáVarps hf., auglýsinga- og skjámiðlunar um sjónvarp, og Íslandsnets hf., þjónustugáttar á Netinu. Í október 2003 hóf félagið útsendingar á áskriftarsjónvarpi, *Skjá 2*, sem sent var út um þráð á Breiðvarpinu. Ekki reyndist rekstrargrundvöllur fyrir stöðinni og var útsendingum hætt í byrjun árs 2004. Þá starfrækta félagið um hríð hljóðvarpsstöðina *Muzik* (ágúst 2001 – febr. 2003).

Íslenska sjónvarpsfélagið á í dag ekki beina eignarhlutdeild í öðrum félögum í rekstri. Hins vegar eru lóðrétt tengsl á milli félagsins og Landssímans. Þá er um óbein eignatengsl og stjórnartengsl að ræða milli félagsins og Framtíðarsýnar í gegnum eignaraðild einstakra hluthafa að báðum félögum. Gunnar Jóhann Birgisson situr í stjórn beggja félaga (sjá mynd 24 og *Viðauka II*).

– Sjá frekar Landssíma Íslands hf.

Íslenskt sjónvarp ehf. (sjá Landssíma Íslands hf.)

Landssími Íslands hf. er að 98% í eigu ríkissjóðs. Aðrir hluthafar skipta hundruðum. Fyrirtækið er langsamlega umsvifamesti aðili í símaþjónustu og fjarskiptum hér á landi og jafnframt langstærst þeirra fyrirtækja sem hér eru nefnd til sögunnar. Velta Landssímans árið 2004 var 19.806 milljónir króna (Landssími Íslands hf., 2005) eða nær þreföld á við veltu Og fjarskipta hf., helsta samkeppnisaðila á síma- og fjarskiptamarkaði. Landssíminn er með ráðandi markaðshlutdeild á fjarskiptamarkaði. Landssíminn hefur síðan á árinu 1998 starfrækt viðstöðulaust endurvarp erlendra sjónvarpsstöðva til áskrifenda á breiðbandskerfi sínu. Útsendingar þess nást á höfuðborgarsvæðinu að hluta og á Húsavík.

Á síðasta ári náði Landssíminn undirtökunum í Íslenska sjónvarpsfélaginu hf. í gegnum dótturfélag sitt Íslenskt sjónvarp ehf. sem er alfarið í eigu Landssímans. Íslenskt sjónvarp á 48,9% hlut í Íslenska sjónvarpsfélaginu. Þá á Íslenskt sjónvarp 48,9% hlut í Fjárfestingarfélaginu Bröttubru ehf. sem er skráð fyrir 23,3% hlut í Íslenska sjónvarpsfélaginu.

Landssíminn tengist rekstri fjölmargra annarra fyrirtækja á sviði síma- og fjarskiptaþjónustu, bæði innanlands og erlendis (sjá mynd 24 og *Viðauka II*).

– Sjá frekar Íslenska sjónvarpsfélagið hf.

Og fjarskipti hf. urðu til við samruna síma- og fjarskiptafyrirtækjanna Íslandssíma hf. og Tals hf. Og fjarskipti eru annað umsvifamesta fyrirtæki hér á landi í símaþjónustu

og fjarskiptum. Velta félagsins á síðasta ári nam 6.927 milljónum kr. (Og fjarskipti, 2005). Fyrirtækið stendur ekki sjálft í fjölmiðlarekstri heldur óbeint í gegnum dótturfélög 365 – ljósvakamiðla ehf. og 365 – prentmiðla ehf. Í gegnum þessi félög tengjast Og fjarskipti dagblaðaútgáfu, prentun, vefmiðlun, blaða- og póstdreifingu, hljóðvarps- og sjónvarpsstarfsemi og viðstöðulausu endurvarpi erlendra sjónvarpsstöðva (sjá mynd 24 og *Viðauka III*).

Og fjarskipti eru aðilar að rekstri nokkurra fyrirtækja á sviði síma- og fjarskiptaþjónustu, bæði innanlands og erlendis.

Stærsti einstaki hluthafi í Og fjarskiptum er Baugur Group hf. með 24,6% hlut. Eignarhlutur Baugs er þó í reynd stærri þar sem félagið á hlutdeild í öðrum félögum sem eiga í Og fjarskiptum. Annar stærsti hluthafi í félaginu er Norðurljós ehf. (18,65%). Á meðal annarra hluthafa eru bankar, fjárfestingarfélag, sjóðir, einkahlutafélög og einstaklingar.

– Sjá frekar 365 – ljósvakamiðla ehf. og 365 – prentmiðla ehf.

Ríkisútvarpið er sjálfstæð stofnun í eigu íslenska ríkisins. Það hóf starfsemi sína 1930. Um þessar mundir starfrækir Ríkisútvarpið tvær hljóðvarpsstöðvar á landsvísu, Rás 1 og Rás 2, og fjórar svæðisútvarpsstöðvar, auk stafræns tilraunaútvarps, Rondó. Ríkisútvarpið sendir út sjónvarp á landsvísu á einni rás, Sjónvarpið. Þar við bætist að Ríkisútvarpið heldur úti textavarpi og vef Ríkisútvarpsins. Velta Ríkisútvarpsins árið 2003 var 3.087 milljónir kr. (sjá mynd 24 og töflu 26).

Ríkisútvarpið á ekki beina aðild að öðrum fjölmiðlum en tekur þátt í ýmiss konar samstarfi á norrænum og evrópskum vettvangi um framleiðslu efnis og efnisskipti („Nordvision“ á vegum norrænu almannautvarpsstöðvanna og „Eurovision“ innan vébanda Samtaka evrópskra útvarpsstöðva - EBU). Ríkisútvarpið á ekki hlut í öðrum fjölmiðlafyrirtækjum.⁷³

365 – ljósvakamiðlar ehf. og 365 – prentmiðlar ehf. voru stofnaðir síðla árs 2004 upp úr dótturfélögum Norðurljósa hf., Íslenska útvarpsfélaginu ehf. og Frétt ehf. Félögin eru dótturfélög og alfarið í eigu Og fjarskipta hf. Samanlögð velta fyrirrennara félaganna, Fréttar ehf. og Íslenska útvarpsfélagsins ehf., árið 2003 var 4.320 milljónir króna eða um tvöföld á við veltu Árvakurs hf., um 40% meiri en velta Ríkisútvarpsins og sjöföld á við veltu Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. Til samans eru fyrirtækin umsvifamesti aðili á fjölmiðlamarkaðnum um þessar mundir, jafnt hvað tekjur og umráð yfir fjölda fjölmiðla varðar. Félögin hafa ekki tengsl við annan rekstur á sviði afþreyingariðnaðar.⁷⁴

365 – ljósvakamiðlar starfrækja um þessar mundir fjórar sjónvarpsstöðvar (Stöð 2, Stöð 2 – bíó, Sýn og Popp TíVi), fimm hljóðvarpsstöðvar (Bylgjuna, FM 95,7 Létt, Talstöðina og Barnaútvarpið), auk þess að starfrækja eigið dreifikerfi, *Digital Ísland*, og viðstöðulaust endurvarp erlends sjónvarps. 365 – ljósvakamiðlar eiga ekki hlut í öðrum félögum.

365 – prentmiðlar gefa út dagblöðin DV og Fréttablaðið, ásamt fylgiritum. Að auki starfrækir félagið vefmiðilinn *visir.is*, annan fjólsóttasta vefmiðil landsins samkvæmt

⁷³ Ríkisútvarpið átti um tíma hverfandi hlut í kapalsjónvarpinu *The Scandinavian Channel* í Bandaríkjunum ásamt hinum norrænu almannasjónvarpstöðvunum, eða samtals 6% eignarhlut, á móti norrænum og bandarískum aðilum en stöðinni var ætlað að koma norrænum málefnum og efni á framfæri við norðurameríska áhorfendur.

⁷⁴ Skömmu fyrir síðustu eigendaskipti og nafnbreytingu félaganna hafði Skífan ehf. (nú Dagur Group hf.) verið seld alls óskyldum aðila en félagið var eitt af dótturfélögum Norðurljósa hf.

samræmdum vefmælingum. Nýlega hefur félagið tilkynnt um væntanlega stofnun vikulegs viðskiptablaðs. Félagið á helmingshlut í Ísafoldarprentsmiðju ehf. og 48,8% hlut í blaða- og póstdreifingarfyrtækinu Pósthúsinu ehf.
– Sjá frekar Og fjarskipti hf.

4 FJÖLMIÐLAR Á STAFRÆNUM MARKAÐI⁷⁵

4.1 Skilgreining á margmiðlun

Gagnvirk margmiðlun gefur notendum kost á því að breytast úr áhorfendum eða lesendum í virka þátttakendur. Gagnvirk margmiðlun á við um sérhvert það tölvustýrða rafræna kerfi sem leyfir notendum að stjórna, meðhöndla og blanda saman mismunandi fornum miðlunar eins og texta, hljóði, grafík og lifandi myndum. Í gagnvirkri margmiðlun verður samruni milli fjölmiðlunar, tölvu- og fjarskiptatækni. Miðlarnir yfirtaka að hluta hlutverk hver annars en skapa á sama tíma alveg nýja vídd í fjölmiðlun, upplýsingatækni og samskiptum, bæði hvað varðar innihald og aðgengi í tíma og rúmi. Í raun má segja að sjónvörp, tölvur og símar verði ólík viðtæki sem notuð eru við ólíkar aðstæður til að nálgast sama efnið.⁷⁶

Þróun margmiðlunar er samspil menningar og tækni sem er enn á upphafskeiði en hefur þegar breytt lífsháttum fólks hvað varðar afþreyingu, samskipti, nám, störf, viðskipti, ferðalög og verslun. Margir vilja koma böndum á þróunina sem getur reynst erfitt því hraði breytinga á þessu sviði er svo mikill að gömul viðmið og reglur riðlast. Örar breytingar gera kröfur um sífellt endurmat, nýjar skilgreiningar, breyttar reglur og stjórnunarhætti, ekki síst á tímum alþjóðavæðingar og fjölmennningar og laga- og reglugerðarumhverfið hefur vart við að aðlagast nýjum aðstæðum.

Mikilvæg forsenda margmiðlunar er háhraðatenging notanda frá heimili hans, vinnustað eða þegar hann er á ferð. Tenging notenda fer fram í notendakerfum sem byggjast á koparlínunum, kapli (sammiðjustrengjum) og ljósleiðara. Með því að setja upp ADSL-búnað á koparlínunum fæst tenging með miklum bitahraða. Sammiðjustrengir og einkum ljósleiðarar gefa samkvæmt eðli sínu kost á miklum bitahraða. Með þriðju kynslóð farsíma er kominn möguleiki á þráðlausri háhraðatengingu sem mun væntanlega þróast enn frekar í fjórðu kynslóð farsíma. Annar möguleiki er að nota staðbundin þráðlaus net, svo sem WLAN og WiFi, sem gefa kost á mikilli bandbreidd á takmörkuðu þjónustuvæði. Enn annar möguleiki, sem hefur komið til greina, er notendabúnaður sem getur haft samband við WLAN- eða WiFi-gáttir á þeim stöðum þar sem slíkar gáttir eru fyrir hendi en starfar annars sem farsími. Þá er ótalin háhraðatenging um gervihnetti. Hugtakið aðgangskerfi er æ oftast notað sem samheiti yfir þessa kosti notenda á að tengjast fjarskiptakerfum hvort sem er fyrir tal, gagnaflutning eða myndflutning. Aðgangskerfin, sem hér hafa verið talin, hafa hvert fyrir sig kosti og ókosti og nýtast misjafnlega eftir staðháttum, forsendum, hefðum, menningarþörfum og gildandi leikreglum. Það er eftirtektarvert að um leið og samruni á sér stað í talsímaþjónustu, gagna- og myndflutningi bjóðast notendum fleiri gerðir aðgangstenginga en áður. Fyrirtæki, sem bjóða ólíkar lausnir í dreifingu, verða til einföldunar kölluð dreifiveitur í textanum.

Eðli margmiðlunar felur í sér að um 90-95% af gögnum fá notendur til sín í formi sjónvarpsefnis og annars konar gagnaflutnings. Notendur senda að jafnaði aðeins frá sér 5-10% af gagnaflutningnum í formi gagnvirkni. Þetta þýðir að gagnaflutningsgetan þarf alla jafna að vera mun meiri til notenda en frá þeim. Gögnin

⁷⁵ Áréttað skal að þessi kafli er í öllum meginatriðum unnin af Elfu Ýri Gylfadóttur, fjölmiðla- og fjarskiptafræðingi, starfsmanni nefndarinnar.

⁷⁶ Grunnurinn að þessari skilgreiningu er fenginn hjá Encyclopædia Britannica á Netinu.

geta verið hljóð, myndir eða texti. Fyrirtæki, sem bjóða ýmiss konar efni, t.d. kvikmyndir, tónlist og sjónvarpsefni, eru til einföldunar kölluð efnisveitur í textanum.

4.2 Stafræn sjónvarpstækni

4.2.1 Notendur

Stafræn (digital) sjónvarpstækni er upphaf mikilla breytinga fyrir notendur. Í upphafi þýðir það aukið framboð og úrval af sjónvarpsefni. Með því að breyta hliðrænni (analog) útsendingu í stafræna nýtist tíðnisviðið betur. Stafrænu sjónvarpsmerki er hægt að þjappa saman líkt og með gagnþjöppun í tölvum. Sjónvarpsrás, sem áður flutti eina hliðræna dagskrá, getur í stafrænu dreifikerfi flutt margar dagskrár eða bitastrauma. Með fyrirliggjandi þjöppunartækni er fræðilega hægt að tífalda fjölda dagskráa en í reynd er algengt að sjónvarpsrásin flytji 4-6 dagskrár. Þegar um er að ræða dreifikerfi í loftinu skilar stafræn tækni betri mynd- og hljóðgæðum til notenda. Móttökuskilyrði eru jafnari á þjónustusvæði stafrænnar sendistöðvar en gildir á þjónustusvæði hliðrænna stöðva. Það er jafnframt eðli stafrænna dreifikerfa að skarpari skil eru á þjónustusvæðinu og þess vegna ætti „snjór“ á skjánum að heyra sögunni til. Annar kostur stafrænna dreifikerfa er að minni líkur er á „draugum“ í mynd vegna þess að endurkast, t.d. frá byggingum eða fjöllum, kemur ekki eins að sök og í hliðrænum dreifikerfum.

Með gagnvirkri stafrænni sjónvarpstækni myndast tækifæri til að bjóða alls kyns þjónustu auk þess sem hægt verður að bjóða grafískt notendaviðmót í sjónvarpinu. Notendaviðmótinu má að nokkru líkja við textavarpíð en verður þó líkara því viðmóti sem notandi þekkir frá Internetinu og mun gegna hlutverki upplýsingaveitu í gegnum sjónvarpið. Þar geta notendur fengið aðgang að ýtarlegri sjónvarpsdagskrá með rafrænum dagskrárvisi þar sem hægt er að merkja við hvað á að taka upp eða horfa á fram í tímann. Auk þess geta notendur valið fréttir í sjónvarpi og horft á þær síðar, tekið þátt í leikjum auk þess sem ýmis önnur gagnvirk þjónusta verður í boði.

Talsvert hröð þróun hefur verið í háskerpusjónvarpi (High Definition Television eða HDTV), sérstaklega í Bandaríkjunum þar sem hið opinbera hefur gengist fyrir slíkri þróun og nú eru háskerpusjónvarpstæki seld á undir þúsund Bandaríkjadöllum.⁷⁷ Þróunin hefur verið hægari í Evrópu en búast má við að HDTV verði ráðandi tækni innan fárra ára, ekki síst þegar sjónvarpið miðlar meira af hreinni grafik og texta.

Í HDTV eru myndgæðin betri en þekkest í sjónvarpi í dag, þau líkjast meira gæðum í kvikmyndahúsi enda nýtt í Bandaríkjunum í heimabíókerfum. Muninn má að nokkru greina með því að lesa texta á tölvuskjá og texta á sjónvarpsskjá. Til að geta boðið upp á háskerpusjónvarp þarf meiri bandbreidd en fyrir venjulegt sjónvarp og þrátt fyrir stöðugar framfarir í þjöppunartækni má búast við að háskerpumynd muni fyrst um sinn krefjast nær sömu bandbreiddar og hliðræn mynd. Með enn frekari endurbótum í þjöppun í framtíðinni mun bandbreiddarþörf háskerpusjónvarps minnka.

Í stafrænu sjónvarpi verður einnig hægt að komast inn á Internetið og nota tölvupóst. Þess ber þó að geta að vegna þess að skerpan á sjónvarpsskjám í dag er mun minni en

⁷⁷ Sjá t.d. tilboð á háskerpusjónvörpum á www.bestbuy.com.

á tölvuskjám eru venjulegar heimasíður ekki mjög læsilegar í sjónvarpi. Ýmis hugbúnaður hefur þó verið þróaður til að gera síðurnar aðgengilegri. Ef háskerpusjónvörp verða algeng á næstu árum er mikilvægt að þau dreifikerfi, sem verða fyrir valinu, hafi næga bandbreidd og hafi getu til að stækka þegar þess þarf með.

Einnig er vert að minnast á að mikið hefur verið til umræðu erlendis farmóttaka á stafrænu sjónvarpi. Slík tækni gerir fólki kleift að horfa á sjónvarp þegar það er á ferðinni. Gera má ráð fyrir að notendur munu í framtíðinni fá aðgang að sjónvarpi á þennan hátt í gegnum þráðlaus dreifikerfi.

4.2.2 Fyrirtæki

Út frá sjónarhóli fjarskiptafyrirtækja er stafrænt sjónvarp næsti vaxtarbroddurinn í fjarskiptum. Fjarskiptafyrirtækin hafa hingað til boðið viðskiptavinum sínum upp á þjónustu þar sem mikill munur er á talsíma og gagnaflutningsþjónustu. Þannig hefur talsímaflutningur verið á mun hærra verði heldur en flutningur á öðrum gögnum. Með IP-símataekni (Voice-over-IP) minnkar möguleiki fjarskiptafyrirtækjanna á að gera slíkan greinarmun og tekjustofnarnir þurfa að miða við magnflutning á gögnum. Stafrænu sjónvarpi fylgir flutningur á miklu gagnamagni og með stafrænni tækni geta fjarskiptafyrirtækin aukið þjónustu sína og boðið fjölbætt afþreyingarefni. Þetta hefur verið kallaður þríleikur (Triple Play) og eykur tekjumöguleika fjarskiptafyrirtækjanna þar sem niðurstöður markaðsrannsókna benda til að heimilin muni eyða vaxandi hlutfalli ráðstöfunartekna sinna í ýmiss konar afþreyingarefni. Í þríleiknum geta fjarskiptafyrirtæki boðið gagnaflutning, afþreyingarefni og símaþjónustu í einum pakka til viðskiptavina og aukið viðskiptatryggð.

Fyrirtækin keppast nú við að ná forskoti á markaði til að tryggja ráðandi markaðsstöðu. Reynslan er sú að erfitt er fyrir ný fyrirtæki að koma seinna inn á stafrænan fjölmiðlamarkað. Fyrstu fyrirtækin geta bundið viðskiptavinum við sig með því að vöndla fjölmiðla- og fjarskiptaþjónustu, auk þess sem þeir sem hafa fleiri viðskiptavinum geta að jafnaði greitt meira fyrir sjónvarpsefni en nýir aðilar á markaði. Nýtt og vinsælt sjónvarpsefni gerir það að verkum að viðskiptavinir verða tryggir fyrirtækinu auk þess sem auglýsendur vilja auglýsa þar sem áhorfið er mest. Fjölmiðla- og fjarskiptafyrirtæki, sem bjóða stafrænt sjónvarp, geta einnig þróað þjónustu sína og þannig átt bein viðskipti við flest heimili landsins í gegnum sjónvarpið.

Þar sem mikil samkeppni er orðin á fjarskiptamarkaði hefur verið á fjarskiptaþjónustu farið lækkanði en á móti hefur notkunin aukist afar mikið. Ný tækni mun hins vegar breyta möguleikum fjarskiptafyrirtækjanna í framtíðinni til að afla tekna. Notendur eru nú þegar í æ ríkara mæli farnir að nýta sér IP-símaþjónustu sem gerir það að verkum að notendur geta sniðgengið talsímakerfi fjarskiptafyrirtækjanna og greitt m.a. fyrir millilandasímtöl eins og um innanbæjarsímtöl væri að ræða. Fyrirtæki eins og Skype bjóða nú notendum að hringja úr tölvum í síma fyrir brot af því sem millilandasímtöl kosta.⁷⁸ Svonefnd WiFi-þjónusta, sem er staðbundin en ekki samfelld

⁷⁸ Umfjöllun um stöðu fjarskiptafyrirtækja með tilkomu IP-tækni má m.a. lesa um á <http://blogs.zdnet.com/BTL/index.php?p=1127>.

eins og farsímaþjónusta er oftast, gerir notendum kleift að tengjast t.d. Internetinu með meiri bitahraða en farsími gefur kost á og einnig á lægri gjöldum. Ef notendur hafa farsíma með innbyggðum WiFi-möguleikum geta þeir hverju sinni valið hagkvæmstu þjónustuna og sparað sér háar fjárhæðir í mánaðarlegum símagjöldum.

Tekjumódel fjarskiptafyrirtækjanna mun breytast mjög mikið í framtíðinni. Tæknin mun í nálægri framtíð gera það að verkum að fjarskiptafyrirtækin þurfa að finna nýja tekjustofna vegna þess að þau munu fá minnkandi tekjur af bæði farsímasímtölum og af utanlandssímtölum. Með IP-tækni minnkar möguleiki fyrirtækjanna á að skilja á milli símtala og annars gagnaflutnings. Hingað til hafa símafyrirtækin fengið stóran hluta tekna sinna af talþjónustu, fyrst fastlínusímtölum og síðan þráðlausum símtölum. Þegar fjarskiptafyrirtækin þurfa einnig að lækka verð á breiðbandstengingum til einstaklinga og fyrirtækja til að geta boðið sjónvarpsþjónustu á netum sínum eru tekjumöguleikarnir orðnir æ rýrari. Það er því mikið í húfi fyrir fjarskiptafyrirtæki ekki síður en fjölmiðla að afla tekna með virðisaukandi þjónustu í gegnum stafrænt sjónvarp svo og á öðrum miðlum. Einnig þurfa þau að tryggja að dreifikerfi þeirra séu notuð.

Allur fjarskiptageirinn er í ríkara mæli farinn að líkjast uppbyggingu Internetsins þar sem erfitt hefur reynst að stjórna og að setja reglur. Eðli málsins samkvæmt munu fjölmiðlarnir/margmiðlun fylgja á eftir því að þeir munu að stórum hluta útvega þjónustuna sem mun bera uppi fjarskiptakerfið. Í þessum heimi eru fyrirséð mikil vandamál við að halda utan um hugverka- og höfundarétt af ýmiss konar efni. Einnig verður æ erfðara að setja strangar reglur um innihald ólíkra miðla og fylgja reglunum eftir.

4.2.3 Prepaskipt stafræn þróun

Grunnurinn að því að geta boðið hundruð sjónvarpsrása, að geta leigt kvikmyndir, hlustað á tónlist að vild, geta spilað sjónvarpsleiki við aðra sjónvarpsnotendur og vafráð um Internetið, svo eitthvað sé nefnt, er að útsendingar sjónvarps séu stafrænar og geti boðið nægilega bandbreidd. En til að hægt sé að bjóða gagnvirkt sjónvarp þarf að byggja upp stafrænt dreifikerfi sem getur verið heldur þráðlaust eða gegnum leiðara, t.d. ljósleiðara eða koparlínur (ADSL). Enn fremur þurfa notendur að fá sérstakan endabúnað sem tengist sjónvarpstækkinu til að geta tekið á móti útsendingum stafræns sjónvarps og horft á það á núverandi hliðrænum sjónvarpstækjum.

Í grófum dráttum má skipta þróun stafræns sjónvarps í þrjú þrep sem hvert um sig býður upp á nokkuð mismunandi notkunarmöguleika. Í fyrsta lagi ber að nefna stafræna útsendingu á sjónvarpsefni sem er ekki gagnvirk. Í öðru lagi er um að ræða stafræna útsendingu með leið til baka og í þriðja lagi á hugtakið við um stafræna einkarás með leið til baka. Bæði stafræn útsending með leið til baka og stafræn einkarás teljast vera gagnvirkt stafrænt sjónvarp þar sem notendur geta með leiðinni til baka stýrt þeirri þjónustu sem þeir kjósa.

4.2.4 Stafræn útsending

Stafræn sjónvarpsþjónusta er ekki nauðsynlega gagnvirk og í því tilfelli verða engar meiri háttar breytingar á notkunarmöguleikum frá því sem verið hefur. Stafræn tækni gefur hins vegar kost á betri nýtingu tíðnisviðsins og fleiri dagskrám fyrir notendur.

Tíðnisviðið í loftinu er takmörkuð auðlind og þess vegna skiptir það miklu máli að hægt er að þjappa mynd- og hljóðupplýsingum í stafræna dreifikerfinu. Þjöppunin gerir mögulegt að koma fyrir 4-6 dagskrám í sömu tíðnirás og áður var notuð fyrir eina hliðræna dagskrá. Það er kostur stafrænu tækninnar, sem notuð er í dreifikerfum, að nota má sömu tíðnina fyrir marga senda á ákveðnu svæði og enn fremur er minni hætta á truflunum milli aðliggjandi rása í tíðnisviðinu. Í fyrstu skila þessir kostir sér ekki alfarið vegna þess að nauðsynlegt er að reka áfram hliðrænu dreifikerfin samhliða stafrænu kerfunum en til lengri tíma litið verða nothæfar tíðnirásir fleiri en nú er og skorti, sem er á rásum á höfuðborgarsvæðinu, verður hugsanlega lokið. Það mun m.a. auðvelda nýjum sjónvarpsfyrirtækjum inngöngu á markaðinn. Það virðist þess vegna ljóst að notendur, sem taka á móti útsendingum gegnum loftið, munu eiga vól á meira úrvali dagskráa og annars myndefnis.

4.2.4.1 Stafræn útsending með leið til baka

Þar sem mikill kostnaður fylgir því að byggja upp stafræn dreifikerfi, auk þess sem kostnaður fylgir endabúnaði notenda, hefur áhersla verið lögð á stafrænt gagnvirkt sjónvarp sem býður upp á mun meiri möguleika en aðeins fjölgun sjónvarpsrása. Í grófum dráttum má segja að stafrænu gagnvirku sjónvarpi megi skipta í tvennt. Annars vegar er um að ræða stafræna útsendingu með leið til baka og hins vegar stafræna einkarás með leið til baka. Helstu staðlar fyrir stafrænar sendingar eru DVB-C fyrir kapalkerfi, DVB-S fyrir gervitungl og DVB-T fyrir dreifingu í loftinu. Notendabúnaðurinn, sem er mismunandi fyrir staðlana þrjá, gerir notendum kleift að velja úr efni sem í boði er auk þess sem þeir geta horft á samsetta dagskrá sjónvarpsstöðvanna. Til þess að koma pöntun á efni til skila þarf tilbakarás sem auðvelt er að koma fyrir í kapalkerfum en vandasamara í dreifikerfum í lofti og um gervitungl. Verður þá að grípa til þess ráðs að hafa tilbakarásina í öðru fjarskiptakerfi, t.d. fastasíma eða farsíma.

Stafræn útsending býður upp á mikinn fjölda sjónvarpsrása þar sem notendur geta valið að horfa á það efni sem þar er í boði. Með því að nýta sér leiðina til baka geta þjónustufyrirtæki stóraukið þjónustu sína með því t.d. að selja aðgang að kvikmyndum sem sýndar eru á ákveðnum tímum á sérstökum kvikmyndarásum, bjóða bankaþjónustu í sjónvarpi, auk þess sem hægt er að bjóða ýmiss konar leiki, íþróttauþsendingar þar sem áhorfendur velja sjónarhorn og margt fleira. En þar sem slík stafræn útsending er háð takmörkuðu tíðnisviði er um að ræða takmarkað framboð á efni.

4.2.4.2 Stafræn einkarás með leið til baka

Stafræn einkarás er frábrugðin stafrænni útsendingu að því leyti að dreifileiðir eins og ljósleiðari, xDSL (tæknistaðall sem eykur flutningsgetu á símalínunum) og sum stafræn kapalkerfi hafa það mikla bandbreidd að hver notandi getur innan ákveðinna marka valið myndefnið að eigin smekk í stað þess að horfa á fasta dagskrá. Framboð sjónvarpsefnisins sætir í þessum kerfum ekki takmörkunum tíðnisviðsins en er háð flutningsgetu einkarásarinnar. Munurinn er sá að notendur geta að vild valið sér sjónvarpsefni, svo sem kvikmyndir, sjónvarpsþætti, leiki eða tónlistarmyndbönd og fengið sent frá miðlara á rauntíma og má því í raun tala um rafræna myndbanda-, tónlistar- og leikjaleigu sem getur hýst gríðarlegt úrval efnis. Slík rafræn leiga gefur áhorfendum kost á að greiða aðeins fyrir það efni sem þeir vilja horfa á.

Sjónvarpsnotendur geta sjálfir valið og stýrt á hvað þeir horfa og hvenær. Sjónvarpsefnið er aðgengilegt notendum í ákveðinn tíma og hafa þeir innan þess tíma fulla stjórn á efninu. Notendur geta spólað fram og tilbaka, sett í bið eða stöðvað myndefnið.

Þar sem sjónvarpsmiðlun sem þessi er ekki háð tíðnitakmörkunum er mögulegt að veita ýmiss konar sérhæft efni sem ekki höfðar til fjöldans, s.s. fræðslu- og kennslufni eða sjónvarpsrásir og kvikmyndir frá ólíkum menningarsvæðum.

4.2.5 Skilyrt aðgangskerfi og aðgangskassi fyrir stafrænt sjónvarp

Útsendingar hliðræns sjónvarps eru í formi styrkmótaðra merkja sem sjónvarpsviðtæki skynja og umbreyta í mynd. Í stafrænum útsendingum er búið að kóða mynd og hljóð í runu af púlsum sem einungis taka gildi sem samsvara 0 og 1. Venjuleg sjónvarpsviðtæki taka ekki við slíkum merkjum og notendur verða að afla sér viðbótarbúnaðar, þ.e. aðgangskassa sem breytir stafræna merkinu í form sem sjónvarpstækið getur unnið úr. Vél- og hugbúnaður í aðgangskassanum byggist á tölvutækni. Svo framarlega sem aðgangskassinn fær merki með nógu miklum styrk til þess að geta greint á milli gildanna 0 og 1 fæst fullnægjandi mynd en að öðrum kosti fæst engin mynd á skjáinn. Þetta er skýringin á því sem áður var getið að myndgæði eru stöðug innan þjónustusvæðis en myndin hverfur alfarið þegar komið er að mörkum þess.

Stafrænir aðgangskassar eru frábrugðnir myndlyklum eins og Stöð 2 hefur notað. Myndlyklar hafa það hlutverk eitt að opna fyrir aðgang að dagskrá, hafi notandi afla sér heimildar til að fá viðkomandi dagskrá. Í stafrænum aðgangskassa er afkóðun sjónvarpsmerkis, til þess að notandinn geti horft á efnið, aðeins eitt af mörgum hlutverkum hans.

Í upphafi stafræns sjónvarps var lögð mikil áhersla á það hjá stjórnvöldum að notendur gætu samnýtt aðgangskassana fyrir mismunandi sjónvarpsveitur til að þeir neyddust ekki til að kaupa marga kassa. Einn slíkur möguleiki er búnaður samkvæmt MHP-staðlinum (e. Multimedia Home Platform) sem gerir notendum kleift að horfa á mismunandi sjónvarpsdagskrár án þess að afla sér sérstaks aðgangskassa fyrir hverja stöð. Framkvæmdastjórn ESB hefur beitt sér fyrir notkun þessa staðals án þess að gera hann að skyldu. Ágreiningur framleiðenda og hár kostnaður MHP-búnaðar hefur komið í veg fyrir að þessi lausn hafi náð almennri fótfestu. Verð MHP-aðgangskassa er um fjórfalt verðið fyrir ódýrustu aðgangskassa á markaðinum. Í upphafi kostuðu aðgangskassar tugi þúsunda króna í innkaupum en nú kosta þeir aðeins brot af þeirri upphæð. Flestar sjónvarpsveitur, sem selja efni eða dagskrá í áskrift, afhenda aðgangskassa sem hluta af áskriftinni. Nú eru að koma á markaðinn aðgangskassar með hörðum diskum og kassar sambyggðir í leikjatölvur svo að hugmyndir um eina staðlaða aðferð ná vart fram að ganga.

Til að fjölmiðlafyrirtækin geti selt þjónustu sína í áskrift þarf skilyrt aðgangskerfi sem veitir viðskiptavinum aðgang að lokaðri hljóð- eða sjónvarpsþjónustu. Mikil áhersla hefur verið lögð á það í Evrópu að þau fyrirtæki, sem starfrækja skilyrt aðgangskerfi, skuli veita öllum efnisveitum, sem þess óska, aðgang að aðgangsstýringunni, án mismununar og á sanngjörnum kjörum. Einnig eiga efnisveitur, sem dreifa ólæstri dagskrá, rétt á því að dagskrárefni þeirra fari óhindrað um aðgangskerfið án

endurgjalds. Ástæðan fyrir þessum kvöðum er að koma í veg fyrir það að notendur þurfi að hafa marga aðgangskassa með mörgum skilyrtum aðgangskerfum tengd við sjónvarpið sitt. Með því að setja reglur um endabúnað notenda og aðgangskerfin er verið að reyna að fá efnisveitur til að sameinast um búnaðinn og gera notendum auðveldara fyrir. Það er svo spurning hvernig tekst að skilgreina sanngjörn kjör í þessu sambandi og eins er hætt á því að efnisveitur skirrist við að senda efni sitt um skilyrt aðgangskerfi keppinautar. Þess ber þó að geta að aðgangskassarnir eru tæknilega mismunandi eftir því hvaða dreifileið og/eða tíðnisvið notað er til að koma stafræna merkinu til viðskiptavina. Ekki er hægt að nota sama aðgangskassa fyrir allar tegundir dreifikerfa vegna mismunandi tækni sem notuð er. Það þarf mismunandi aðgangskassa fyrir kapalkerfi, gervitungl, útsendingar í loftinu og ADSL. Þetta kemur ekki að mikilli sök þar eð langflestir notendur tengjast einungis einni tegund dreifikerfis.

4.2.6 Hver er þörfin?

Ef miðað er við þann fjölda Íslendinga sem nú eru áskrifendur að stafrænu dagskrársjónvarpi hér á landi og ef höfð eru til hliðsjónar þau heimili sem kaupa sjóræningjaáskriftir erlendis má gera ráð fyrir því að íslenskir áhorfendur vilji sambærilega þjónustu og nú er í boði hjá öðrum þjóðum, t.d. BSkyB í Bretlandi. Flestir eru þeirrar skoðunar að þörfin fyrir bandbreidd sé ekki ólík þeirri þróun sem orðið hefur með tölvuminni. Eftir því sem minnið er meira því flóknari og stærri er hugbúnaðurinn. Meira framboð hefur þýtt meiri eftirspurn og tölvur eru sífellt að verða aflmeiri. Í þessu sambandi má bera saman þróun á þeirri þörf sem hefur orðið á aukinni bandbreidd. Fyrir um 10 árum var bandbreidd til fyrirtækja og stofnana, sem átti að anna þörfum fjölda starfsmanna og viðskiptavina, minni en sú bandbreidd sem margir einstaklingar eru með í dag. Því má áætla að þörfin fyrir sjónvarpsrásir verði mikil og bjóða verði margar rásir til að geta fullnægt vaxandi eftirspurn eftir því sem stafrænt sjónvarp þróast í framtíðinni. Eftirfarandi er hugmynd að nýtingu fjölrása sjónvarpskerfis sem næði til alls landsins:

Íslenskar sjónvarpsrásir – kvikmyndir – íþróttir = 10-15 rásir

Þáttasölu sjónvarp – 10 nýjustu kvikmyndirnar = 80 rásir

Fréttabjónusta – efnisflokkur valbjónusta = 10 rásir

Gervihnattaendurvarp – einnig f. málalópa og sérá hugamál = 40-50 rásir

Útleigurásir – fyrirtæki, félög, stjórnmálaflokkar, námskeið = 10-15 rásir

Opinber bjónusta – skólakerfi – fjarkennsla = 30-40 rásir

Persónuleg bjónusta með gagnvirkni = 30 rásir í framtíð

Háhraða Internetsbandbreidd = 10-20 rásir

Alls eru þetta 220-260 rásir. Með einkarás til notenda eru í raun engin takmörk fyrir fjölda „rásar“ í dreifikerfi. Í gervihnattasjónvarpi í Evrópu geta áskrifendur haft aðgang að 500-1000 rásum.

4.3 Stafrænt sjónvarp í nágrannalöndunum

Hvorki í löndum Evrópu né í Bandaríkjunum hefur stafrænt sjónvarp á hefðbundinni sjónvarpstíðni (VHF/UHF) leitt stafrænu þróunina heldur gervihnattasjónvarp og kapalkerfi. Þvert á móti hefur stafrænt sjónvarp á hefðbundinni tíðni lengst af átt erfitt uppdráttar og yfirleitt þurft mikinn opinberan stuðning til að ná útbreiðslu.

Í flestum nágrannalöndum okkar hafa yfirvöld birt dagsetningar um það hvenær stefnt sé að því að slökkva á hliðrænum útsendingum á hefðbundinni sjónvarpstíðni og frá og með þeim degi verði útsendingar í landinu stafrænar. Slík dagsetning hefur ekki verið gefin út hér á landi.

Líklega er ein meginástæðan fyrir því að stjórnvöld leggja mikið upp úr því að byggja upp stafrænt sjónvarp á hefðbundinni tíðni sú að tryggja stafrænar sendingar hefðbundinna sjónvarpsstöðva, oft í ríkiseigu, til að keppa við nýju fjölrása sjónvarps- og margmiðlunarfyirtækin sem víða hafa lagt undir sig stóran hluta sjónvarpsmarkaðarins. Reynslan hefur verið sú að nýju kapal- og gervihnattasjónvarpsfyirtækin erlendis hafa sýnt lítinn áhuga á að taka þátt í slíkri samvinnu og séð hagsmunum sínum betur borgið með rekstri eigin dreifikerfa með litlum ríkisafskiptum. Með því að vera einn af mörgum í slíku opinberu og stýrðu útsendingarkerfi gefa þau jafnframt nýjum samkeppnisaðilum færi á að keppa á jafnréttisgrundvelli um áskrifendur þar sem þau gætu ekki nýtt helsta styrk sinn sem er mikið efnisúrval. Einnig er vert að benda á að útsending í loftinu er í mörgum tilfellum ódýrasta dreifileiðin að teknu tilliti til kostnaðar við uppbyggingu dreifikerfis og við notendabúnað. Stjórnvöld í mörgum löndum leggja einnig mikið upp úr því að loka fyrir hliðrænar sjónvarpsútsendingar þar sem þá losnar um tíðnir sem jafnvel má nota til annars en sjónvarps.

Þess ber einnig að geta að mörg lönd, t.d. á meginlandi Evrópu, eiga landamæri að öðrum löndum og þurfa því að komast að samkomulagi við nágrannaríkin um tíðniúthlutunir. Einnig þarf langan aðlögunartíma til að breyta hliðrænu kerfi í stafrænt þar sem allir notendur þurfa að vera tilbúnir til að taka á móti stafrænu merki þegar slökkt er á hliðrænum útsendingum. Þetta þýðir að senda þarf út bæði stafrænt og hliðrænt í nokkur ár á meðan áhorfendur aðlaga sig að stafrænum útsendingum.

Nú sendir fjöldi erlendra sjónvarpsstöðva út stafrænt og bjóða þær margar upp á gagnvirkni fyrir notendur. Sjónvarpsstöðvar í nágrannalöndunum hafa fengið nokkur ár til að undirbúa sig undir breytinguna eftir að stefnumótun hefur farið fram um úthlutun á tíðni. Misjafnlega hefur gengið að fá sjónvarpsstöðvar til að hefja stafrænar útsendingar en flestar sjá þó kostina við stafrænu tæknina, þ.e. aukinn fjöldi rása, betri mynd- og hljóðgæði og aukna tekjumöguleika með nýrri þjónustu.

Helstu dreifileiðir stafræns sjónvarps í nágrannalöndum okkur er í gegnum gervihnetti og kapal en ekki á hefðbundnu sjónvarpstíðnisviði. Í upphafi árs 2004 var 21% evrópskra heimila með stafrænt sjónvarp. Áætlað er að árið 2008 muni 59% íbúa Evrópu vera með stafrænt sjónvarp. Samsvarandi tala verður 52% í Bandaríkjunum.⁷⁹ Nú fá flestir nýir notendur stafræns sjónvarps efni sitt í gegnum gervihnetti.

Ástæðan fyrir því að flest heimili erlendis fá stafrænt sjónvarp í gegnum kapal og gervihnetti er að þessi tækni þróaðist tiltölulega snemma, er mjög hagkvæm og auðveldara var að leysa „legacy“-vandamál þar sem hætta þarf starfrækslu eldri þjónustu til að koma nýrri þjónustu á laggirnar. Auk þess voru afskipti ríkisins mun

⁷⁹ Sjá upplýsingar í greininni „US and Europe embrace the digital home“ á vefsíðunni www.theregister.co.uk/2004/07/23/digital_homes/print.html.

minni af óhefðbundinni dreifingu á sjónvarpi en hefðbundinni. Gott dæmi um þetta er vöxtur B Sky B í Bretlandi eins og síðar verður vikið að.

Tiltölulega ódýrt er að breyta hliðrænni útsendingu í stafræna bæði í kapalkerfum og gervihnattaútsendingu og fjölga þannig rásum og auka gæði útsendinga. Kapalkerfi hafa víða byggst upp á þéttbýlum svæðum og löndum þar sem auðvelt og hagkvæmt hefur verið að tengja íbúa. Gervihnettir hafa hins vegar þann kost að hægt er að bjóða sjónvarpsþjónustu á öllum markaðinum á sama tíma, hvort heldur í borgum eða landsbyggð. Dreifing sjónvarpsefnis í gegnum gervihnött er auk þess mjög hagkvæm og ódýr lausn í milljónaþjóðfélögum og skapar ekki mismunun milli dreifbýlis og þéttbýlis þar sem allir geta fengið þjónustuna á sama tíma.

Stafrænt sjónvarp á hefðbundinni tíðni er þó að ná aukinni útbreiðslu á allra síðustu árum. Í annarri tilraun í Bretlandi virðist nú ætla að takast vel til með Freeview og nú er Sky einnig þátttakandi. Nokkrar ástæður þess að vel hefur tekist til eru að notendur þurfa ekki að greiða mánaðargjald, aðgangskassarnir eru ódýrir, mynd- og hljóðgæði eru mjög mikil og sjónvarpsdagskrárnar, sem í boði eru, höfða til áhorfenda. Einnig virðist vöxtur hraður í nokkrum norrænu landanna.

Bretar eru nú leiðandi í Evrópu í stafrænu sjónvarpi en meira en 50% heimila í Bretlandi eru nú með stafrænt sjónvarp.⁸⁰ Því er engin önnur Evrópuþjóð með jafn mikla útbreiðslu. Helstu fyrirtæki á breska markaðnum, sem bjóða stafræna sjónvarpsþjónustu, eru B Sky B, Freeview og ýmis kapalfyrirtæki.

4.4 Stafrænt sjónvarp á Íslandi

Á Íslandi hafa ekki verið stór kapalkerfi með mikla markaðshlutdeild eins og í mörgum nágrannalöndum okkar og er ein ástæða þess líklega að samkeppnishömlur voru hér lengur við lýði en annars staðar. Nokkur lítil kapalkerfi hafa þó verið byggð upp, s.s. í Hafnarfirði og Reykjanesbæ. Síminn hefur þó á mörgum árum byggt upp ljósleiðara/kapalkerfi, Breiðvarp Símans, sem getur kallast kapalkerfi. Það hefur þó ekki náð mikilli útbreiðslu og áhorfi, m.a. vegna skorts á áhugaverðu innlendu og erlendu efni. Notendur hafa aðallega haft aðgang að fjölmörgum erlendum endurvarpsstöðvum á Breiðvarpinu.

Engar íslenskar sjónvarpsstöðvar hafa notfært sér gervihnetti fyrir dreifingu sjónvarpsdagskrár. Hins vegar nær þjónustusvæði ýmissa gervihnatta til Íslands og má þar t.d. nefna gervihnetti Eutelsats og SES-Astra. Gervihnattatækni er of dýr tækni fyrir lítið menningarsamfélag ef lítið er til þess hvers konar þjónustu áhorfendur vilja fá. Vegna legu landsins myndi gervihnötturinn að öllum líkindum ekki ná til allra landsmanna og því þyrfti að ná til hluta íbúa með annars konar dreifingu. Gera má ráð fyrir að leiga á einum stafrænum sendi í gervihnetti með 8-10 sjónvarpsrásum kosti um 4 milljónir Bandaríkjadala eða 250 milljónir króna á ári.⁸¹ Þá á eftir að reikna kostnað við rekstur jarðstöðvar til að senda upp efnið í gervihnöttinn.

⁸⁰ Sjá bls. 14 í skýrslunni „Interactive digital TV in Europe“ E-content Report 7, an integrating report by ACTeN Anticipating Content Technology Need frá því í júní 2004.

⁸¹ Upplýsingar um verð eru fengnar hjá Eutelsat í desember 2004.

365 – ljósvakamiðlar, áður Norðurljós, hafa á undanförunum áratug byggt upp fjölrása sjónvarp á eigin MMDS-örbylgjukerfi á höfuðborgarsvæðinu og þar með náð sterki markaðsstöðu sem áskriftarsjónvarp. Fyrirtækið hefur ekki séð hag í því að byggja upp stafrænt dreifikerfi á VHF/UHF-tíðnisviðinu með öðrum íslenskum sjónvarpsstöðvum og er það í samræmi við þróunina erlendis. Að líkindum hefðu 365 – ljósvakamiðlar tapað miklu af sérstöðu sinni á markaðnum með því að taka þátt í slíkri samvinnu. Í dag ráða þeir yfir eigin tíðnisviði, aðgangsstýrikerfi og loftnetum hjá viðskiptavinum. Slíkt hefði ekki orðið raunin ef þeir hefðu ákveðið að flytja sig yfir á VHF/UHF-tíðnisviðið þar sem þeir hefðu deilt áskrifendum með öðrum fyrirtækjum. Þau hefðu þá getað nýtt sér uppbyggingu í aðgangsstýrikerfi sem 365 – ljósvakamiðlar hafa byggt upp fyrir ærinn tilkostnað og náð af þeim viðskiptavinum. Akvörðun 365 – ljósvakamiðla er því skiljanleg út frá viðskiptalegum forsendum.

Þess má geta að til staðar er vandamál við að koma stafrænni útsendingu á hefðbundnu sjónvarpstíðnisviði sem rekja má til upphafs íslensks sjónvarps. Árið 1964, þegar undirbúningur fyrir íslenskt sjónvarp hófst, var VHF-sviðið í almennri notkun erlendis.⁸² Sjónvarpstæki voru eingöngu ætluð fyrir VHF-sviðið og sjónvarpstæki með bæði VHF og UHF urðu ekki fáanleg á viðráðanlegu verði fyrr en síðar. Á þessum tíma var ekki hægt að sjá fyrir samkeppni í sjónvarpsrekstri og þótti þrekvirki að koma upp einu dreifikerfi. Aðstæður hér á landi réðu því VHF varð fyrir valinu enda hefði dreifing sjónvarps um landið kostað margfalt á UHF-sviðinu miðað við VHF-sviðið þar sem hvorki ljósleiðari né örbylgjusamband var um landið til að koma dagskránni á sendistöðvar á hverju svæði.

UHF-sviðið var yfirleitt tekið í notkun í nágrennalöndunum með tilkomu samkeppni á markaði. Í kjölfarið voru ríkissjónvarpsstöðvarnar stundum fluttar af VHF yfir á UHF. Á höfuðborgarsvæðinu er almenna reglan að sjónvarpi er dreift á VHF-hluta tíðnisviðsins. Það er miklum mun minna tíðnisvið en UHF-hlutinn sem notaður er á flestum stöðum erlendis. (VHF og UHF liggja ekki saman í tíðni.) Vandamálið liggur í því að flest íslensk sjónvarpsloftnet á höfuðborgarsvæðinu eru VHF-loftnet og geta ekki að óbreyttu tekið við UHF-útsendingum. Þetta gerir það að verkum að afar fáar hefðbundnar sjónvarpsrásir eru sendar úr í Reykjavík. Þegar Stöð 2 tók til starfa var þrýst mjög á að fá VHF-rás þar sem forsvarsmenn óttuðust að almenningur myndi ekki fjárfesta í UHF-loftnetum. Engar breytingar þurfti að gera á rásafyrirkomulagi dreifikerfis RÚV vegna þessarar ráðstöfunar. Öðru máli gegndi þegar Sýn kom til sögunnar og stjórnvöld þrýstu á að stöðin fengi einnig úthlutað rás á VHF. Skjár 1 væri líklega ekki til ef ekki hefði verið stök laus rás á MMDS-örbylgjutíðnisviði í Reykjavík.

VHF er nánast aldrei notað fyrir stafrænt sjónvarp erlendis enda er ekki sama bandbeidd á rásum á VHF (7MHz) og UHF (8MHz) sem allur búnaður miðast við. Ein ástæða þess að VHF er sjaldan notað fyrir stafrænt sjónvarp er líklega að ekki er pláss nema fyrir þrjár stafrænar rásir innan um hliðrænu rásirnar (í bandi III). UHF-móttökuloftnet eru minni en VHF-loftnet og þess vegna umhverfisvænni. Algengast er að nota efri hluta UHF-tíðnisviðs sem er laust víðast hér á landi; vandamálið er hins vegar að stór hluti heimila er ekki með UHF-loftnet og helstu rökin fyrir stafrænu sjónvarpi á þessari tíðni eru einmitt tilvist loftneta. Víðast hvar úti á landi eru notaðar UHF-tíðnir við sjónvarpsútsendingar svo að þar horfir málið öðruvísi við.

⁸² Einnig má nefna að VHF-sviðið var notað fyrir Keflavíkursjónvarpið.

Þetta ástand setur RÚV í erfiða stöðu eins og víðast hvar hefur orðið raunin með ríkisreknar sjónvarpsstöðvar erlendis. Vandamálið felst í því að RÚV verður á næstunni að flytja dreifingu sína yfir í stafrænar útsendingar en til þess þarf stafrænan aðgangskassa og það er mjög kostnaðarsamt að byggja upp stafrænt dreifikerfi með séraðgangskassa fyrir eina rás.

Nú er hefjast mikil samkeppni símafyrirtækja um að bjóða stafræna einkarás til heimila gegnum ADSL. Áætlað er að slík þjónusta geti þjónað yfir 90% heimila landsins innan fárra ára, aðallega í þéttbýli. Slík samkeppni dregur úr hagkvæmni þess að byggja upp öflugt þráðlaust stafrænt dreifikerfi í lofti og minnkar líkur á að slíkt verði gert. Orkuveita Reykjavíkur áætlað einnig viðamikla uppbyggingu ljósleiðara í þéttbýliskjörnum sem eykur enn samkeppnina í þéttbýli.

Þetta skapar hættu á að íbúar dreifbýlustu svæða verði út undan í þróuninni og verði að sætta sig við litlu betri þjónustu en til staðar er í dag nema til komi opinbert inngrip og stuðningur. Kostnaðaráætlanir sýna að það er álíka kostnaðarsamt að byggja upp dreifikerfi í lofti fyrir þessi heimili sem upp á vantar og fyrir hin 80%-90%. Hér vantar þann jöfnuð milli þéttbýlis og dreifbýlis sem gervihnattadreifing veitir í fjölmennari löndum. Þetta er þó ekki bara vandamál íbúa í dreifbýli eins og vaxandi fjöldi sumarbústaðaeigenda getur efalaust borið vitni um.

Nú bjóða þrjú íslensk fyrirtæki stafrænt sjónvarp: 365 – ljósvakamiðlar (MMDS), Síminn (ADSL og Breiðvarpið) og Íslandsmiðill (útsending frá jarðsendum á gervihnattatíðnisviði) – ekkert þeirra veðjar á vinsælustu dreifileiðirnar í nágrennalöndunum, kapalckerfi og gervihnetti.

365 – ljósvakamiðlar, sem bjóða nú fjölrása stafrænt sjónvarp á MMDS-örbylgju, hafa óvissa framtíð í dreifingu þar sem MMDS-tíðnisviðið er ætlað þriðju kynslóð farsíma í framtíðinni. Hér á landi hefur verið rætt um að framtíðardreifikerfin séu í jörðinni og því er mikilvægt fyrir fjarskiptafyrirtækin að vera þátttakendur á markaði og bjóða sjónvarpsefni.

Í sjónvarpsrekstri skiptir magnið máli. Það fyrirtæki, sem getur boðið mesta og besta efnið, nær flestum áskrifendum og hefur þess vegna efni á að kaupa áfram besta efnið til að ná til enn fleiri áhorfenda. Samþjöppun og einokun er ríkjandi tilhneiging hjá ljósvakafyrirtækjum í dag og mun verða enn meiri með stafrænni tækniþróun. Á Íslandi er nú að myndast sú sérstaka staða að tvö stór fjarskiptafyrirtæki hafa uppi áform um þróun á stafrænni sjónvarpsþjónustu, annars vegar Og Vodafone með 365 – ljósvakamiðla og hins vegar Síminn með Skjá 1. Bæði fyrirtækin geta boðið stafræna sjónvarpsþjónustu sem hægt er að þróa frekar og geta skapað meiri tekjur með nýrri virðisaukandi þjónustu. Eftir stendur RÚV sem aðeins býður eina sjónvarpsdagskrá og hefur ekki yfir neinni stafrænni dreifileið að ráða.

4.5 Þróun fjölmiðlunar í stafrænu umhverfi

Með tilkomu stafrænnar tækni skapast ný tækifæri fyrir nýja þjónustu og þar með nýir tekjumöguleikar fyrir fjölmiðlafyrirtækin. Stafræn tækni stuðlar einnig að auknum samruna ólíkra miðla. Ýmsar nýjungar munu standa neytendum til boða í náinni framtíð með samruna miðla í stafrænu umhverfi.

i. Blaðamarkaður í stafrænu umhverfi

Ljóst er að mikil breyting er að eiga sér stað á dagblaðamarkaði. Dagblaðalestur hefur farið minnkandi í nágrannalöndunum undanfarin ár víðast hvar og hafa eigendur brugðist við með mismunandi hætti. Mörg dagblöð eru hætt að skilgreina sig sem dagblöð/prentmiðla heldur skilgreina sig nú sem upplýsingaveitur.⁸³ Enn fremur hafa margir eigendur dagblaða séð hag sinn í því að fjárfesta í ljósvakamiðlum, tímaritaútgáfum og bókaútgáfu. Ástæða þessara kaupa og samruna er samlegðin sem fæst með því að bjóða upplýsinga- og fréttæfni og aðgangur fyrirtækjanna að auglýsingum.⁸⁴

Nú þegar hafa dagblöð nýtt sér stafræna tækni og bjóða miðla sína á Internetinu. Miðlarnir hafa brugðist við samkeppninni með þessum hætti og birta nýjar fréttir um leið og þær eru tilbúnar. Dagblöð eru því síbreytileg á Netinu og nú er ekki lengur aðeins prentútgáfa af miðlinum á degi hverjum eins og tíðkast hefur um áratugaskeið. Með stafrænni tækni verður einnig þátttaka lesenda meiri þar sem þeim gefst betur færi á því að bregðast við innihaldi miðilsins og koma skoðunum sínum á framfæri. Það rými, sem hefur verið afmarkað fyrir aðsendar greinar, einskorðast ekki einungis við prentmiðilinn sjálfan heldur er einnig hægt að nýta netútgáfuna fyrir aðsendar greinar og athugasemdir frá lesendum. Netútgáfur bjóða upp á ýmsar nýjungar sem prentuðu útgáfurnar geta ekki og þess vegna má segja að ný tækni hafi ef til vill opnað nýjar leiðir fyrir þátttöku lesenda í skoðanaskiptum í samfélaginu.

Aukinn kostnaður fylgir því að halda úti dagblaði á Internetinu. Dagblöð geta fengið tekjur upp í kostnað með því að selja auglýsingar og aðgang að gagnasöfnum. Dagblöð munu í auknum mæli leita leiða til að finna nýjar tekjulindir í breyttu umhverfi. Nýir möguleikar munu opnast fyrir dagblöð með tilkomu stafræns sjónvarps. Með auknum samruna verður hægt að bjóða texta og myndir á ólíku formi og verður hugsanlega hægt að selja einstakar fréttir dagblaða í ólíkum miðlum í framtíðinni. Nú þegar eru dagblöð farin að nýta sér nýja tækni með því að bjóða fréttabjónustu fyrir GSM-notendur og samsvarandi þróun mun eiga sér stað í sjónvarpi. Með þessu skapast nýir möguleikar dagblaða til að stækka og eflast þrátt fyrir að hefðbundinn blaðalestur dragist saman. Því er mikilvægt að halda þeim möguleikum opnum fyrir prentmiðla að geta sameinast eða verið í nánu samstarfi við ljósvakamiðla til að hindra ekki framþróun margmiðlunar.

ii. Hljóðvarp í stafrænu umhverfi

Í hliðrænu útsendingarkerfi er tíðnisvið hljóðvarps líkt og sjónvarps takmörkuð auðlind. Þetta hefur sérstaklega verið vandamál í stórborgum erlendis þar sem útvarpstíðnisviðið er víða fullnýtt og því ekki hægt að úthluta viðbótartíðnum. Því getur reynst erfitt fyrir nýjar stöðvar að komast inn á markaðinn. Hér á landi hefur skortur á tíðnum fyrir hljóðvarp ekki verið vandamál. Mikill munur er á þéttbýli og dreifbýli í þessum efnum. Í þéttbýli vilja fjölmiðlar ná eyrum ólíkra markhópa og bjóða margar stöðvar en í dreifbýli hefur verið mun minni eftirspurn eftir tíðnum

⁸³ Thomas F. Baldwin, D. Stevens McVoy & Charles Steinfeld: *Convergence. Integrating Media, Information & Communication*, Sage Publications, Thousand Oaks 1996, bls. 275.

⁸⁴ Sjá Robert W. McChesney, bls. 25.

sökum fámennis. Þess ber enn fremur að geta að líkt og með sjónvarpstíðni þá þurfa ýmis lönd, t.d. á meginlandi Evrópu, að semja við nágrannarþjóðir sínar um tíðniúthlutanir við landamæri annarra landa. Íslendingar hafa ekki þurft að glíma við þessi vandamál.

Staða hljóðvarps getur breyst talsvert í stafrænu umhverfi, sérstaklega í þéttbýli erlendis. Það er vegna þess að hægt er að nýta tíðnisviðið mun betur en á hliðrænu kerfi og því er hægt að bjóða fleiri stöðvar með stafrænni dreifingu. Í stafrænu hljóðvarpi er ætlunin að bjóða svokallaðan DAB-staðal (e. Digital Audio Broadcasting) í lofti. Þess ber þó að geta að hægt er bjóða stafrænt hljóðvarp með ýmsum hætti. Sum stafræn dreifikerfi eru þess eðlis að hægt er að bjóða bókstaflega óendanlega stöðvafjölda.

Í nágrannalöndunum má sjá að hljóðvarpsstöðvum hefur víða fjölgað. Nýjar stöðvar hafa verið settar á stofn sem ætlað er að þjóna ákveðnum takmörkuðum markhópum. Oft er ákveðin tónlistarstefna á hverri stöð og ekkert talmál. Þá er hægt með auðveldari hætti að ná útsendingum hljóðvarpsstöðva í öðrum löndum. Margar hljóðvarpsstöðvar eru nú sendar út á Internetinu og með auknum samruna tölvutækni, fjarskipta og fjölmiðla verður hlustendum gert auðveldara um vik að nálgast hundruð eða þúsundir hljóðvarpsstöðva frá ólíkum málsvæðum. Hlustendur munu því í framtíðinni geta valið milli mun fleiri hljóðvarpsstöðva en í boði eru í dag. Í þessu umhverfi munu íslenskar stöðvar fá meiri samkeppni að utan. Vönduð dagskrá, þar sem fjallað er um innlend málefni og leikin íslensk tónlist, getur verið aðgengileg leið fyrir íslenskar stöðvar til að ná eyrum hlustenda hér á landi.

4.5.1 Sjónvarp í stafrænu umhverfi

Miklir möguleikar opnast sjónvarpsfyrirtækjum með stafrænni tækni. Er ætlunin að fjalla um nokkra nýjungar sem notendur geta búist við að fá aðgang að á komandi árum eftir því sem stafræna sjónvarpið þróast og áhorfendum fjölgar.

1. Þáttasölusjónvarp (e. Pay-per-View)

Þáttasölusjónvarp þýðir að áhorfandi greiðir fyrir það efni sem hann vill horfa á. Hægt er að bjóða upp á nýlegar kvikmyndir, íþróttaviðburði eða vinsæla sjónvarpsþætti svo að eitthvað sé nefnt. Þegar boðið er upp á kvikmyndir væri mögulegt að sýna sömu kvikmyndina þannig að hún hæfist á 15-20 mínútna fresti. Einnig er mögulegt að selja aðgang að knattspyrnuleikjum, hnefaleikakeppnum eða öðrum vinsælum íþróttaviðburðum. Þáttasölusjónvarp er tækifæri fyrir sjónvarpsstöðvar til að auka tekjur sínar með því að bjóða áhugavert efni þar sem áhorfendur greiða sérstaklega fyrir.

4.5.1.1 Rafræn myndbandaleiga (e. Video-on-Demand)

Rafræna myndbandaleigu er hægt að bjóða á háhraða einkarásum, s.s. í gegnum ljósleiðara eða ADSL. Áhorfendur geta fengið aðgang að miklum fjölda kvikmynda og sjónvarpsþátta á rauntíma og hafa aðgang að efniinu í 24 tíma. Það er í raun lítil munur á því að fá mynd í gegnum rafræna myndbandaleigu og að fara á myndbandaleiguna nema neytendur spara sér sporin.

4.5.1.2 Gervihnattaendurvarp

Þar sem tíðnisviðið nýtist betur með stafrænni tækni verður hægt að bjóða fleiri endurvarpsstöðvar en hægt hefur verið hingað til. Þá má nefna ýmsar fréttastöðvar, fræðsluefni, barnaefni, íþróttæfni og sjónvarpsrásir á ýmsum tungumálum. Einnig verður hægt að höfða betur til ákveðinna markhópa, t.d. með tónlistarrásum, ferðarásum og sjónvarpsstöðvum sem sýna þætti um jaðariþróttir, mat eða hús og híbýli.

4.5.1.3 Auglýsinga- og sölurásir

Miklir möguleikar skapast með nýrri tækni til að miðla auglýsingum. Auk þess verður hægt að ná til viðskiptavina með beinni sölu á vöru og þjónustu. Hægt er að bjóða ákveðnar sölu- og auglýsingarásir, eins konar „sjónvarpskringlur“. Einnig gerir gagnvirknin það að verkum að ný tækifæri skapast fyrir sjónvarpsefni þar sem mikil áhersla er lögð á ákveðnar vörur og verslanir. Þetta þýðir að hægt verður að fá upplýsingar um vörur eða kaupa þær beint í gegnum sjónvarpið á svipaðan hátt og gert er á Internetinu í dag. Að sama skapi verður tæknilega framkvæmanlegt í framtíðinni að fá upplýsingar um ákveðin föt sem þulur eða fréttamaður klæðist og kaupa þau í ákveðinni stærð og lit í gegnum sjónvarpið. Fyrirtæki á erlendum mörkuðum, þar sem stafrænt sjónvarp hefur verið vinsælt um nokkurt skeið, hafa mörg hver verið að þróa nýjar leiðir til að auglýsa og markaðssetja vörur sínar. Á nýjum miðli þarf nýjar leiðir og enn er verið að þróa tækni í markaðssetningu sem hefur áhrif á neytendur. Þetta er gert þar sem hefðbundnar auglýsingar munu við breyttar aðstæður ekki lengur hafa sömu áhrif og áður. Má nefna ýmsa tækni í stafrænu sjónvarpi sem gerir notendum kleift að „spóla yfir“ auglýsingar. Því þurfa auglýsendur að finna nýjar leiðir til að ná til áhorfenda.

4.5.1.4 Útleigurásir

Þar sem rásum fjölgar og þær verða hlutfallslega ódýrari og aðgengilegri en nú skapast tækifæri til að leigja sjónvarpsrás í ákveðinn tíma. Því geta stjórnmalaflokkar leigt rás, t.d. meðan á flokksþingum stendur, hægt er að sjónvarpa frá sveitarstjórnarfundum, aðalfundum fyrirtækja o.fl. Með útleigurásum væri einnig hægt að bjóða upp á gagnvirk námskeið sem aðeins þeir sem greitt hafa þátttökugjaldið hafa aðgang að.

4.5.1.5 Tölvupóstur og rabb

Líkt og á Internetinu er hægt að nota tölvupóst og Internetið í gegnum sjónvarpið. Til þess þarf þráðlaust lyklaborð sem myndi væntanlega fylgja með í áskriftargjaldi fyrirtækjanna. Þar sem tölvupóstur í gegnum sjónvarp hefur verið í boði erlendis hafa nýir hópar farið að nota tölvupóst sem ekki notuðu póst á Internetinu. Má þar nefna eldra fólk sem hefur áralanga reynslu af sjónvarpinu sínu og finnst það þægilegra og kunnuglegra en tölvur. Eins opnast möguleikar á ýmiss konar rabbþjónustu eins og nú stendur til boða hjá MSN og fleiri fyrirtækjum.

4.5.1.6 Valdar Internetssíður

Þar sem venjulegt sjónvarp er með mun minni upplausn en tölvuskjái þarf að aðlaga Internetssíður sérstaklega til að þær sjáist vel í sjónvarpi. Þetta þýðir að fyrirtæki og stofnanir, sem vilja ná til notenda á ýmsum miðlum, þurfa að bjóða mismunandi síður eftir upplausn og stærð þeirra skjáa sem í notkun eru. Mjög ólíkt er að nálgast upplýsingar á Internetinu í gegnum litla GSM-símaskjái, sjónvarp eða tölvur. Þróaður hefur verið hugbúnaður sem kallar heimasíður fram þannig að þær verða aðgengilegar í sjónvarpi og má reikna með enn meiri þróun á þessu sviði eftir því sem notendum fjölgar. Einnig má nefna að svokölluð háskerpusjónvörp (HDTV) munu að öllum líkindum verða algengari í framtíðinni en það þýðir að upplausnin á sjónvarpsskjánum er meiri og því meiri myndgæði.

4.5.1.7 Gagnvirk þjónusta

Gagnvirk þjónusta í gegnum sjónvarp getur verið afar mismunandi. Í raun má segja að möguleikarnir séu óendanlegir. Líkt og á Internetinu í gegnum tölvur verður hægt í nálægri framtíð að sinna bankaerindum sínum, fá upplýsingar um dagskrá, veður, flug og færð. Hægt væri að kaupa skyndibita, fá upplýsingar um símanúmer og netföng svo fátt eitt sé upptalið.

Einnig opnast möguleikar á alls kyns leikjum, gagnvirkri verslun, uppboðum og margs konar smáauglýsingum. Ýmiss konar öryggisþjónusta verður einnig í boði, t.d. væri hægt að setja upp myndavélar í íbúðum og húsum sem íbúar gætu fylgst með þegar þeir eru ekki heima.

4.5.1.8 Fjarkennsla og opinber þjónusta

Með auknum rásafjölda og gagnvirkni verður með auðveldum hætti hægt að bjóða upp á fjarkennslu og ýmsa opinbera þjónustu í gegnum háhraðanet. Slíkt gæti nýst háskólum, framhaldsskólum, endurmenntunarstofnunum og ýmsum fyrirtækjum sem bjóða upp á námskeið. Einnig má nefna ýmsa þjónustu á vegum hins opinbera, bæði ríkis og sveitarfélaga.

4.5.1.9 Rafrænn dagskrárvísir (e. *Electronic Program Guide – EPG*)

Rafrænn dagskrárvísir (EPG) er lykilatriði til að notendur geti fótað sig í auknum rásafjölda og auknu magni sjónvarpsefnis. Um er að ræða grafískt notendaviðmót þar sem notendur geta fengið upplýsingar um dagskrá allra stöðva. Notendur geta því bæði séð hvað þeim stendur til boða á hverri stöð á ákveðnum tíma og einnig hvað verður á dagskránni næst. Hægt er að hnýta við notendaviðmótið upplýsingar um dagskrárlíðina til að auðvelda áhorfendum valið.

4.5.1.10 Upphafssíða í sjónvarpi (e. *Walled garden*)

Þau fyrirtæki, sem ráða yfir notendabúnaði, geta hannað upphafssíðu fyrir notendur sína í sjónvarpinu. Í gegnum þessa upphafssíðu er hægt að nálgast verslun og ýmsa gagnvirka þjónustu. Fjölmiðlafyrirtækin geta því gert samninga við ákveðnar verslanir og þjónustuaðila sem verða þá á áberandi stað og beintengjast notendum. Þetta þýðir

að þeir hafa betri aðgang að neytendum en samkeppnisaðilar sem ekki hafa slíka samninga. Gera má ráð fyrir fjölmiðlafyrirtæki geri samkomulag við ákveðinn banka, ákveðinn skyndibitastað o.s.frv. Með slíkum sérsamningum við þjónustuaðila geta fyrirtækin aukið arðsemi og fengið hlut af þeim viðskiptum sem fara fram í stafrænu sjónvarpi.

4.5.1.11 Háskerpusjónvarp (e. High-Definition Television – HDTV)

Þrátt fyrir að mynd- og hljóðgæði séu mun meiri í stafrænu sjónvarpi en hliðrænu eru þau þó ekki sambærileg gæðunum í háskerpusjónvarpi. En til að bjóða slíka þjónustu þarf mikla bandbreidd. Nokkuð mismunandi er eftir löndum hversu mikil áhersla er lögð á háskerpusjónvarp og má nefna að mikil áhersla hefur verið lögð á þessa tækni í Bandaríkjunum. Nú horfa um 10 milljónir heimila á háskerpuútsendingar á þar til gerðum sjónvörpum í heiminum.⁸⁵ En til að hægt sé að ná háskerpuútsendingum þarf sérstök sjónvörp og má gera ráð fyrir því að þeim muni fjölga og verð muni fara lækkandi á næstu árum.

4.5.1.12 Notendabúnaður með hörðum disk (e. Personal Video Recorder – PVR)

Notendabúnaður með hörðum disk býður upp á mikla möguleika, sérstaklega fyrir útsendingakerfi í lofti sem ekki geta boðið einkarás til notenda. Ýmsar tegundir eru til af slíkum búnaði og er *Tivo* sennilega þekktasta merkið. Með slíkum notendabúnaði er hægt að taka upp ákveðið sjónvarpefni til að horfa á síðar, hægt er að seinka dagskrá, „spóla yfir“ auglýsingar og margt fleira. Harður diskur býðir að áhorfendur geta betur stjórnað því á hvað þeir horfa (með því t.d. að sleppa auglýsingum) og hvenær (með því að seinka dagskránni t.d. um 30 mín.) Tæknilega er einnig hægt að bjóða vinsælustu kvikmyndirnar í gegnum notendabúnaðinn, ýmsa leiki og aðra afþreyingu.

4.6 IP-sjónvarp og Internetssjónvarp

Útsending á sjónvarpsefni er að færast frá hefðbundnu sjónvarpsformi (DVB) yfir á gagnaflyttingsstaðal Internetsins, IP (Internet Protocol). Útsendingar í gegnum ADSL og ljósleiðara eru á IP-staðli. Þessi þróun er rétt að hefjast í heiminum og alls ekki séð fyrir hvert hún leiðir.

Greina má tvenns konar framtíðarsýn í þessu sambandi sem byggist á mjög ólíkum hagsmunum. Annars vegar er um að ræða hagsmuni dreifiveitna sem vilja tryggja sér tekjur af efnissölu með því að vöndla þjónustu og tryggja sér viðskiptavinum. Hins vegar er um að ræða hagsmuni framleiðenda efnis sem vilja losna við milliliði og fá sem mestan hluta tekna til sín.⁸⁶ Til að aðgreina þessar stefnur verða notuð hugtökin IP-sjónvarp (IP TV) annars vegar og Internetssjónvarp (Internet TV) hins vegar.

⁸⁵ Sjá <http://www.in-stat.com>.

⁸⁶ Sjá umfjöllun um muninn á IP-sjónvarpi og Internetssjónvarpi á síðunni: <http://breeze.brightcove.com/p47258018/>.

IP-sjónvarp er leið innlendra efnis- og/eða dreifiveitna til að bjóða stafrænt gagnvirktt sjónvarp með allri þeirri þjónustu sem þróuð verður í framtíðinni. Þetta er einnig sú þróun sem ætti að hugnast stjórnvöldum því þannig næst áframhaldandi lögsaga yfir efnisveitum og innhaldi fjölmiðlanna. Til að geta notið slíkrar þjónustu þarf aðgangskassa og aðgangsstýrikerfi svo að áhorfendur geti fengið aðgang að ólíku efni. Slíkir kassar fylgja þá áskriftarsamningum við innlendar dreifiveitur sem geta fengið hlutdeild í tekjum og stýrt áhorfi. Hægt er að bjóða margs konar efni á IP-sjónvarpi, allt eftir óskum áhorfenda. Með þessum hætti geta efnis- og/eða dreifiveiturnar haft nokkuð góða stjórn á því efni sem notendur fá til sín og greiða fyrir þar sem gera má ráð fyrir að mestallt efnið komi frá þeim eða í gegnum þá. Þessi leið getur þó einnig takmarkað val neytenda og hamlað samkeppni þar sem efni og dreifingu er vöndlað saman.

Internetssjónvarp er á frumstigi en leiða má líkur að því að það geti breyst í náinni framtíð. Mjög stór alþjóðleg fyrirtæki hafa hagsmuni af því að Internetssjónvarp nái útbreiðslu. Kvikmyndaverin hafa t.d. hagsmuni af því að sem fæstir milliliðir séu milli þeirra og notenda. Vísir að slíku Internetssjónvarpi er *Movielink* sem er í eigu nokkurra stærstu kvikmyndaveranna í Bandaríkjunum.⁸⁷ Stórir aðilar í tölvu- og hugbúnaðargeiranum eru nú að hanna vél- og hugbúnað til að tryggja sér stöðu á markaðnum með sínar lausnir. Internetssjónvarp hefur flesta eiginleika Internetsins í dag. Íslensk yfirvöld hafa ekki lögsögu yfir slíkum erlendum efnisveitum. Viðskiptin fara í gegnum heimasíður sem geta verið staðsettar hvar sem er í heiminum. Með búnaði, sem tengir sjónvarp og Internet, geta notendur fengið aðgang að alls kyns efni, s.s. sjónvarpsdagskrám, kvikmyndum og stökum sjónvarpsþáttum. Þeir sem selja sjónvarpsefni á slíkum síðum þurfa að sjálfsgöðu að eiga réttinn á efninu fyrir hin mismunandi lönd og mætti t.d. sjá fyrir sér að stór fyrirtæki eins og bandarísku kvikmyndaverin gætu nýtt sér Internetssjónvarpstæknina til að ná beint til áhorfenda án milliliða.

Með Internetssjónvarpi missa dreifiveitur möguleikana á því að fylgjast með og taka gjöld af því efni sem fer um dreifikerfi þeirra. Dreifiveiturnar þurfa þá að byggja verðlagningu sína á gagnaflutningsmagni eingöngu og koma ekki til með að fá hlutdeild í tekjum efnisveitna nema að takmörkuðu leyti. Afar erfitt verður að hafa yfirsýn yfir allt það efni sem í boði er í Internetssjónvarpi og fyrir stjórnvöld að hlutast til um viðskiptin telji þau þörf á því. Þetta eru alveg sambærileg vandamál og fylgja Internetinu í dag. Eðli Internetssjónvarps er að þar takmarkast ekki val neytenda við samninga efnis- og dreififyrirtækja og vandamál, sem reynt er að leysa með flutningsskyldu og flutningsrétti eins og fjallað er um síðar í kaflanum, verða ekki til staðar. Aðgangspröskuldur efnisveitna inn á markaðinn lækkar einnig verulega.

Þarna er líklegt að Ísland verði að fylgja alþjóðlegri þróun. Spyrja má hvort aðstaða Íslands sem lítils menningarsvæðis verði önnur en annarra stærri menningar- og tungumálasvæða í kringum okkur. Þarna má e.t.v. líta til þeirrar reynslu sem hefur verið af hugbúnaði og Interneti hingað til. Spurning er hvort erlendir aðilar muni þýða eða talsetja efni sérstaklega fyrir íslenskan markað í ljósi reynslunnar úr hugbúnaðarheiminum. Ef hægt verður að nálgast vinsælt erlent efni í gegnum

⁸⁷ Upplýsingar um *Movielink* og eigendur þess má finna á síðunni:
http://news.com.com/Movielink+ready+to+roll/2100-1023_3-965194.html.

Internetssjónvarp má spyrja hvaða áhrif það hafi á íslenskar sjónvarpsstöðvar sem byggja áhorf sitt að verulegu leyti á erlendu efni, ólíkt stærri menningarsvæðum. Ástæðan er sú að kostnaður við íslenskt efni fyrir fámennan markað er of mikill og því óvenjuhátt hlutfall erlends efnis í íslensku sjónvarpi. Einnig er vert að benda á að þar sem íslenskir neytendur kaupa þjónustu af erlendum aðilum í gegnum Internetið þurfa þeir ekki að greiða skatta og gjöld hér á landi og skeykir það samkeppnisstöðu íslenskra efnisveitna sem þurfa að innheimta skatta af sínum tekjum. Nánar er fjallað um þessi mál síðar í kaflanum.

Íslendingar munu einnig standa frammi fyrir alþjóðlegum vandamálum líkt og aðrar þjóðir. Verður hægt að koma böndum á óæskilegt efni eins og klám og ofbeldi? Slíkt næst aðeins með alþjóðlegri samvinnu.

Einnig má spyrja hvaða tækifæri Íslendingar eiga í slíku alþjóðlegu umhverfi og hvort þeir geti nýtt sér möguleika slíkrar þróunar. Þarna geta t.d. skapast nýjar leiðir á markaðssetningu íslensks efnis inn á alþjóðamarkað.

b. Dreifileiðir fyrir stafrænt sjónvarp

Hægt er að nota ýmsar dreifileiðir til að bjóða stafrænt sjónvarp. Ber þar að nefna:

Kapall (ljósleiðari + kapall)	Síminn
Stafrænt sjónvarp (VHF/UHF)	Í athugun hjá RÚV
Stafrænt sjónvarp á örbylgju (MMDS)	365 – ljósvakamiðlar
Gervihnattatækni	Ekki á Íslandi
Ljósleiðari (Fiber-to-the-Home/FTTH)	Orkuveitan
xDSL	Síminn / Og Vodafone
Jarðsendar á gervihnattatíðnum	Íslandsmiðill

Þó að Síminn hafi lagt kapall víða hefur fyrirtækið lagt áherslu á að byggja upp ADSL-kerfi fyrir flesta landsmenn og ætlunin er að bjóða háhraða gagnaflyttingskerfi fyrir sjónvarp og Internet yfir koparinn. 365 – ljósvakamiðlar geta boðið stafrænt sjónvarp í lofti í nokkur ár á örbylgju en tíðnisviðið er ætlað fyrir þriðju eða fjórðu kynslóð farsíma í framtíðinni (3G/4G). Gervihnettir eru ekki notaðir til dreifingar á íslenskum dagskrám til almennings og óvíst hvort svo verði vegna kostnaðar í fámennu samfélagi. RÚV hefur í rúmt ár verið með tilraunasendingar á hefðbundnum tíðnisviðum fyrir sjónvarp á VHF/UHF og slíkt kerfi hefur verið byggt upp fyrir ríkissjónvarpsstöðvar í mörgum nágrannalöndum okkar. Póst- og fjarskiptastofnun er nú með útboð á UHF-rásunum fyrir stafrænt sjónvarp. Orkuveitan hefur verið að byggja upp ljósleiðarakerfi og hefur nú gert samkomulag við bæjarfélög að bjóða öllum heimilum háhraðatengingu heim til sín. Íslandsmiðill hefur verið með tilraunasendingar um nokkurra ára skeið á sendi í Bláfjöllum. Fyrirtækið fór að bjóða notendum stafræna sjónvarpsþjónustu á síðasta ári.

Hér verður gerð nokkur grein fyrir eðli og helstu eiginleikum hvernar þeirra mismunandi leiða sem líklegt er að helst verði í boði hér á landi í framtíðinni fyrir fjölmiðlun. Sérstaklega verður fjallað um ADSL-dreifingu, ljósleiðara, Breiðvarp Símans, stafrænt sjónvarp á hefðbundinni sjónvarpstíðni, MMDS og jarðsendingar á gervihnattatíðni.

c. Sameiginlegt dreifikerfi fyrir efnisveitur

Ljóst er að hér á landi hafa ólík fyrirtæki verið að byggja upp margs konar dreifikerfi sem mörg hver er hægt að nota fyrir dreifingu á stafrænu sjónvarpi. Ýmsir hafa bent á að fjárfesting í mörgum dreifikerfum fyrir lítinn markað sé mjög kostnaðarsöm. Það kosti milljarða að byggja upp öll þessi dreifikerfi, ólíklegt sé að þau verði öll notuð í framtíðinni og að lokum verði það viðskiptavinirnir sem greiði fyrir háu verði. Í ljósi þessa er rétt að benda á að tilraunir hafa verið gerðar til að fá fyrirtæki á markaði til að sameinast um eitt dreifikerfi sem myndi þjóna öllum efnisveitum á sjónvarpsmarkaði.

Þann 5. nóvember 2002 skipaði samgönguráðherra starfshóp til að gera tillögu um innleiðingu á stafrænu sjónvarpi. Jafet S. Ólafsson framkvæmdastjóri var skipaður formaður hópsins.⁸⁸ Í skipunarbréfi var kveðið á um að starfshópnum væri ætlað að gera tillögu um innleiðingu á stafrænu sjónvarpi á Íslandi. Þær áherslur sem samgönguráðuneytið lagði fram vörðuðu uppbyggingu dreifikerfis, skyldur um dreifingu (RÚV-útbreiðslu), uppbyggingu aðgangskerfis, tímaáætlanir, rekstrarform kerfisins og kostnaðaráætlanir.

Áður hafði Póst- og fjarskiptastofnun fundað með hagsmunaaðilum á fjölmiðla- og fjarskiptamarkaði um margra mánaða skeið og stýrði Gústav Arnar, fyrrverandi forstjóri Póst- og fjarskiptastofnunar, þeim hópi. Reynt var að ná samstöðu milli hagsmunaaðila og fá sjónarmið þeirra fram um innleiðingu stafræns sjónvarps.

Í kjölfar skýrslu Póst- og fjarskiptastofnunar til samgönguráðherra skipaði hann starfshóp um stafrænt sjónvarp sem fundaði með ýmsum aðilum sem tengdust framleiðslu, sölu og dreifingu á sjónvarpsefni. Þá studdist hópurinn við greinargerð Póst- og fjarskiptastofnunar frá júní 2002 „Stafrænt sjónvarp á Íslandi: Undirbúningur og innleiðing.“ auk greinargerðar Sigfúsar Björnssonar prófessors við HÍ um aðgangskerfi fyrir stafrænt sjónvarp. Gústav Arnar vann einnig grófa kostnaðarútreikninga varðandi möguleika á stafrænu dreifikerfi sjónvarps.

Starfshópurinn komst að þeirri niðurstöðu og mælti með því að stofnað yrði sameiginlegt dreifingarfyrtæki aðila á markaði um stafrænt sjónvarp þar sem allir aðilar hefðu jafnan aðgang að dreifingu myndefnis. Forsendan fyrir því að hægt yrði að setja á stofn slíkt fyrirtæki er að stærri efnisveitur myndu nýta sér dreifikerfið. Hugmyndin var að núverandi dreifikerfi yrði að hluta lagt fram sem hlutafé í hið nýja fyrirtæki og sendar, sem myndu úreldast við innleiðingu á stafrænni tækni, yrðu keyptir á matsverði.

Það var mat hópsins að með slíku fyrirkomulagi yrði öll fjárfesting skipulegri og hagkvæmari en ef hver og einn aðili byggði sitt eigið dreifikerfi. Núverandi dreifikerfi RÚV þarf töluverða endurnýjun og aðkallandi var fyrir Norðurljós að endurnýja hliðrænt dreifikerfi sitt. Einnig var það mat hópsins að auðveldara væri fyrir nýjar efnisveitur að komast inn á markaðinn. Slíkt fyrirtæki myndi flýta fyrir því að Ísland kæmist í fremstu röð í þróun upplýsingasamfélagsins.

⁸⁸ Þessi kafli byggist að mestum hluta á greinargerð starfshóps um stafrænt sjónvarp á Íslandi sem unnin var fyrir samgönguráðuneytið í apríl 2003.

Í niðurstöðu hópsins var hins vegar bent á að stofnun slíks fyrirtækis myndi velta verulega á áhuga fyrirtækja á markaði á að taka þátt í að stofna fyrirtækið. Ríkisútvarpið, Norðurljós, Íslenska sjónvarpsfélagið og ýmsir smærri aðilar yrðu að sjá sér hag í að sameinast um dreifingu og kostnaður yrði að vera svipaður og í gamla kerfinu. Jafnframt þyrfti að taka ákvörðun um hvenær loka ætti núverandi hliðrænu sjónvarpi en reka þyrfti hliðrænt dreifikerfi samhliða hinu stafræna í nokkurn tíma. Einnig var það mat hópsins að mikilvægt væri að fylgjast með því hvernig stafrænt sjónvarp yrði innleitt í nágrannalöndunum.

Benti hópurinn á að ýmsir aðilar á markaðnum hefðu lagt í undirbúningsvinnu sem hið nýja fyrirtæki gæti nýtt sér, s.s. Síminn, Norðurljós, Ríkisútvarpið og Íslandsmiðill.

Þegar starfshópurinn hafði skilað greinargerð sinni tókst ekki að ná hagsmunaaðilum saman. Viðræður áttu sér stað milli Norðurljósa og Símans og hagsmunir RÚV eru að komast inn á dreifikerfi sem nær til allra heimila landsins með sem minnstum kostnaði. Í stuttu máli slitnaði upp úr viðræðum Norðurljósa og Símans og Norðurljós ákváðu að fara af stað ein með Digital Ísland á MMDS-tíðnisviðinu sem fyrirtækið hafði notað fyrir hliðrænar sendingar. Síminn hefur í kjölfarið gefið út yfirlýsingar um að hann hyggist byggja upp ADSL-kerfi til sjónvarpsdreifingar fyrir meirihluta landsmanna. Orkuveitan vinnur að frekari uppbyggingu á ljósleiðarakerfi sínu á höfuðborgarsvæðinu og nágrenni. Íslandsmiðill hóf sölu á þjónustu á stafræna dreifikerfi sínu á síðari hluta síðasta árs og skömmu síðar fór Digital Ísland í loftið.

Af þessu má ljóst vera að hvert fyrirtæki fyrir sig heldur áfram uppbyggingu á eigin dreifikerfi sem þjónar hagsmunum þess fyrirtækis. Ljóst er að ólíkar dreifileiðir hafa mismunandi kosti og galla og kostnaðurinn við uppbyggingu á slíkum kerfum er afar misjafn. Fullreynt má telja að fá aðila með svo ólíka hagsmuni til að sameinast um eitt dreifikerfi.

d. Eiga orkuveitur erindi inn á fjölmiðla- og fjarskiptamarkaðinn?

Hingað til hafa fjarskiptafyrirtækin verið fyrirferðarmest í fjarskiptarekstri enda hlutverk þeirra. Því hefur kastljósið að mestu beinst að dreifikerfum fjarskiptafyrirtækja og fjölmiðlafyrirtækja sem augljóslega þurfa dreifileiðir til að koma efni sínu til viðskiptavina. Minna hefur farið fyrir fjarskiptastarfsemi orkufyrirtækja og margir hafa lýst þeirri skoðun sinni að orkuveitur í opinberri eigu eigi ekkert erindi inn á fjarskiptamarkaðinn.

Í mörgum nágrannalöndum hafa orkufyrirtæki rekið eða eru nú að undirbúa rekstur fjarskiptaveitna. Mörgum þeirra er ætlað að þjóna notendum með dreifingu fjölmiðlaefnis. Ástæðan fyrir því að orkufyrirtæki hafa yfir fjarskiptakerfum að ráða er sú að nauðsynlegt er orkufyrirtækjum að stýra og stjórna orkurekstri sínum í gegnum fjarskipti. Rök orkuveitna fyrir slíkum rekstri eru þessu tengd en einnig því að ljósleiðarar eru oft ofnir inn í kjarna þeirra rafmagnslína sem lagðar eru í dag. Á nokkurra áratuga fresti þarf að endurnýja rafmagnslínur hvort sem er í háspennulínum, héraðslínum eða heimtaugum til sveitabæja. Orkufyrirtækin hafa yfir að ráða starfsmönnum sem sinna viðhaldi og bilunum, tækjabúnaði og fjarstýrðu eftirlitskerfi og geta án fyrirvara látið lagfæra bilanir í nánast hvaða veðri sem er, hvar

sem er á landinu. Sem dæmi má nefna að Landsvirkjun rekur háspennu- og fjarskiptamöstur á stöðum sem mjög erfitt er að þjónusta. Fyrirtækið rekur fjarskipta- og ljósleiðarakerfi til eigin nota sem stýrir allri dreifingu rafmagns á landinu. Þetta kerfi ræður að auki við að flytja gögn og sjónvarp út um allt land. Orkuveitur þurfa oft að bæta litlu við rekstrar- og viðhaldskerfið til að geta farið að sinna gagnaflutningi. Orkuveita Reykjavíkur hefur einnig þurft að fjárfesta í ljósleiðaraneti til að stýra dreifingu á rafmagni. Ljóst er hins vegar að það tekur áratugi að uppfæra kerfi orkuveitna ef ætlunin er að bjóða neytendum ljósleiðaratengingu heim til sín.

Meðan orkuveitur eru í almannaeigu er það pólitísk ákvörðun hvort þær eigi að standa í fjarskiptarekstri. Rök þeirra orkuveitufyrirtækja, sem lagt hafa í slíka fjárfestingu, eru að til langs tíma sé hagkvæmni orkufyrirtækja í fjarskiptum augljós. Rökin gegn því eru hins vegar að hið opinbera skuli ekki standa í slíkum samkeppnisrekstri. Ástæðan er sú að erfitt sé fyrir einkafyrirtæki að keppa við orkufyrirtæki sem geta tekið ákvarðanir sem byggjast á lágri ávöxtunarkröfu orkufyrirtækja til langs tíma og lágum vöxtum á fjármagni til slíkra fyrirtækja sem oftar en ekki fást gegn ábyrgðum ríkis og sveitarfélaga.

4.7 Lausnir í jörðu (einkarásir til notenda)

i. ADSL

Koparlínurnar, sem tengja saman flest heimili á jörðinni, eru eitt víðtækasta og stærsta samtengda mannvirki veraldar.⁸⁹ Koparinn á sér nú endurnýjun lífdaga. Það er til mikils að vinna að nýta þessa fjárfestingu eins vel og kostur er. Á liðnum árum hefur áherslan í fjarskiptamálum beinst að því að þjappa gögnum og minnka þá bandbreidd sem áður þurfti til gagnaflutninga. Nú er orðið mögulegt að senda stafrænt sjónvarpsefni í gegnum hefðbundnar símalínur. Þessi þjónusta kallast ADSL (e. Asymmetric Digital Subscriber Line). Nýjasta birtingarmyndin kallast ADSL2+ og þar hefur flutningsgeta verið þróuð á styttri vegalengdum til að tryggja háan tengihraða og gagnvirkni.

Eins og alltaf gerist við þróun nýrra tæknilausna eru ýmis praktísk úrlausnarefni við hagnýtingu símaheimtauga. Til dæmis er vandamál að koparlínurnar eru ekki einangraðar fyrir rafsegulbylgjum og þær liggja saman í þéttriðnum knippum frá símstöðvum. Í venjulegri símanotkun skiptir þetta ekki máli því rafstraumurinn er svo lítill. En með auknu gagnamagni þarf að hækka bylgjutíðnina og auka rafspennuna og þá er hættu á að rafsegulbylgjur hlaupi milli línanna. Fjölmargar hugsanlegar lausnir eru til á þessu vandamáli og almennt má segja um xDSL-lausnir að þar hafi tekist að þróa háhraða gagnaflutning um koparlínurnar sem er að mestu leyti öruggur og sem á að nægja til að veita flestar tegundir þjónustu sem heimili þarfnast á næstu árum.

Eins og mörg önnur símafyrirtæki í heiminum eru íslensk símafyrirtæki farin að keppa um ADSL-þjónustu til viðskiptavina. Síminn er nú farinn að bjóða stafrænt sjónvarp í gegnum ADSL í 10 bæjarfélögum á landsbyggðinni auk höfuðborgarsvæðisins. Þetta þýðir að fyrirtækið býður háhraðatengingu til notenda til að geta flutt sjónvarpsmerki auk þess sem kerfið nýtist fyrir annars konar gagnaflutning. Meginkosturinn við

⁸⁹ Símanum var sendur texti um ADSL til yfirlestrar og fékk tækifæri til að gera athugasemdir og viðbætur.

ADSL er að þegar er búið að leggja leiðslur inn á öll heimili og hægt er að bjóða einkarás til flestra notenda. ADSL-tæknin getur nýst sem háhraða flutningsnet fyrir tal, hljóð, mynd og önnur gögn. Sjónvarpsþjónusta um ADSL getur veitt notendum möguleika á beinni þátttöku með gagnvirkni. Aðrir kostir tækninnar eru að verið er auka nýtinguna á dreifikerfi sem er nú þegar til staðar og liggur inn á hvert heimili. Þetta þýðir að með því að setja upp búnað til að auka bandbreiddina á Netinu getur aðgengi fólks að meiri bandbreidd aukist hröðum skrefum.

Annar kostur þessarar tækni er að allar símalagnir eru þegar til staðar inni í húsunum og inni á heimilum sjálfum. Í samanburði við ýmsar aðrar dreifileiðir þarf lítið að uppfæra lagnir á heimilum til að geta nýtt ADSL-tengingu. Þó þarf að tryggja tengingu, þráðlaust eða með kapli, frá ADSL-mótaldi að stafrænum aðgangskassa til að stafræna sjónvarpsþjónustan sé trygg. Grunninnviðirnir eru hins vegar nú þegar til staðar innanhúss. Þar sem fjarskiptaþjónusta er nú boðin á samkeppnismarkaði þýðir þetta einnig að ólík fjarskiptafyrirtæki geta keppt á markaði um ADSL-áskrifendur. Tæknin hefur því leitt til samkeppni á markaði enda byggist uppbygging og þjónusta við ADSL á sömu forsendum og hefðbundin símaþjónusta. Síminn og Og Vodafone geta nú boðið samtals 92% landsmanna ADSL-þjónustu þó að aðeins hluti geti fengið stafrænt sjónvarp í gegnum kerfið enn sem komið er. Síminn hefur kynnt áframhald uppbyggingar á sjónvarpsþjónustu um símalínurnar og strax nú í vor mun hún standa íbúum höfuðborgarsvæðisins til boða. Síminn hefur kynnt áform um að 92% heimila muni hafa aðgang að sjónvarpi í gegnum ADSL um mitt þetta ár. Auk þess er ætlunin að ná til 95% landsmanna innan tveggja ára.

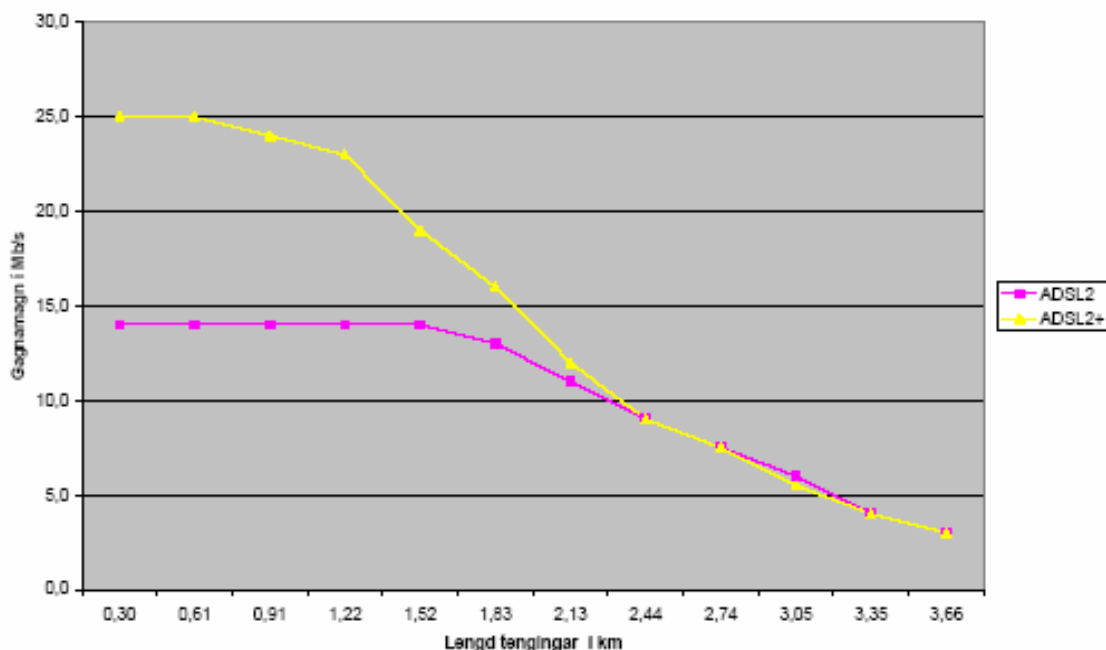
Gallarnir við ADSL er að tengingin er nokkuð dýr í dag. Viðskiptavinur þarf ekki að greiða stofngjald í upphafi þjónustunnar en mótöld eru frá 4.900 kr. Þau eru þó oftast innifalin í Internetsþjónustunni hafi viðskiptavinir áhuga á því samhliða stafræna sjónvarpinu. Greiða þarf mánaðargjaldið fyrir ADSL-tenginguna, 2500 kr. á mán. Auk fastagjaldsins fyrir ADSL-tenginguna þarf að greiða fyrir sjónvarpsefni sem er í áskrift eða efni sem keypt er eftir þörfum. Ekki hafa fengist upplýsingar um kostnað Símans við uppbyggingu ADSL-kerfisins.

Fjárfesta þarf í töluverðum búnaði til þess að geta náð svo mikilli bandbreidd út úr símalínunum sem ekki voru hannaðar með það í huga. Notendur þurfa að vera skammt frá sírstöð í þéttbýli og almennt má segja að ekki sé hægt að bjóða sjónvarp yfir ADSL til þeirra sem búa fjær en 3 km frá sírstöð. Við uppbyggingu ADSL-kerfis Símans var upphaflega miðað við þéttbýlisstaði með 500 íbúum eða fleiri. Þeirri uppbyggingu er lokið. Næsta skref í uppbyggingu hjá Símanum er að veita þessa þjónustu til fámennari staða. Með dreifingu stafræns sjónvarpsefnis í gegnum ADSL-kerfið er Síminn að nýta þá fjárfestingu sem liggur í koparlínunum.

Hluti landsmanna mun þó ekki fá aðgang að ADSL-þjónustu – enda er hún hönnuð með þéttbýli af einhverjum toga í huga. Annar hugsanlegur ókostur við dreifileiðina er að bandbreiddarþörf er alltaf að aukast. Reikna má með að notendur vilji gjarnan geta fengið aðgang að allt að þremur sjónvarpsstöðvum samtímis en að meðaltali eru þrjú sjónvörp á íslenskum heimilum. ADSL2+ getur stutt a.m.k. tvær samtímasjónvarpsrásir og flutt Internets- og talumferð samtímis. Til lengri tíma með vaxandi bandbreiddarþörf getur komið að því að ADSL geti ekki uppfyllt ýtrustu óskir viðskiptavina.

Gagnaflutningsgeta ADSL2 og ADSL2+ eftir fjarlægð frá símsstöð

Heimild: <http://www.aware.com/products/dsl/dsl2plus.htm>



4.7.1 Ljósleiðari

Margir halda því fram að ljósleiðarar séu dreifikerfi framtíðarinnar og er líftími þeirra mældur í áratugum.⁹⁰ Kostirnir eru ótvíræðir þar sem bandbreiddin er nánast ótakmörkuð og ljósleiðari býður upp á gagnaflutningshraða sem er margfalt meiri en meðalnotandi þarf í dag. Hann mun því geta sinnt frekari eftirspurn eftir bandbreidd íbúa í framtíðinni.

Orkuveita Reykjavíkur hefur ráðist í lagningu ljósleiðara á höfuðborgarsvæðinu. Starfssvið fyrirtækisins er að leggja lagnir í götur og viðhald á þeim. Samkvæmt upplýsingum frá Orkuveitunni telur fyrirtækið kostnaðinn við að leggja og reka ljósleiðara samhliða annarri veitustarfsemi mun hagkvæmari en ef um væri að ræða óskylda framkvæmd. Það að leggja eina fjarskiptalögn í viðbót við vatn, rafmagn og hitaveitu veldur því lágmarkskostnaði. Starfssvið Orkuveitunnar gerir fyrirtækinu einnig kleift að ná meiri hagkvæmni í lagningu ljósleiðara í stórum framkvæmdum eins og við lagningu ljósleiðara í heilu bæjarfélögunum. Það sama segir fyrirtækið að eigi við um rekstrarkostnað þar sem hægt er að ná umtalsverðum samlegðaráhrifum við fyrri veitur. Orkuveitan á og rekur fullkomið viðskiptamannakerfi sem m.a. er notað við útgáfu reikninga og innheimtu fyrir þjónustu fyrirtækisins. Því megi segja að lagning ljósleiðara sé sjálfsgöð þegar á annað borð er verið að leggja eða laga lagnir.

Ljósleiðaratæknin býður upp á einkarás/einkarásir til notenda. Með ljósleiðaratengingu munu notendur geta fengið aðgang að mörgum sjónvarpsstöðvum samtímis, geta notið háskerpusjónvarps sem er mjög frekt á bandbreidd auk þess að fá háhraða dreifikerfi fyrir annan gagnaflutning. Þróun í framleiðslu og vaxandi

⁹⁰ Orkuveitunni var sendur texti til yfirlstrar og fékk tækifæri til að gera athugasemdir og viðbætur.

markaður fyrir ljósleiðaralausnir hefur skilað sér í lækkun aðfanga til slíkra verkefna, hvort sem rætt er um lagnaefni eða búnað til að nýta á heimilum eða í fyrirtækjum.

Ókostirnir við ljósleiðarann eru að mjög langan tíma tekur að leggja hann ef eingöngu væri fylgt endurnýjunar- og nýframkvæmdum. Kostnaður við lagningu ljósleiðara verður alltaf umtalsverður. Hagkvæmni ljósleiðarans, eins og annara veitukerfa, er mest í þéttbýli en áætlað er að kostnaður við lagningu á strjálbýlli svæðum muni þó lækka á næstu árum. Áætlaður kostnaður við uppbyggingu ljósleiðarakerfis í Reykjavík er 6–8 milljarðar. Inn í þeim tölum er allur búnaður fyrir notendur. Áætlaður kostnaður á hvert heimili í borginni getur verið frá liðlega 100.000 til tæplega 180.000 kr. Gera má ráð fyrir að kostnaður við tengingu í dreifbýli verði hærri þótt ekki sé hægt að fullyrða um það. Í flestum nýrri húsum hefur verið gert ráð fyrir tölvulögnum sem nýtast í dreifingu frá ljósleiðaratengingu hússins. Í eldra húsnæði þarf að gera ráð fyrir kostnaði við endurnýjun eða nýlagnir ef íbúar vilja hafa aðgang að háhraðatengingum víða í húsakynnum sínum. Orkuveitan skilar tenginum nærri notkunarstað eða dreifipunktum sem ákveðnir eru í samvinnu við íbúa til að hægt sé að lágmarka laganakostnað innanhúss.

ii. **Kapalkerfi**

Breiðvarp Símans

Síminn hóf ljósleiðaravæðingu á höfuðborgarsvæðinu fyrst fjarskiptafyrirtækja og nær netið til flestra gatna á höfuðborgarsvæðinu.⁹¹ Unnt er að tengja viðskiptavinum um 40.000 heimila við breiðvarp Símans. Kerfi þetta var upphaflega byggt upp með virkni kapalkerfis. Þannig var ljósleiðaranetið lagt í götuskápa og kjallara fjölbýlishúsa en venjulegur sjónvarpskapall (sammiðjustrengur) var lagður þaðan inn til notenda. Venjuleg kapalkerfi nota sammiðjustrengi frá miðstöð til notenda og þess vegna er ekki óeðlilegt að viðhafa orðið kapalkerfi um þennan hluta netsins. Sammiðjustrengur samanstendur af einum innri leiðara, einangrun og skermi utan um sem kemur í veg fyrir útgeislun frá strengnum nema í mjög litlum mæli og kemur sömuleiðis í veg fyrir inngeislun í strenginn. Sammiðjustrengir hafa miklu meiri bandbreidd og minni deyfingu en koparlínur og henta þess vegna betur fyrir mikinn gagnaflutning. Það er ástæðan fyrir því að þó að ljósleiðarar séu notaðir til gagnaflutnings að hluta þá er kerfið kapalkerfi þar sem tengingin við notendur er í gegnum kapal. Með kapli er hægt að senda sjónvarpsmerki með mun meiri spennu og hærri tíðni en í venjulegri símalínu og þannig ná margföldu gagnamagni á við símalínu.

Mikil reynsla er komin á kapaltækni þar sem hún er mjög vinsæl víða erlendis. Kapalkerfi eru gjarnan byggð upp í fjölmönnum samfélögum á litlum landsvæðum. Því eru kapalkerfi víða notuð í stórborgum erlendis. Kapalkerfi eru mjög öflug gagnaflutningsnet sem hægt er að nota til flutnings á myndefni, gagnaflutningi og talsíma. Þess má geta Símann hóf fyrstur að selja stafrænt sjónvarp til viðskiptavina í gegnum kapalkerfi á Breiðvarpinu. Tiltölulega auðvelt er að uppfæra hliðrænt kapalkerfi í stafrænt og ávinningurinn er augljós, fleiri sjónvarpsstöðvar, fjölbreyttari þjónusta og meiri gæði. Einnig er hægt að gera kapalkerfi gagnvirk og bjóða viðskiptavinum gagnvirka þjónustu. Á Breiðbandinu er hægt að bjóða 100-200 rásir

⁹¹ Símanum var sendur texti um Breiðvarpið og fékk tækifæri til að gera athugasemdir og viðbætur.

á stafrænu formi. Ekki hefur fengist uppgefið hjá Símanum hver kostnaðurinn er við uppbyggingu Breiðvarpsins fyrir þau 40.000 heimili sem geta tengst kerfinu nú.

Síminn hefur afráðið að leggja í áföngum af kapalþátt Breiðbandsins og nýta í staðinn ljósleiðarann beint inn á heimilin með sk. FTTH-, FTTB- og FTTC tengingum (e. fiber-to-the-home, fiber-to-the-basement og fiber-to-the-curb). Ástæðan er sú að rétt eins og ADSL-tengingar geta FTTx-tengingar boðið upp á ríkari margmiðlunarþjónustu en kapalkerfi en kapalkerfi eru sérhönnuð fyrir móttöku sjónvarpsútsendinga. Ókostirnir við kapalkerfi eru að auki þeir að í eldri húsum eru ekki fyrir hendi lagnaleiðir að sjónvörpum og dýrt getur reynst að leggja kapal innanhúss. Kapalkerfið er einnig mjög dýrt þegar leggja þarf kerfið í strjálbýlum sveitum. Eins og með aðrar lagnir í jörðu þarf að koma lögnunum fyrir og langan tíma tekur að byggja kerfið upp þannig að það nái til fjöldans.

FTTx eru sveigjanlegri kerfi en kapalkerfin og bjóða þar að auki almennt upp á meiri bandbreidd en ADSL. Á móti krefjast FTTx-kerfi meiri stofnkostnaðar í jarð- og lagnavinnu en ADSL þar sem koparlínurnar eru þegar til staðar. Í þeim tilfellum þar sem þegar hefur verið lagt í stærsta kostnaðarliðinn, þ.e. jarðvinnuna, er hins vegar ekki óhóflega kostnaðarsamt að tengja ljósleiðarann beint við heimilin og virkja hann. Sem fyrr segir endar ljósleiðari Símans sums staðar í götuskáp og sums staðar í kjallara fjölbýlishúsa. Þá hafa víða verið lögð svokölluð blástursrör við hlið annarra lagna inn í húsin svo að ódýrt sé að leggja ljósleiðarann beint inn þegar þess gerist þörf. Kostnaðurinn við að leggja ljósleiðara beint inn á hvert ofangreindra 40 þúsund heimila er að sögn Símans ríflega 500 milljónir og hyggst fyrirtækið leggja innan skamms í þá fjárfestingu. Kostnaðurinn við að tengja öll önnur heimili landsins beint við ljósleiðara hleypur hins vegar á tugum milljarða ef jarðvinna við slíka aðgerð er ekki samnýtt við aðra lagna-, jarð- og gatnagerðarvinnu. Síminn áætlar að tengja önnur heimili jafnóðum og framkvæmdir eru á annað borð, eða sérstaklega þegar eftirspurn eftir þjónustu inni á heimilinu er ekki sinnt með öðrum hætti.

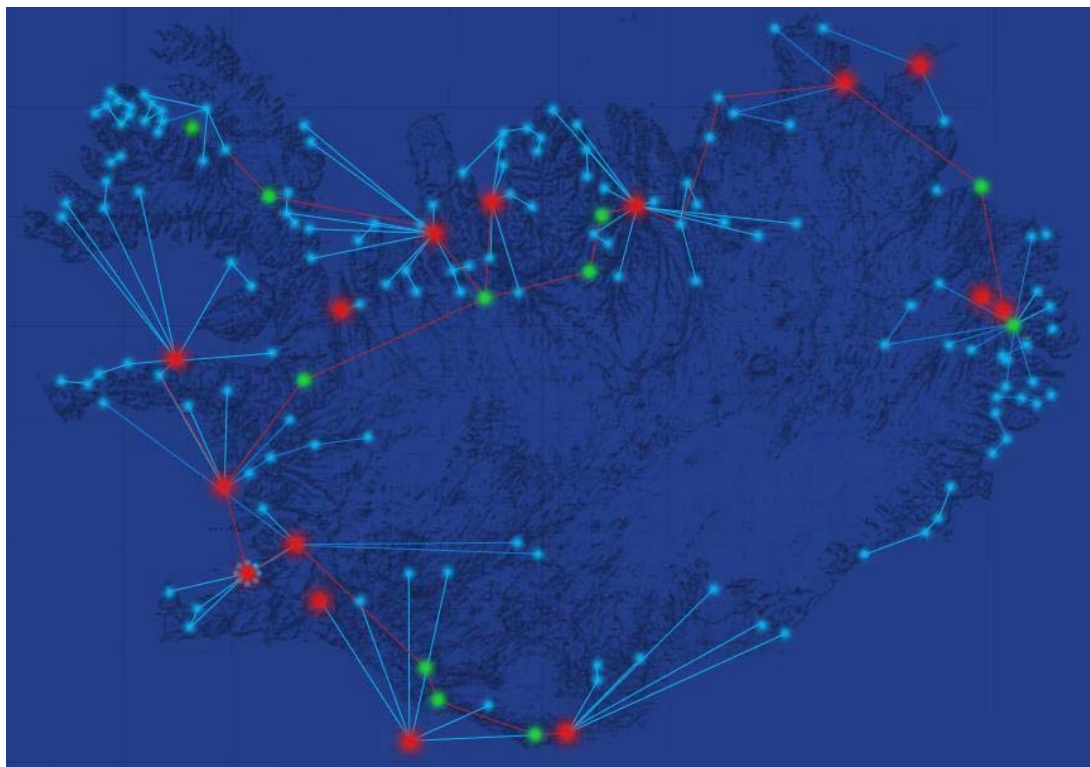
4.8 Lausnir í lofti

4.8.1 DVB-T

Í nágrannalöndum okkur hafa víða verið byggð eða er verið að byggja stafræn dreifikerfi á hefðbundnu VHF-/UHF-tíðnisviðunum, einkum í hinu síðarnefnda.⁹² Fyrir hliðrænar útsendingar á höfuðborgarsvæðinu, og að því er varðar RÚV einnig fyrir landið allt, var úthlutað rásum á VHF-sviðinu en fyrir holufyllingarnar og stöðvar sem komu til seinna var úthlutað rásum á UHF-sviðinu. UHF-sviðið var einnig notað á ýmsum stöðum úti á landi fyrir útsendingar Stöðvar 2 og Sýnar. Það gildir fyrir hliðrænar útsendingar hvort sem er á VHF eða UHF að ekki er hægt að nota á sama svæðinu tíðnirásir sem eru hlið við hlið. Ef rásir 5 og 7 á VHF eru í notkun eru rásir 6 og 8 útilokaðar á sama svæði (rás 4 er á lægra VHF-sviðinu). Á UHF gildir samsvarandi þannig að af 49 rásum á því sviði eru um 23 nothæfar innan sama svæðis. Í stafrænum dreifikerfum þarf ekki að gera sömu kröfur um vernd merkis frá öðrum sjónvarpsmerkjum og vinnsla merkja er jafnframt með öðrum hætti og tíðnisviðið mun þess vegna nýtast betur.

⁹² Þar sem ekkert fyrirtæki hefur hafið útsendingar á DVB-T hefur þurft að leita upplýsinga víða. Kostnaðarútreikningar eru úr greinargerð starfshóps um stafrænt sjónvarp.

Það tekur tíma að skipta úr hliðrænu í stafrænt dreifikerfi. Nýtt dreifikerfi verður ekki byggt upp á einni nóttu en sér í lagi er ekki hægt að loka fyrir hliðræna kerfið fyrr en notendur hafa allir fengið loftnet og búnað til þess að taka á móti stafrænum sendingum. Erlendis hefur verið gert ráð fyrir 6-12 ára aðlögunartíma en í mörgum tilfellum hefur ákvörðun um lokun hliðræna kerfisins ekki enn verið tekin þó að stafræn kerfi séu komin í notkun. Það gefur augaleið að samhliða rekstur tveggja dreifikerfa í loftinu er kostnaðarsamur, einkum þegar hliðrænu kerfin eru komin til ára sinna. Annar ókostur er að með samhliða rekstri dreifikerfanna er þrýstingurinn á tíðnisviðið meiri og ólíklegt að hægt verði að senda út sama fjölda dagskráa og í öðrum tegundum dreifikerfa. Skipta þyrfti út flestum loftnetum í Reykjavík til að geta tekið á móti stafrænni sjónvarpsdagskrá. Aðrir ókostir við þetta kerfi eru að fjöldi sjónvarpsdagskráa takmarkast við tíðnisviðið en það þýðir að ekki er hægt að bjóða óendanlegan fjölda sjónvarpsrása líkt og á ADSL og ljósleiðarakerfum. Ekki er innbyggð leið til baka fyrir gagnvirkni og því þyrfti að notast við aðrar dreifileiðir til að gera sjónvarpsdreifinguna gagnvirka. Einnig má nefna að aðeins hafa farið fram takmarkaðar prófanir á DVB-T á UHF-tíðnum. Því er lítil reynsla af kerfinu í íslensku landslagi.



Í kostnaðaráætlun, sem fylgdi með Greinargerð starfshóps um stafrænt sjónvarp á Íslandi, sem unnin var fyrir samgönguráðuneytið árið 2003, er gert ráð fyrir dreifikerfi samkvæmt DVB-T-staðli fyrir eina fjölfléttu með fimm dagskrám og að þjónustusvæðið samsvari hliðrænu þjónustusvæði RÚV í dag sem nær til 99,5% þjóðarinnar.⁹³ Þar er stofnkostnaður við slíkt DVB-T-dreifikerfi á UHF-tíðnisviðinu áætlaður 815 milljónir króna sem með 10 ára afskriftartíma og að viðbættum rekstrarkostnaði gerir 151 milljón króna á ári í heildarkostnað. Með greinargerðinni

⁹³ Sjá Greinargerð starfshóps um stafrænt sjónvarp á Íslandi sem unnin var fyrir Samgönguráðuneytið í apríl 2003, bls. 6.

eru ekki áætlanir um stækkun, þ.e. fjölgun fjölfléttna og þar með fleiri dagskrár. Í viðauka við greinargerðina kemur fram að nýja senda og endurvarpsstöðvar þarf fyrir hverja fjölfléttu sem bætist við hina fyrstu. Með réttu vali á tíðnirásum má nota sömu sendilofnet á stöðvunum þannig að kostnaður við aðra fjölfléttu mun ekki verða tvöfaldur kostnaður hinnar fyrstu en engu að síður verulegur. Núverandi dreifikerfi RÚV samanstendur af 180 sjónvarpssendistöðvum um landið, bæði sendum og endurvörpum og fyrir hverja nýja fjölfléttu þarf nýjan tækjabúnað á öllum stöðvunum. Eins og fram kemur í greinargerðinni er mikill munur á kostnaði við að fjölga sjónvarpsrásum á ólíkum dreifikerfum. Í kostnaðaráætlunum fyrir 100 dagskráa DVB-T-kerfi á UHF-tíðnum má því gera ráð fyrir að stofnkostnaður hlaupi á milljörðum króna miðað við RÚV-útbreiðslu.

iii. MMDS

Tíðnisviðið 2,5–2,7 GHz er notað fyrir dreifingu á Digital Íslandi í eigu 365 – ljósvakamiðla.⁹⁴ Af Evrópuþjóðum hafa Íslendingar og Írar einir notað þetta tíðnisvið fyrir sjónvarpssendingar. Þessi tækni er ættuð frá Bandaríkjunum og var mikið notuð fyrir sjónvarpsdreifingu þar en hefur þó farið minnkandi. Hins vegar hefur orðið aukning í notkun slíkra kerfa í öðrum löndum Ameríku og í nokkrum Asíulöndum. 365 – ljósvakamiðlar hafa langstærstan hluta þessa tíðnisviðs til umráða og hafa notað það um árabil til útsendinga á íslenskum sjónvarpsdagskrám sínum og erlendum gervihnattastöðvum. Einnig hafa RÚV, Omega og Íslenska sjónvarpsfélagið hver eina rás til umráða á þessu tíðnisviði. Íslenska útvarpsfélagið fékk þetta tíðnisvið til umráða árið 1993. Fyrirtækið var brautryðjandi og byggði upp senda og endurvarpa á höfuðborgarsvæðinu og nágrenni. Önnur sjónvarpsfyrirtæki hafa því fengið aðgang að þeirri aðstöðu sem ÍÚ byggði upp á sínum tíma. Kostirnir við MMDS er að hægt er að byggja upp stafrænt dreifikerfi fyrir sjónvarpssendingar sem nær til mikils fjölda fólks á skömmum tíma þar sem loftnet eru víðast fyrir hendi. Auk þess duga loftnetin yfirleitt vel og ná jafnri móttöku yfir allt tíðnisviðið. Þetta þýðir að 365 – ljósvakamiðlar gátu náð mun fleiri viðskiptavinum inn á kerfi Digital Íslands en ef notaðar hefðu verið lausnir í jörðu. Ljósleiðarar og Breiðvarpið náði ekki þeim fjölda sem fyrirtækið sóttist eftir þar sem sjónvarp í gegnum ADSL til meirihluta íbúa er í þróun.

Ókostir við MMDS-kerfið eru að 365 – ljósvakamiðlar hafa tíðnisviðið aðeins til umráða í nokkur ár. Alþjóðlegar samþykktir kveða á um að tíðnisviðið skuli vera viðbótartíðnisvið fyrir þriðju og/eða fjórðu kynslóð farsíma og fjarskiptaleyfi er því aðeins gefið út með fyrirvara til skamms tíma. Fyrirtækið gæti því misst tíðnisviðið árið 2011. Annar ókostur við kerfið, eins og ýmsar dreifileiðir í lofti, er að MMDS-kerfið er ekki gagnvirkt. Notast þarf við annars konar fjarskiptalausnir til að bjóða upp á gagnvirka þjónustu.

MMDS-útsendingakerfið er fyrir allt að 120 dagskrár. Útsendingarnar ná til 75.000 heimila á Faxaflóasvæðinu. MMDS-kerfið nýtur þess að í samanburði við DVB-T á UHF-tíðnum er ódýrt að fjölga dagskrám þar sem uppbygging endurvarpa í MMDS er hagkvæm. Ekki hafa fengist upplýsingar um kostnað við uppbyggingu dreifikerfisins frá 365 – ljósvakamiðlum en gera má ráð fyrir að kostnaðurinn við fjölgun rása sé

⁹⁴ 365 – ljósvakamiðlum var sendur texti til yfirlestrar og fékk tækifæri til að gera athugasemdir og viðbætur.

einhvers staðar á milli DVB-T-kerfis á UHF-tíðnum og jarðsendakerfis á gervihnattatíðnum.

iv. Jarðsendar á gervihnattatíðnum

Tækni hefur verið þróuð til stafrænna sjónvarpssendinga á jörðu á KU-tíðnisviði gervihnatta (10-12 GHz).⁹⁵ Tæknin er enn ekki mjög útbreidd, aðallega vegna þess að í flestum nágrannalöndunum hefur tíðnisviðinu verið úthlutað til gervihnattafyrirtækja. Nú hefur hins vegar bandaríska fjarskiptastofnunin, FCC, ákveðið eftir nokkurra ára tilraunir að tvínýta tíðnisviðið, þ.e. bæði fyrir jarðsenda og gervihnetti, og fór fram útboð fyrir ári á 214 MVDDS-tíðnileyfum (Multichannel Video Distribution and Data Service eins og kerfið nefnist í Bandaríkjunum).⁹⁶ Er markmið FCC að tæknin þjóni svæðum sem hafa litla sjónvarpsþjónustu og styrki uppbyggingu staðbundins sjónvarps. Í Bandaríkjunum má því búast við verulegri aukningu á nýtingu þessarar tækni á næstu árum og hraðri þróun tækninnar. Jarðsendakerfið er ætlað jöfnum höndum til sjónvarpsdreifingar og gagnaflutnings og er það m.a. notað fyrir háhraða Internetsþjónustu í Frakklandi og 600 sjónvarpsdagskráa stafrænt sjónvarp í Mið-Austurlöndum.⁹⁷

KU-tíðnisviðið er mjög stórt og hægt er að útvarpa allt að eitt þúsund sjónvarpsdagskrám til áhorfenda gegnum sama móttökuloftnetið. Íslandsmiðill hf. er með heimild frá Póst- og fjarskiptastofnun til að nota hluta þessa tíðnisviðs til margmiðlunarþjónustu, þar með talið stafrænnar sjónvarpdreifingar og gagnasamskipta, t.d. Internets. Fyrirtækið hefur verið með tilraunasendingar frá árinu 2001 og hóf í fyrra að selja áskrift að erlendum gervihnattastöðvum auk þess sem það sendir út RÚV, Skjá 1 og Popp TíVÍ á stafrænu formi. Að sögn Íslandsmiðils eru helstu kostirnir við þessa dreifileið möguleikar á nýtingu endurvarpa, sem geta endurvarpað öllu tíðnisviðinu, ódýr fjöldaframleiddur búnaður, mikil reynsla og þekking á nýtingu þessa tíðnisviðs, langdrægni kerfisins og lágur viðhalds- og rekstrarkostnaður. Saman gefi þetta mikla hagkvæmni í uppbyggingu miðað við aðra valkosti og sé hentugt fyrir íslenskar aðstæður. Íslandsmiðill er nú með útsendingu frá Bláfjöllum og nær útsendingarsvæðið yfir höfuðborgarsvæðið, stóra hluta Suðurlands, Reykjanes og hluta af Vesturlandi. Auk þess er nýhafin útsending á Eyjafjarðarsvæðinu.

Íslandsmiðill hefur gert kostnaðaráætlanir um uppbyggingu á dreifikerfi sem næði til 90% heimila, 98% heimila og 99,5% heimila (RÚV-útbreiðsla). Miðað er við að nýta að mestu sömu útsendingarstaði og sjónvarpskerfi RÚV. Gert er ráð fyrir blöndu af sjónvarpsstöðvum og háhraða Interneti til notenda. Innifalinn er kostnaður við sendakerfi og samtengingu sendastaða auk fjölfléttubúnaðar. Ekki er reiknaður kostnaður við afspilunarbúnað eða annan búnað í höfuðstöð (e. head-end) en sá kostnaður er sambærilegur í öllum þráðlausum útsendingarkerfum.

⁹⁵ Íslandsmiðli var sendur texti um jarðsendakerfið til yfirlestrar og fékk tækifæri til að gera athugasemdir og viðbætur.

⁹⁶ Sjá www.fcc.gov.

⁹⁷ Sjá www.mds.fr.

Áætlaður stofnkostnaður við uppbyggingu jarðsendakerfis	Útbreiðslusvæði – hlutfall heimila á Íslandi		
Fjöldi dagskráa / útbreiðsla	90%	98%	99.5%
30 sjónvarpsdagskrár / Internet	227 m.kr.	484 m.kr.	759 m.kr.
100 sjónvarpsdagskrár / Internet	321 m.kr.	686 m.kr.	1.095 m.kr.
<i>Fjöldi aðalsenda</i>	7	15	25
<i>Fjöldi endurvarpa</i>	40	90	197

Eins og fram kemur í framangreindri töflu rúmlega tvöfaldast kostnaður við að stækka útbreiðslusvæði úr 90% í 98% heimila og ríflega þrefaldast við að bæta 1,5% þar ofan á eða að ná til 99,5% heimila sem er viðlíka útbreiðsla og í útsendingum RÚV í dag.

Að sögn Íslandsmiðils er annar kostur við jarðsendakerfið sá að það er mun ódýrara í rekstri en flest önnur dreifikerfi í lofti þar sem m.a. rafmagnskostnaður er mun minni og að búnaður samanstendur af mun færri einingum sem nota litla orku og það minnkar bilanatíðni. Vegna sérstakra eðliseiginleika jarðsendakerfisins er því mögulegt að byggja útsendingarkerfið þannig upp að varabúnaður sé alltaf til staðar sem fer í gang við bilanir og er gert ráð fyrir slíku í kostnaðaráætlunum fyrirtækisins. Að sögn Íslandsmiðils má jafna rekstrarhagkvæmni kerfisins við rekstur gervihnattasjónvarps í stærri samfélögum, þ.e. þegar miðað er við kostnað við að koma mynd á skjá hvers áhorfanda.

Ókostirnir við kerfið eru m.a. að það er ekki notað nema í fáum löndum og þess vegna er takmörkuð reynsla komin af notkun þess. Tíðnisviðið hefur ekki verið notað hér á landi nema fyrir móttöku frá gervihnöttum og reynsla af útbreiðslu í íslensku landslagi takmarkast við tilraunir og útsendingar Íslandsmiðils. Einnig þarf að setja upp ný loftnet fyrir notendur þar sem ekki væri hægt að notast við þau loftnet sem fyrir eru. Áætlað er að ný loftnet myndu kosta um 15.000 kr. fyrir hvert heimili með uppsetningu við skipulagða uppbyggingu. Annar ókostur er að ekki er innbyggð leið til baka í kerfið en það þýðir að notast verður við aðrar fjarskiptaleiðir til að gera þjónustuna gagnvirka.

4.9 Núverandi þróun á stafrænum markaði

Í sjónvarpsrekstri skiptir magnið og gæðin á efninu máli. Fyrirtækið, sem býður mesta og besta efnið á samkeppnishæfu verði, nær flestum áskrifendum og getur því haldið áfram að kaupa besta efnið. Staðan á íslenskum markaði í dag er nú sú að tvö öflug fjarskipta- og fjölmiðlafyrirtæki, Og Vodafone / 365 – ljósvaka- og prentmiðlar og Síminn Skjár 1, eru að verða til á íslenskum markaði.

Ef tekin eru dæmi af öðrum mörkuðum þá hafa fyrirtæki í auknum mæli reynt að bjóða viðskiptavinum sínum fjölbreytta þjónustu. Bankarnir bjóða nú bankaþjónustu,

húsnæðislán og tryggingar. Á sama hátt má gera ráð fyrir því að saman muni fjarskipta- og fjölmiðlafyrirtækin í auknum mæli bjóða heildarþjónustu til sinna viðskiptavina. Fyrirtækin gætu boðið stafrænar sjónvarpsrásir, heimasíma, Internetstengingu, farsíma og hverja aðra þjónustu sem þróuð verður í framtíðinni, svo sem heimaverslun og rafræna myndbandaleigu.

Síminn stendur vel að vígi með öflugt dreifikerfi. Fyrirtækið hefur fjárfest í vinsælli sjónvarpsstöð, Skjá 1, og á auk þess réttindi fyrir einu vinsælasta sjónvarpsefni landsins, enska boltanum. Síminn býður auk þess viðskiptavinum sínum fjölda erlendra endurvarpsstöðva. Og Vodafone hefur aðgang að ljósleiðaraneti Orkuveitunnar sem getur sökum sterkrar stöðu sinnar fjárfest í frekari ljósleiðarauppbyggingu. Fyrirtækið getur auk þess boðið sjónvarp á ADSL-kerfinu og leigt heimtaugarnar af Símanum. 365 – ljósvakamiðlar hafa sterka stöðu sem stærsta efnisveitan með mikinn fjölda áskrifenda. Fyrirtækið hefur byggt upp stafrænt kerfi í lofti, Digital Ísland, sem býður upp á mun skýrari mynd og meiri hljóð en áður hefur þekkt í sjónvarpsútsendingum í lofti hér á landi. Ef fyrirtækin bjóða heildarþjónustu með afsláttarkjörum getur verið freistandi fyrir heimili að kaupa hana frá einum þjónustuaðila í framtíðinni.

Það sem Síminn hefur líklega staðið frammi fyrir er að ef hann hefði ekkert aðhafst í samkeppninni hefði fyrirtækið átt á hættu að tapa stórum hluta heimila í viðskiptum til keppinautanna. Það hefði getað leitt til verðyrnunar á fyrirtæki sem nú á að einkavæða. Síminn hefur þegar reynslu af því að byggja upp dreifikerfi, Breiðvarpið, án þess að hafa tryggt sér nægilega mikið efni inn á dreifikerfið. Þar sem viðskiptavinir velja sér efni en ekki sjónvarpsdreifileið hefur Símanum ekki tekist að nýta þessa dreifileið með þeim hætti sem til var ætlast. Því má líta á fjárfestingu Símans í enska boltanum og Skjá 1 sem varnaðaraðgerð til að bregðast við breyttu samkeppnisumhverfi. Út frá þessu sjónarmiði er áhættan í þessari fjárfestingu líklega hverfandi í samanburði við hagsmunina sem í húfi eru. Líklegt má telja að óbreyttu að Síminn þurfi að bregðast enn frekar við miklu efnisframboði 365-miðlanna með því t.d. að endurstofna Skjá 2 og bjóða jafnvel fleiri sjónvarpsrásir fyrir íþróttir og kvikmyndir í áskrift í gegnum ADSL. Ljóst er að Síminn hefur alla burði til að geta boðið rafræna myndbandaleigu og tugi erlendra áskriftarstöðva til sinna viðskiptavina í samkeppni við aðrar veitur.

Vert er að benda á að við núverandi aðstæður skapast ekki aðeins tækifæri fyrir viðskiptavinum heldur einnig hættur. Ef bæði fyrirtækin leggja áherslu á að bjóða sjónvarp í gegnum ADSL þýðir það að viðskiptavinir gætu þurft að velja við hvort fyrirtækið það ætlar að eiga viðskipti þar sem aðeins eitt fyrirtæki getur boðið ADSL-þjónustu í einu. Slíkt fyrirkomulag takmarkar verulega val neytenda á efni. Eins og staðan er nú hefur Skjár 1 ekki séð hag sinn í því að fara með dagskrá sína inn á Digital Ísland. Ekki hafa heldur náðst samningar um að Síminn flytji stöðvar 365 – ljósvakamiðla. Ef aðstæðurnar á fjölmiðlamarkaði þróast á þann hátt að áhorfendur hafi ekki aðgang að þeim sjónvarpsdagskrám, sem þeir vilja, á einni og sömu dreifileiðinni þurfa notendur ekki einvörðungu að velja dreifiveitu heldur einnig efnisveitu. Einnig má nefna að ef fyrirtækin færu að bjóða heildarþjónustu þar sem boðinn væri afsláttur af síma, Interneti, farsímum og sjónvarpsefni gætu heimili orðið treg til að skipta um þjónustuaðila. Við slíkar aðstæður myndi reynast mjög erfitt fyrir nýjar efnisveitur og dreifiveitur að komast inn á markaðinn.

Í þessu sambandi er nauðsynlegt að benda á að Samkeppnisstofnun hefur haft kaup Símans á Skjá 1 og Og Vodafone á 365-miðlunum til athugar. Nánar verður fjallað um ákvörðun samkeppnisráðs og þau skilyrði sem sett voru fyrir sameiningunum síðar í kaflanum.

e. Lóðrétt eignarhald á fjölmiðlamarkaði

Mikil umræða skapaðist um svokallað lóðrétt eignarhald á fjölmiðlum í kringum fjölmiðlafurvarpið síðastliðið vor. Í skýrslu fyrri nefndar var meðal annars fjallað um tilmæli Evrópuráðsins um að takmarka þau áhrif sem eitt fyrirtæki eða fyrirtækjasamsteypa gæti haft í einni eða fleiri greinum fjölmiðlunar. Hægt er að takmarka áhrifin með því að setja leyfilega hámarksmarkaðshlutdeild þar sem mælikvarðinn væri annaðhvort fjárhagsleg velta eða útbreiðsla (lestur/áhorf/hlustun). Einnig gætu stjórnvöld hugað að því að setja takmörk á hlutfjáreign einstakra aðila í fjölmiðlafyrirtækjum á fjálsfum markaði. Í tilmælunum er einnig bent á að stjórnvöld þurfi að meta þörfina á því að setja sérstakar reglur um lóðrétt samþjöppun, þ.e. þegar sami aðili hefur með höndum framleiðslu, útsendingu, dreifingu og aðra þætti fjölmiðlunar ef hætta er á að hún geti leitt til fábreytni.

Í greinargerð fyrri nefndar var mikil áhersla lögð á svokallað lóðrétt eignarhald. Í ljósi þeirra breytinga, sem hafa átt sér stað á markaðnum síðan sú greinargerð var unnin, hefur vaknað sú spurning hvort þörf væri á að setja sérstakar reglur um lóðrétt samþjöppun. Ástæðan er sú að tilhneiging virðist vera á fjölmiðlamarkaði í átt að lóðréttu samþjöppun. Á það jafnt við um ljósvaka- og prentmarkaðinn.

Sjá má lóðréttu samþjöppun á flestum sviðum fjölmiðlunar. Slík samþjöppun getur að nokkru leyti talist eðlileg þar sem ljósvakamiðlar þurfa dreifikerfi til að senda út dagskrá sína og prentmiðlar þurfa blaðbera til að dreifa blöðum sínum. Bæði RÚV og 365 – ljósvakamiðlar eru með öflug dreifikerfi sem ná til meirihluta landsmanna. Íslenska sjónvarpsfélagið hefur verið að byggja upp dreifikerfi fyrir sína dagskrá á undanförunum árum. Sjónvarpsfyrirtækin hafa búið til hluta af sínu efni innanhúss og hafa því ráðið yfir allri starfsemi sinni, allt frá efnisframleiðslu til útsendinga. Í dag eru 365 – ljósvakamiðlar einnig búnir að setja upp stafrænt dreifikerfi sem þýðir að fyrirtækið er komið með aðgangsstýrikerfi og stafrænan aðgangskassa inn á þúsundir heimila.

Á prentmarkaði er einnig verulegt lóðrétt eignarhald. Tenging er á milli Ísafoldarprentsmiðju og 365 – prentmiðla og Oddi á nú meirihluta í tímaritaútgáfu Fróða. Árvakur fjárfesti í nýrri afkastamikilli prentsmiðju og hefur um áralangt skeið verið með eigið dreifikerfi til að bera út blöð sín. Það sama má segja um 365 – prentmiðla. Ljóst er að prentmiðlarnir ætla sér stærri hlutdeild í dreifingu á næstu árum en nú þegar er vísir að því þegar fyrirtækin dreifa alls kyns auglýsingaefni með dagblöðum sínum til lesenda. Því má leiða líkur að því að skilin milli blaða- og póstdreifingar eigi eftir að minnka verulega á komandi árum.

4.10 Stafrænir fjölmiðlar – nýir möguleikar og ógnir

Eins og bent hefur verið á getur eignarhald á fjölmiðlum skipt miklu máli. Þetta á ekki síður við um eignarhald á stafrænum ljósvakamiðlum. Möguleikarnir á verslun og þjónustu í stafrænu sjónvarpi margfaldast miðað við núverandi hliðræna þjónustu. Í

náinni framtíð munu áhorfendur geta valið úr margs konar afþreyingu, svo og verslun og upplýsingaþjónustu með nýrri tækni. Í Bandaríkjunum hefur þróunin orðið sú að skil milli fréttu, fréttaskýringa og afþreyingar eru að minnka. Þar sem fyrirtæki á stafrænum fjölmiðlamarkaði bjóða ekki aðeins sjónvarpsefni heldur einnig úrval afþreyingarefnis og verslunar þá munu þau reyna að auglýsa þjónustu sína á sem flestum stöðum til að auka notkunina og þar með arðsemi fyrirtækisins. Einnig hafa fyrirtæki erlendis reynt að samþætta markaðs- og sölustarf miðla sinna og bjóða auglýsendum heildarlausnir á ólíkum miðlum. Við þessar aðstæður kunna sterk tengsl við þjónustufyrirtæki og verslanir að skipta máli þar sem líklegt er að sum þeirra njóti forréttinda umfram önnur í svokölluðu „walled garden“-umhverfi í sjónvarpi framtíðarinnar. Þessi upphafssíða fyrir sjónvarps- og afþreyingarþjónustu í stafrænu umhverfi gerir það að verkum að hægt verður að fara beint inn á heimasíður ákveðinna fyrirtækja, versla, sinna bankaþjónustu o.fl. Eigendur fjölmiðlafyrirtækjanna, sem hagsmuna hafa að gæta í verslun og þjónustu, gætu þannig beintengt fyrirtæki sín áhorfendum á upphafssíðu fjölmiðilsins.

Einnig má benda á að fréttáflutningur og hugmyndafræði getur orðið afar einsleit ef neytendur fá mestallt ljósvakaefni sitt frá einu fyrirtæki. Í nágrannalöndum okkar eru fjölmörg dæmi um það hvernig eigendur fjölmiðla hafa áhrif á fréttáflutning og hugmyndafræði stöðvanna. Nefna má Silvio Berlusconi forsætisráðherra Ítalíu, sem er í þeirri sérkennilegu stöðu að eiga ekki aðeins flestar einkareknar sjónvarpsstöðvar landsins heldur hefur hann einnig áhrif á ríkissjónvarpsstöðvar Ítalíu í krafti embættis síns. Annað dæmi er sterk staða Ruperts Murdochs á fjölmiðlamarkaði í Evrópu, Bandaríkjunum og Asíu.

4.11 Staða ríkisfjölmiðla á stafrænum markaði

Ríkisútvarpið er í þeirri stöðu að hafa aðeins eina dagskrá á hliðrænu dreifikerfi sem er að verða úrelt og er erfitt og dýrt í rekstri. Tilraunaútsendingar hafa verið um nokkurt skeið á dagskrá RÚV á UHF/VHF-tíðnisviðinu. Ljóst er að stofnunin hefur ekki burði til þess að byggja upp eigið stafrænt dreifikerfi um allt land við núverandi aðstæður. Sérstaða dreifikerfis RÚV í dag er að það nær til allra landsmanna, með örfáum undantekningum, enda hefur það lagaskyldu til að sinna öllum landsmönnum. Stafrænt dreifikerfi þyrfti að geta komið í stað eldra kerfis. Því þarf að senda RÚV út á stafrænu dreifikerfi sem nær til allra heimila landsins áður en hægt er að hætta útsendingum á hliðræna kerfinu. Þau stafrænu dreifikerfi, sem til staðar eru í dag, ná ekki til allra landsmanna. Sumum þeirra mun aldrei verða ætlað að ná til allra landsmanna þar sem kostnaðurinn er of mikill. Eins og bent hefur verið á vilja notendur fjölbreytt úrval sjónvarpsrása í framtíðinni.

Ríkisútvarpið sendur frammi fyrir vali á því að leigja pláss fyrir dagskrá sína í stafrænu dreifikerfi annars aðila eða byggja eigið dreifikerfi og leigja öðrum aðgang að kerfinu svo að flutningsgeta þess verði nýtt að mestu eða öllu leyti. Ríkisútvarpið og aðrir markaðsaðilar virðast ekki hafa verið ginnkeyptir fyrir slíkum lausnum. Það eykur enn á vanda Ríkisútvarpsins að gera verður ráð fyrir að stafrænar sendingar þess verði að ná til sama hlutfalls landsmanna eins og hliðrænar útsendingar gera en það er talið vera um 99,9%. Það er ólíklegt að hægt verði að ná til jafnstórs hóps ef Ríkisútvarpið verður að leigja sig inn í dreifikerfi annarrar dreifiveitu. Ríkisútvarpið hefur engar knýjandi ástæður til þess að koma upp eigin aðgangskerfi því að hvort sem afnotagjöldum verður viðhaldið eða tekinn upp nefskattur verður dagskráin frí í

loftinu. Notendur þurfa engu að síður að afla sér aðgangskassa til að umbreyta stafræna merkinu fyrir sjónvarpstækið. Einnig má benda á að neytendur í dreifbýli munu eiga erfitt með að sætta sig við að fá aðgang að færri dagskrám en bjóðast í þéttbýli. Það hefði hugsanlega verið til bóta í þessu sambandi ef tekist hefði að gera markaðinn fyrir sjónvarpsdreifingu láréttan þar sem eitt eða fleiri dreifingarfyrtæki tækju að sér gegn gjaldi að dreifa íslenskum dagskrám og jafnvel erlendum um landið.

Nokkur umræða hefur einnig verið um það á undanförunum árum hvort hægt sé að ná til sjómanna á miðunum og Íslendinga erlendis. Sjónvarpsútsendingar til miðanna hafa oft verið á dagskrá hjá stjórnámálamönnum án þess að nokkuð hafi komið út úr því. Þörfin virðist engu að síður vera fyrir hendi. Gervihnattaútsending gefur kost á því að ná til sjómanna og Íslendinga búsettra erlendis, t.d. annars staðar í Evrópu. Þegar grófir kostnaðarútreikningar voru gerðir fyrir stafrænt sjónvarp í loftinu fyrir u.þ.b. 95% landsmanna og gervihnattasendingar fyrir síðustu 4,9% kom í ljós að slík tækni væri hugsanlegur valkostur til að senda út dagskrá Ríkisútvarpsins og ná til þessara ólíku hópa.⁹⁸

Ef litið er til nágrannalanda okkar hefur verið sótt að ríkisfjölmiðlum víða. Í Bretlandi, þar sem Sky hefur yfirburði á markaðnum, hafa æ fleiri bæst í þann hóp sem vill styrkja stöðu BBC til hlutlauss mótvægis við einkastöðvarnar. Þetta gerist m.a. vegna þess að forsvarsmenn Sky hafa látið hafa það eftir sér að BBC sé of sterkt á markaði. Þó að hægt sé að horfa á BBC í áskriftarpökkum einkaaðilanna þá hefur BBC þá sérstöðu að geta sjálfst sent út stöðvar sínar á stafrænu dreifikerfi í lofti um allt Bretland. Það er því ekki háð dreifileiðum einkaaðila í stafrænni dreifingu á stöðvum sínu.

Ýmsir hér á landi hafa lýst þeirri skoðun sinni að Ríkisútvarpið eigi fyrst og fremst að sinna menningar- og fræðsluhlutverki og hafa lýst andstöðu við það að stofnunin skuli sýna vinsælt erlent sjónvarpsefni sem sé hliðstætt því sem boðið sé upp á einkastöðvunum. Út frá menningarfræðilegu sjónarhorni lýsa slíkar skoðanir mjög ákveðnum hugmyndum um það hvað geti talist menning. Ekki er víst að allir áhorfendur RÚV geti fallist á svo þrönga skilgreiningu á hugtakinu menning. Í þessari umræðu er einnig vert að geta þess að margt erlent skemmtiefni nær til breiðs hóps fólks sem hefur e.t.v. ekki allt áhuga á sértæku menningar- eða fræðsluefni skv. hefðbundinni skilgreiningu hugtaksins. Það er skiljanlegt að hagsmunaaðilar á ljósvakamiðlum í einkaeigu geri athugasemdir við það að RÚV skuli sinna svo víðtæku menningarhlutverki. Ástæðan er sú að með því að skilgreina menningarlegt hlutverk á breiðum grunni er RÚV að kaupa og sýna efni sem er að hluta til í beinni samkeppni við einkareknu sjónvarpsstöðvarnar. Sams konar gagnrýni hefur einnig heyrst hjá forsvarsmönnum einkamiðla erlendis þegar þeir gagnrýna ríkissjónvarpsstöðvar á heimamarkaði.

⁹⁸ Ástæðan fyrir því að ekki næst til allra landsmanna með gervihnattaútsendingum er norðlæg lega landsins. Sporbraut gervihnatta er í 35.786 km hæð yfir miðbaugi en í nákvæmlega þeirri hæð snúast þeir jafn hratt og jörðin og eru því alltaf yfir sama stað á jörðinni. Því norðar sem móttakandi er staddur því lægra á lofti sjást gervihnettir yfir sjóndeildarhring. Á Íslandi sjást sjónvarpsgervihnettir í 6° til 16° hæð yfir sjóndeildarhring. Víða á Íslandi skyggja því fjöll og mishæðir á móttöku frá gervihnöttum þannig að einstakir bæir og heilu sveitarfélögin geta verið í skuggasvæði. Þetta á sérstaklega við um marga staði á Austurlandi og Vestfjörðum.

Reynslan hefur sýnt að með því að blanda saman fjölbreyttu menningar- og fræðsluefni og ýmiss konar innlendu og erlendu efni nær sjónvarpsstöðin til breiðari hóps áhorfenda. Með því að hætta að sýna ákveðið efni, t.d. erlent skemmtiefni, er hugsanlegt að hópur fólks muni minnka áhorfið á stöðina og hún færir út á jaðarinn í fjölmiðlaflórinni. Sumir áhorfendur horfa einnig e.t.v. á ýmsa dagskrárliði sem eru á dagskrá fyrir eða á eftir þeim þáttum eða kvikmyndum sem þeir hafa áhuga á. Með því að bjóða fjölbreytt dagskrárefni fá áhorfendur aðgang að ólíku efni og horfa á dagskrárliði sem þeir hefðu e.t.v. ekki annars horft á. Því má færa rök fyrir því að með því að sinna víðtæku menningarhlutverki með fjölbreyttu innlendu og erlendu efni aukast líkurnar á því að almenningur horfi á það sértæka menningar- og fræðsluefni sem í boði er í dagskránni í bland við annað. Auk þess má benda á að ef RÚV hættir að sinna þörfum breiðs hóps áhorfenda og flyst út á jaðarinn með efnisframboði sínu má gera ráð fyrir því að gagnrýnisraddir muni heyrast þar sem efast er um tilvist slíkrar sjónvarpsstöðvar. Gagnrýnisraddirnar myndu án efa endurspegla þá röksemdafærslu hvort réttlætanlegt sé að halda úti ríkissjónvarpsstöð með tilheyrandi kostnaði ef áhorfendur eru fáir.

Í þessu sambandi má geta þess að forsvarsmenn Sky í Bretlandi hafa lýst þeirri skoðun sinni að BBC eigi að selja einkastöðvunum vinsælustu sjónvarpsþætti sína. Breska ríkissjónvarpið eigi að einbeita sér að sértæku menningar- og fræðsluefni og láta einkastöðvarnar um skemmtiefnið. Stuðningsmenn BBC hafa bent á að með þessu séu forsvarsmenn Sky að reyna að veikja stöðu breska ríkisútvarpsins, þeir vilji ná sterkari stöðu á markaðnum og geri það með því að reyna að færa BBC út á jaðarinn með efnisframboði sínu. Í ljósi þessa er brýnt að Ríkisútvarpið styrkist og eflist þar sem ekki er víst að einkaaðilar, þar sem viðskiptalegir hagsmunir ráða öðru fremur ferð, hafi sama svigrúm til að bjóða upp á eins fjölbreytt úrval efnis sem höfðar til breiðs áhorfendahóps.

f. Stafrænt sjónvarp í þéttbýli, dreifbýli og strjálbýli

Í stafrænni sjónvarpsvæðingu landsins þarf að tryggja að ekki skapist hróplegt ósamræmi hvorki í tíma né magni efnis. Fyrirtækin hafa ekki byggt upp neinar varanlegar stafrænar lausnir í lofti og mörg hver hafa lagt áherslu á dreifingu í jörðu. Þetta þýðir að hluti íbúa landsins í dreifbýli mun ekki hafa aðgang að öllu því mikla magni afþreyingarefnis sem í boði verður á þéttbýlli stöðum í gegnum jarðstrengi. Líklegt er að þessum íbúum verði þjónað með því að bjóða nokkrar dagskrár með dreifingu í lofti en þeir munu að öllum líkindum ekki fá sams konar þjónustu og í boði verður annars staðar. Eins gæti misræmið falist í þeim tímamun sem tekur að tengja þéttbýlissvæði annars vegar, en það eru þau svæði sem aðaláherslan verður á, og dreifbýli og strjálbýli hins vegar þar sem uppbyggingin er dýrari og íbúar færri. Slíkt ósamræmi bæði í magni og tíma gæti haft neikvæðar afleiðingar fyrir íbúa á landsbyggðinni.

Við uppbyggingu stafræns sjónvarps þarf að hafa í huga að dreifing í lofti er sú leið sem líklegust er til að ná til allra landsmanna á sem skemmstum tíma. Póst- og fjarskiptastofnun hefur verið með útboð samkvæmt DVB-staðli á sjónvarpstíðnum. Í framhaldi af því má búast við að DVB-T-kerfi muni byggjast upp um landið. Digital Ísland er með sendingar á örbylgjutíðni sem nær til hluta landsmanna og einnig er hægt að byggja upp stafrænt dreifikerfi sem nær til alls landsins með því að nota

jarðsenda á gervihnattatíðni. Allar þessar leiðir eru færar til að ná fljótt og vel til almennings.

Þess ber þó að geta að sjónvarpssendingar í lofti eru sérstaklega skattlagðar af ríkinu í formi tíðnigjalda. Auk þess þarf að greiða árleg starfrækslugjöld fyrir útvarpssenda (fyrir hljóð- og sjónvarp). Í ljósi þess að tíðnir í lofti hafa verið takmörkuð auðlind í hliðrænu sjónvarpskerfi er skiljanlegt að þær hafi verið skattlagðar sérstaklega. Ekki síst til að koma í veg fyrir að fjölmiðlafyrirtæki safni að sér tíðnisviði sem þau nota ekki. Þegar skipt er yfir í stafrænt sjónvarp gjörbreytist landslagið og hægt er að bjóða upp á hundruð sjónvarpsdagskráa. Við slíkar aðstæður er því ekki á sama hátt hægt að sýna fram á að tíðnir í lofti séu takmörkuð auðlind. Þær dreifileiðir, sem ætlunin er að leggja áherslu á í þéttbýli, s.s. ADSL og ljósleiðari, eru ekki háðar samsvarandi leyfum og ekkert gjald þarf að greiða til ríkisins fyrir þær. Greiða þarf sérstakt heimtaugagjald fyrir ADSL-tengingar en það gjald fer til eiganda heimtauganna. Þá er vert að benda á að aðeins ein koparlína fer inn á hvert heimili og aðeins eitt fjarskiptafyrirtæki hefur aðgang að línunni í einu. Einnig má spyrja sig hvort rétt sé í stafrænu umhverfi að taka sérstakt gjald fyrir tíðnir í lofti. Í dag rennur gjaldið til fjármögnunar á starfsemi Póst- og fjarskiptastofnunar sem þyrfti að finna aðra tekjuleið ef gjaldið yrði lagt af. Hins vegar verður að varpa fram þeirri spurningu hvort ekki eigi að vera samræmi á milli dreifileiða í lofti og jörðu til að skekkja ekki samkeppnisstöðu fyrirtækja á markaði.

Gjald fyrir tíðnileyfum hefur lítið að segja fyrir stórar sjónvarpsstöðvar með mikið áhorf og útbreiðslu. Hins vegar er gjaldið umtalsvert fyrir sjónvarpsstöðvar sem eru að komast inn á markaðinn eða eru að reyna að höfða til ákveðinna sérhópa, t.d. tungumálahópa eða hópa með tiltekið áhugasvið. Þess ber að geta að þótt gjaldið hafi lítil áhrif á rekstur Stöðvar 2 þá eru tíðnigjöld umtalsverður kostnaðarliður fyrir sjónvarpsstöð eins og Omega sem fjármagnar sig með frjálsum framlögum. Því má í raun segja að við núverandi kerfi sé verið að skattleggja þær dreifileiðir sem fyrirsjáanlegt er að muni nýtast best til að ná til allra landsmanna á sem skemmstum tíma og geta gert litlum og nýjum sjónvarpstöðvum, sem eru að byggja upp sinn áhorfendahóp, erfitt fyrir.

4.12 Stafrænt sjónvarp og íslenskir neytendur

Vandamálið, sem blasir við íslenskum neytendum á markaði, er að val þeirra á efni og dreifileiðum getur takmarkast verulega verði ekki hægt að nálgast sama sjónvarpsefnið á ólíkum dreifileiðum.

Evrópuráðið hefur mælt til þess að ríki hafi í huga þann möguleika að setja reglur um flutningsskyldu (e. must carry) dreifiveitna.⁹⁹ Þetta þýðir með öðrum orðum að tryggt verði í lögum að efnisveitur, sem óska eftir dreifingu á hinum ólíku dreifikerfum, fái aðgang að dreifikerfunum. Reglurnar hafa verið túlkaðar þröngt og er í raun verið að tryggja fjölmiðlum, sem gegna almannapjónustuhlutverki eins og ríkissjónvarpsstöðvum, aðgang að lokuðum dreifikerfum eins og kapli eða ADSL.

⁹⁹ Ákvæði um skyldu til að flytja útvarpsdagskrá byggist annars vegar á 12. gr. aðgangs- og samtengingartilskipunarinnar (Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/19/EB frá 7. mars 2002) sem kveður á um aðgang að fjarskiptanetum og hins vegar á 31. gr. Alþjónustutaltilskipunarinnar (Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/22/EB frá 7. mars 2002).

Slíkar reglur eru því augljósir hagsmunir stofnunar eins og RÚV sem ætlað er að þjóna landsmönnum öllum. Þær geta þó einnig verið hagstæðar litlum efnisveitum, sem eru að fóta sig á markaðnum og vilja ná sem mestu áhorfi, myndi sama regla gilda um þær. Á slíkt ekki síst við á litlum og á margan hátt sérstökum markaði eins og þeim sem er hér á landi.

Einnig er vert að benda á að það skiptir efnisveitur máli hvar þær eru staðsettar á fjarstýringunni fyrir aðgangskassann. Þegar áhorfendur hafa um tugi eða hundruð stöðva að velja er ákjósanlegast að vera framarlega. Þó að notendur geti ráðað stöðvunum að vild sjálfir er þó ekki víst að allir noti sér þann möguleika. Það getur því skipt máli fyrir íslenskar sjónvarpsstöðvar að vera fyrir framan marga tugi erlendra endurvarpsstöðva sem áhorfendur hafa aðgang að í stafrænu sjónvarpi. Sjónvarpsstöðvar, sem lenda neðarlega á fjarstýringunni, eiga það á hættu að viðskiptavinirnir horfi sjaldan eða aldrei á þær, jafnvel þó að þeir hafi aðgang að þeim. Notendur sjónvarpsþjónustu, þar sem boðið er upp á tugi rása, þekkja að oftast verða nokkrar og sömu stöðvarnar fyrir valinu og sjaldan er horft á þær stöðvar sem eru mjög aftarlega á fjarstýringunni.

Efnisveitur hafa ekki allar hagsmuni af því að vera á mörgum ólíkum dreifiveitum. Þar sem fjarskiptafyrirtækin greiða hátt verð fyrir gott efni eru það hagsmunir dreifiveitnanna að viðskiptavinirnir fái efnið einvörðungu á þeirra dreifikerfi. Nú er ekki hægt að fá aðgang að stöðvum 365 – ljósvakamiðla í gegnum dreifikerfi Símans og Skjár 1 er ekki aðgengilegur á Digital Íslandi. Til að gera íslenskum neytendum kleift að velja bæði efnisveitu og dreifiveitu er hugsanlegt að setja reglur sem kveða á um flutningsrétt (e. may-carry) dreififyrirtækjanna. Það þýðir með öðrum orðum að dreifiveitur geta óskað eftir því að fá aðgang að efni á sama hátt og efnisveitur geta óskað eftir því að fá aðgang að dreifikerfum.

Ljóst er að slíkar reglur gætu aldrei verið algildar. Meta þyrfti hvert tilvik fyrir sig þar sem t.d. dreifileiðir geta verið takmarkaðar og dreifing á efni gæti verið háð ákveðnum kvöðum í efnisréttarsamningum. Kosturinn við slíkar reglur væru þó að hægt yrði að stuðla að meira valfrelsi fyrir neytendur bæði hvað varðar kaup á sjónvarpsefni og fjarskiptaþjónustu. Einnig myndu slíkar reglur örva framþróun á markaði þannig að nýjar efnisveitur gætu komið sínu efni á framfæri og dreifiveitur sem væru samkeppnishæfar um verð og þjónustu gætu komist á markaðinn án þess að fjárfesta í dýru efni. Með þessu gætu notendur valið um efni á þeim dreifileiðum sem í boði eru. Sumir viðskiptavinir hafa e.t.v. áhuga á háhraða sambandi með miklum möguleikum í gegnum ljósleiðara eða ADSL. Aðrir kjósa að greiða minna fyrir þjónustuna og fá efnið í gegnum dreifikerfi í lofti. Gera má ráð fyrir því að mismunandi verð verði á ólíkum dreifileiðum, allt eftir kostnaði við uppbyggingu kerfisins og möguleikunum sem það býður upp á. Lykillinn að því að stuðla að samkeppni og valfrelsi er að sambærilegt efni sé í boði á ólíkum dreifileiðum.

g. Eftirlit með fjölmiðlamarkaði

Útvarpsréttarnefnd veitir leyfi skv. núgildandi lögum til ljósvakamiðla. Póst- og fjarskiptastofnun hefur hins vegar það verkefni að gefa út tíðnileyfi. Ýmsir sem komið hafa fyrir nefndina hafa lýst þeirri skoðun sinni að rétt væri að þessar leyfisveitingar væru hjá sama stjórnvaldi þar sem slíkar leyfisveitingar ættu að fara saman. Þess ber

að geta að útvarpsréttarnefnd heyrir undir menntamálaráðuneytið og Póst- og fjarskiptastofnun undir samgönguráðuneytið.

Einnig er það hlutverk Samkeppnisstofnunar að úrskurða í málum sem varða samkeppni á fjölmiðla- og fjarskiptamarkaði. Samkeppnisstofnun er nú með tvö mál til skoðunar eins og fyrr greinir. Samkeppnisstofnun heyrir undir viðskiptaráðuneytið. Prentlög hafa um langt skeið heyrt undir dómsmálaráðuneytið auk Persónuverndar sem einnig getur þurft að hafa afskipti af fjölmiðlun/margmiðlun. Verkefnisstjórn um upplýsingasamfélagið heyrir svo undir forsætisráðuneyti. Viðfangsefni þeirrar nefndar snertir að hluta til stafræna framtíð í fjölmiðlum þar sem um samruna miðlunar er að ræða.

Því er ljóst að þau mál, sem tengjast fjölmiðlum með ýmsum hætti, heyra nú undir fimm ráðuneyti með beinum eða óbeinum hætti. Ýmsar nágrannaþjóðir okkar hafa reynt að bregðast við samruna ólíkra greina í ljósi breyttra aðstæðna og hafa því breytt stjórnsýslunni til að hafa betri yfirsýn yfir starfsemina. Í Bretlandi hafa mismunandi eftirlitsaðilar með fjarskiptum og fjölmiðlum verið sameinaðir í eina eftirlitsstofnun: OFCOM. Þetta var gert þar sem stjórnvöld töldu erfitt í breyttu landslagi að skilja á milli dreifingar og efnisveitna. Finnar hafa gengið hvað lengst í þessum efnis og málum breytt þannig að FICORA, eða Kommunikationsverket, hefur umsjón með póst-, fjarskipta-, fjölmiðla- og Internetsmálum. Ástæðan er sú að allir þessir þættir eru að samþættast í stafrænu fjölmiðla- og fjarskiptaumhverfi. Erfitt getur reynst að greina í sundur fjölmiðil og heimasíðu. Prentmiðlar eru að sækja inn á póstdreifingarmarkaðinn og fjölmiðlun og fjarskipti eru orðin æ samofnari.

4.13 Ákvarðanir samkeppnisráðs nr. 10/2005 og 12/2005

Eins og segir í ákvörðunarorðum samkeppnisráðs nr. 10/2005 þá keypti Landssími Íslands hf. meirihluta hlutabréfa í fyrirtækinu Íslenska sjónvarpsfélaginu hf. með fimm samningum undir lok árs 2004. Samningarnar fela í sér samruna í skilningi 18. gr. samkeppnislaga. Samruninn leiðir til eða styrkir markaðsráðandi stöðu hins sameinaða fyrirtækis. Og fjarskipti hf. keyptu síðan öll hlutabréf í fyrirtækjunum Íslenska útvarpsfélagið hf. og Frétt ehf. (nú 365 – ljósvakamiðlar ehf. og 365 – prentmiðlar ehf.) með samningi, dags. 9. desember 2004. Sá samningur felur einnig í sér samruna í skilningi samkeppnislaga og leiðir til eða styrkir markaðsráðandi stöðu hins sameinaða fyrirtækis. Samkeppnisstofnun hefur haft mál fyrirtækjanna til skoðunar og í mars birtust úrskurðir samkeppnisráðs í málunum tveimur. Þar kemur fram að samkeppnisráð hefur ákveðið að heimila samruna Landssíma Íslands hf. og Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. annars vegar og samruna Og fjarskipta hf. og 365 – ljósvakamiðla ehf. og 365 – prentmiðla ehf. hins vegar með skilyrðum. Nánar verður gerð grein fyrir ákvörðunarorðum samkeppnisráðs og fjallað stuttlega um markmið skilyrðanna. Skilyrðin, sem sett hafa verið, snerta marga þá þætti sem fjallað hefur verið um hér að framan. Í ákvörðunarorðum um samruna Landssíma Íslands hf. og Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. nr. 10/2005 segir:

1. Starfsemi Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. skal rekin sem sjálfstæður lögaðili frá og með 1. júlí 2006. Núverandi sjónvarpsrekstur Landssíma Íslands hf. á Breiðbandinu skal sameinaður Íslenska sjónvarpfélaginu hf. í síðasta lagi frá og með sama tíma. Reikningsskil Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. skulu frá og með 1. júlí 2006 vera sjálfstæð og skal löggiltur endurskoðandi Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. ekki annast endurskoðunarstörf fyrir annan rekstur sem

tengist starfsemi móðurfélagsins Landssíma Íslands hf. og/eða annarra tengdra fyrirtækja frá og með sama tíma. Reikningsskil Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. skulu eftir 1. júlí 2006 liggja fyrir opinberlega.

2. Frá og með 1. júlí 2006 skulu reikningsskil vegna rekstrar Íslenska sjónvarpsfélagsins liggja fyrir eins og almennt gerist í samræmi við lög um ársreikninga og skal bókhald vegna rekstrar Íslenska sjónvarpsfélagsins vera aðskilið frá bókhaldi Landssíma Íslands og dótturfélaga Landssíma Íslands, sbr. reglugerð um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja, nr. 960/2001. Löggiltur endurskoðandi Landssíma Íslands skal staðfesta við Samkeppnisstofnun innan sex mánaða frá dagsetningu þessarar ákvörðunar að fjárhagslegur aðskilnaður hafi verið framkvæmdur.
3. Eftir 1. júlí 2006 skulu stjórnarmenn, forstjóri og framkvæmdastjórn Landssíma Íslands hf. ekki sitja í stjórn Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. Jafnframt skulu aðrir starfsmenn Landssíma Íslands hf. ekki koma að daglegum störfum fyrir Íslenska sjónvarpsfélagið hf. Á sama hátt skulu stjórnarmenn, forstjóri og framkvæmdastjórn Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. eftir 1. júlí 2006 ekki sitja í stjórn Landssíma Íslands hf. Jafnframt skulu aðrir starfsmenn Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. ekki koma að daglegum störfum fyrir Landssíma Íslands hf.
4. Viðskipti milli Landssíma Íslands hf. og Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. skulu vera á sama grundvelli og viðskipti milli óskyldra aðila. Þannig skulu skuldir og ábyrgðir milli Landssíma Íslands hf. og Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. vera á markaðskjörum. Í framangreindu felst að öll viðskipti milli Landssíma Íslands hf. og Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. skulu verðlögd á markaðsverði.
5. Landssíma Íslands hf. er óheimilt að gera það að skilyrði fyrir kaupum á þjónustu sem fyrirtækið veitir að einhver þjónusta Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. skuli fylgja með í kaupunum. Jafnframt er Landssíma Íslands hf. óheimilt að tvinna saman í sölu þjónustu fyrirtækisins og þjónustu Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. gegn verði eða viðskiptakjörum sem jafna má til slíks skilyrðis.
6. Í viðskiptum og öðrum samskiptum við viðskiptavini fyrirtækjanna og aðra neytendur, svo sem við innheimtu á áskriftargjöldum og í kynningu og markaðssetningu fyrirtækjanna, skulu Landssími Íslands hf. og Íslenska sjónvarpsfélagið hf. koma fram hvort í sínu lagi eins og um tvö óskyld fyrirtæki sé að ræða. Framangreint kemur ekki í veg fyrir að fyrirtækin kaupi þjónustu hvort af öðru í samræmi við 4. tölulið þessara skilyrða eða að þau standi sameiginlega að rekstri sem nýtist báðum fyrirtækjum, t.d. á sameiginlegu þjónustuveri.
7. Landssími Íslands hf. skal veita öðrum en Íslenska sjónvarpsfélaginu hf. aðgang að dreifikerfum sínum fyrir sjónvarp og útvarp. Í þeim tilgangi skal Landssími Íslands hf. útbúa gjaldskrá þar sem fram kemur verð fyrir aðganginn. Skal Landssími Íslands birta gjaldskrána opinberlega og á aðgengilegan hátt eigi síðar en 1. september 2005. Gjaldskrá þessi skal vera málefnaleg og hlutlæg og gilda jafnt í viðskiptum Landssíma Íslands hf. við Íslenska sjónvarpsfélagið hf. og viðskiptum Landssíma Íslands hf. við aðra aðila.
8. Landssími Íslands hf. skal heimila Internetsþjónustuveitum að áframselja ADSL-tengingar fyrirtækisins gegn sama verði og viðskiptakjörum og Internetsþjónusta Landssíma Íslands hf. nýtur þannig að jafnræðis sé gætt milli Internetsþjónustu Landssíma Íslands hf. og annarra Internetsþjónustuveitna.
9. Landssími Íslands hf. skal gæta þess að ADSL-endabúnaður (mótald/beinir), sem ADSL-þjónusta Símans afhendir með sjónvarpsþjónustu, sé samhæfður Internetsþjónustu allra þeirra Internetsþjónustuveitna sem uppfylla málefnaleg skilyrði til að veita þjónustu yfir ADSL-kerfi Landssíma Íslands hf. Þetta fyrirkomulag skal endurskoðað þegar ADSL-endabúnaður fyrir sjónvarp hefur almennt verið staðlaður og í síðasta lagi 31. desember 2006.
10. Íslenska sjónvarpsfélagið hf. skal verða við öllum málefnalegum beiðnum fyrirtækja í Internetsþjónustu um dreifingu á sjónvarps- og útvarpsmerki Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. á rásum í opinni og læstri dagskrá, að undanskildum rásum sem flytja viðstöðulaust endurvarp erlendra sjónvarpsstöðva. Framangreint er háð því skilyrði að Íslenska sjónvarpsfélagið hf. eigi rétt til dreifingar samkvæmt viðkomandi dreifileið, að slík dreifing sé tæknilega möguleg og að dreifingin uppfylli málefnalegar kröfur fyrirtækisins um gæði myndar og hljóðs.

11. Íslenska sjónvarpsfélagið hf. skal verða við öllum málefnalegum beiðnum fyrirtækja í stafrænni sjónvarpsdreifingu um dreifingu sjónvarps- og útvarpsmerkis Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. á rásum í opinni og læstri dagskrá, að undanskildum rásum sem flytja viðstöðulaust endurvarp erlendra sjónvarpsstöðva. Framangreint er háð því skilyrði að Íslenska sjónvarpsfélagið hf. eigi rétt til dreifingar samkvæmt viðkomandi dreifileið, að slík dreifing sé tæknilega möguleg og að dreifingin uppfylli málefnalegar kröfur fyrirtækisins um gæði myndar og hljóðs.
Íslenska sjónvarpsfélaginu hf. og/eða Landssíma Íslands hf. er heimilt að setja það skilyrði fyrir dreifingu sjónvarps- og útvarpsrása í eigu fyrirtækjanna til aðila sem annast stafræna sjónvarpsdreifingu og tengdra aðila að þeir bjóði Landssíma Íslands hf. og/eða Íslenska sjónvarpsfélaginu hf. gagnkvæma dreifingu á eigin sjónvarps- og útvarpsrásum í opinni og læstri dagskrá, þ.m.t. um ljósleiðara- og koparnet Landssíma Íslands hf.
12. Í tilviki áskriftarstöðva Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. er fyrirtækinu heimilt að setja það skilyrði gagnvart fyrirtækjum í Internetsþjónustu og í stafrænni sjónvarpsdreifingu að sjónvarpsmerkinu skuli dreift um þann afruglunarbúnað (myndlykil) er Íslenska sjónvarpsfélagið hf. lætur áskrifendum í té fram til 1. júlí 2007.
13. Aðgangur að afruglunarbúnaði (myndlykli), sem Landssími Íslands hf. og/eða Íslenska sjónvarpsfélagið hf. lætur í té, skal vera í samræmi við reglur Póst- og fjarskiptastofnunar um skilyrt aðgangskerfi og notendabúnað fyrir stafrænt sjónvarp.
14. Til að tryggja að jafnræðis sé gætt milli keppninauta á sjónvarps- og útvarpsmarkaði og markaði fyrir dreifingu á sjónvarps- og útvarpsmerkjum skal Landssími Íslands hf. veita keppinautum sínum og keppinautum Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. á markaði aðgang að upplýsingum sem tengjast grunnfjarskipta- og dreifingarþjónustu Landssíma Íslands hf. á sjónvarps- og útvarpsmarkaði og hafa viðskiptalega þýðingu, s.s. upplýsingar um fyrirhugaðar breytingar á verðlagningu, fyrirhugaða nýja þjónustu, dreifingu, tilraunaútsendingar og tæknileg atriði. Í þessu felst að keppinautar skulu fá þessar upplýsingar á sama tíma og viðkomandi deildir Landssíma Íslands hf. og Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. og í sams konar formi. Íslenska sjónvarpsfélagið hf. skal einnig veita öðrum dreifingaraðilum aðgang að dagskrá útvarps- og sjónvarpsrása, sem fyrirtækið rekur, á sama hátt og Landssíma Íslands hf.
15. Þeim starfsmönnum Landssíma Íslands hf., sem við á og búa yfir upplýsingum um viðskipti og viðskiptakjör, er óheimilt að veita starfsmönnum Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. upplýsingar um viðskipti og/eða viðskiptakjör einstakra viðskiptavina Landssíma Íslands hf. Á sama hátt er viðkomandi starfsmönnum Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. óheimilt að veita starfsmönnum Landssíma Íslands hf. upplýsingar um viðskipti og/eða þau viðskiptakjör sem Íslenska sjónvarpsfélagið hf. nýtur hjá öðrum dreifingarfyrirtækjum. Þeir starfsmenn Landssíma Íslands hf. og Íslenska sjónvarpsfélagsins hf., sem við á og búa yfir þeim upplýsingum sem hér um ræðir, skulu undirrita sérstaka yfirlýsingu um þagnarskyldu og trúnað þar um. Afrit þeirra yfirlýsinga skal sent Samkeppnisstofnun eigi síðar en þegar gengið hefur verið frá samningum um dreifingu á grundvelli 10. og 11. liðar.
16. Brot á skilyrðum samkvæmt ákvörðun þessari varða viðurlögum samkvæmt XIII. kafla samkeppnislaga.

Í ákvörðunarorðum samkeppnisráðs um samruna Og fjarskipta hf., 365 – ljósvakamiðla ehf. og 365 – prentmiðla ehf. segir:

1. Starfsemi 365 – ljósvakamiðla ehf. skal rekin sem sérstakur lögaðili sem skal vera aðskilinn frá rekstri Og fjarskipta hf. frá og með 1. janúar 2006.
2. Löggiltur endurskoðandi 365 – ljósvakamiðla ehf. skal staðfesta við Samkeppnisstofnun fyrir 1. janúar 2006 að fjárhagslegur aðskilnaður hafi verið framkvæmdur á milli 365 – ljósvakamiðla ehf. og Og fjarskipta hf.

3. Fyrir 1. janúar 2006 verður stofnað sérstakt móðurfélag 365 – ljósvakamiðla ehf. og Og fjarskipta hf. Sérstök stjórn skal skipuð yfir hvert hinna þriggja félaga, móðurfélagið, 365 – ljósvakamiðla ehf. og Og fjarskipti hf. Að hámarki verður einum stjórnarmanni eða forstjóra móðurfélagsins heimilt að sitja jafnframt í stjórn dótturfélaganna, 365 – ljósvakamiðla ehf. og Og fjarskipta hf., á hverjum tíma.
Með þeirri undantekningu, sem felst í síðasta málslið 3. töluliðar þessara skilyrða, skulu hvorki stjórnarmenn, forstjóri né framkvæmdastjórar 365 – ljósvakamiðla ehf. sitja í stjórn móðurfélagsins eða Og fjarskipta hf. Aðrir starfsmenn 365 – ljósvakamiðla ehf. en að framan greinir skulu ekki koma að daglegum störfum fyrir Og fjarskipti hf. Á sama hátt og með sömu undantekningu og að framan greinir skulu hvorki stjórnarmenn, forstjóri né framkvæmdastjórar Og fjarskipta hf. sitja í stjórn móðurfélagsins eða 365 – ljósvakamiðla ehf. Aðrir starfsmenn Og fjarskipta hf. en að framan greinir skulu ekki koma að daglegum störfum fyrir 365 – ljósvakamiðla ehf.
4. Viðskipti milli 365 – ljósvakamiðla ehf. og Og fjarskipta hf. skulu vera á sama grundvelli og viðskipti milli óskyldra aðila. Þannig skulu skuldir og ábyrgðir milli Og fjarskipta hf. og 365 – ljósvakamiðla ehf. vera á markaðskjörum. Í framangreindu felst að öll viðskipti milli Og fjarskipta hf. og 365 – ljósvakamiðla ehf. skulu verðlögd á markaðsverði.
5. 365 – ljósvakamiðlum ehf. er óheimilt að gera það að skilyrði fyrir kaupum á þjónustu sem fyrirtækið veitir að einhver þjónusta Og fjarskipta hf. skuli fylgja með í kaupunum. Jafnframt er 365 – ljósvakamiðlum ehf. óheimilt að tvinnna saman í sölu þjónustu fyrirtækisins og þjónustu Og fjarskipta hf. gegn verði eða viðskiptakjörum sem jafna má til slíks skilyrðis.
6. Í viðskiptum og öðrum samskiptum við viðskiptavinum fyrirtækjanna og aðra neytendur, svo sem við innheimtu á áskriftargjöldum og í kynningu og markaðssetningu fyrirtækjanna, skulu 365 – ljósvakamiðlar ehf. og Og fjarskipti hf. koma fram hvort í sinu lagi eins og um tvö óskyld fyrirtæki sé að ræða. Framangreint kemur ekki í veg fyrir að fyrirtækin kaupi þjónustu hvort af öðru í samræmi við 4. tölulið þessara skilyrða eða að þau standi sameiginlega að rekstri sem nýtist báðum fyrirtækjunum, t.d. á sameiginlegu þjónustuveri.
7. 365 – ljósvakamiðlar ehf. skulu verða við öllum málefnalegum beiðnum fyrirtækja um dreifingu á sjónvarps- og útvarpsmerki 365 – ljósvakamiðla ehf. á rásum í opinni og læstri dagskrá, að undanskildum rásum sem flytja viðstöðulaust endurvarp erlendra sjónvarpsstöðva. 365 – ljósvakamiðlum ehf. er heimilt að setja það sem skilyrði fyrir dreifingu á sjónvarps- og útvarpsmerkjum fyrirtækisins að 365 – ljósvakamiðlar ehf. eigi rétt til dreifingar á dagskrá fyrirtækisins samkvæmt viðkomandi dreifileið, að slík dreifing sé tæknilega möguleg, að ruglun og afruglun merkja í læstri dagskrá sé á vegum 365 – ljósvakamiðla ehf. og að dreifingin uppfylli málefnalegar kröfur fyrirtækisins um gæði myndar og hljóðs. 365 – ljósvakamiðlum ehf. er óheimilt að gera aðrar og meiri kröfur til annarra dreififyrirtækja í framangreindu tilliti en gerðar verða til 365 – ljósvakamiðla ehf. og Og fjarskipta hf.
365 – ljósvakamiðlum hf. er heimilt að setja það skilyrði fyrir dreifingu sjónvarps- og útvarpsrása í eigu fyrirtækisins til aðila, sem annast stafræna sjónvarpsdreifingu, að þeir bjóði 365 – ljósvakamiðlum ehf. gagnkvæma dreifingu á eigin sjónvarps- og útvarpsrásum í opinni og læstri dagskrá.
8. 365 – ljósvakamiðlum ehf. er óheimilt að gera að skilyrði gagnvart dreifingarfyrirtækjum samkvæmt 7. tölulið eða viðskiptavinum í áskriftarsjónvarpi að endabúnaður og/eða afruglunarbúnaður frá 365 – ljósvakamiðlum ehf. eða Og fjarskiptum hf. verði notaður fyrir móttöku og afruglun á sjónvarps- og/eða útvarpsmerkjum fyrirtækisins. Aðgangur að afruglunarbúnaði, sem fyrirtækin selja/afhenda, skal vera í samræmi við reglur Póst- og fjarskiptastofnunar um skilyrt aðgangskerfi og notendabúnað fyrir stafrænt sjónvarp. Skulu 365 – ljósvakamiðlar ehf. veita dreifingaraðilum allar nauðsynlegar upplýsingar um kröfur sem gerðar eru til þess búnaðar sem nauðsynlegur er. Einnig skulu 365 – ljósvakamiðlar ehf. veita nauðsynlegar upplýsingar til stillingar á endabúnaði og/eða afruglunarbúnaði þannig að unnt sé

- að dreifa sjónvarps- og útvarpsmerkjum um hann. Upplýsingarnar skulu birtar opinberlega og á aðgengilegan hátt.
9. Til að tryggja að jafnræðis sé gætt milli keppinauta á markaði fyrir dreifingu á sjónvarps- og útvarpsmerkjum skulu 365 – ljósvakamiðlar ehf. veita dreifingarfyrtækjum samkvæmt 7. tölulið aðgang að upplýsingum sem tengjast sjónvarps- og útvarpsþjónustu fyrirtækisins og hafa viðskiptalega þýðingu, s.s. upplýsingar um fyrirhugaðar breytingar á verðlagningu, fyrirhugaða nýja þjónustu, dreifileiðir, tilraunaútsendingar og tæknileg atriði. Í þessu felst að keppinautar skulu fá þessar upplýsingar á sama tíma og viðkomandi deildir Og fjarskipta hf. og 365 – ljósvakamiðla ehf. og í sams konar formi. 365 – ljósvakamiðlar ehf. skulu einnig veita öðrum aðilum aðgang á jafnréttisgrundvelli að dagskrá útvarps- og sjónvarpsrása sem fyrirtækið rekur.
 10. Þeim starfsmönnum Og fjarskipta hf., sem við á og búa yfir upplýsingum um viðskipti og viðskiptakjör, er óheimilt að veita starfsmönnum 365 – ljósvakamiðla ehf. upplýsingar um viðskipti og/eða viðskiptakjör einstakra viðskiptavina Og fjarskipta hf. Á sama hátt er viðkomandi starfsmönnum 365 – ljósvakamiðla ehf. óheimilt að veita starfsmönnum Og fjarskipta hf. upplýsingar um viðskipti og/eða þau viðskiptakjör sem 365 – ljósvakamiðlar ehf. njóta hjá öðrum dreifingarfyrtækjum. Þeir starfsmenn Og fjarskipta hf. og 365 – ljósvakamiðla ehf., sem við á og búa yfir þeim upplýsingum sem hér um ræðir, skulu undirrita sérstaka yfirlýsingu um þagnarskyldu og trúnað þar um. Afrit þeirra yfirlýsinga skal sent Samkeppnisstofnun eigi síðar en 1. apríl 2005.
 11. Brot á skilyrðum þessum varða viðurlögum samkvæmt XIII. kafla samkeppnislaga.

Í þeim skilyrðum, sem fram koma í ákvörðun samkeppnisráðs, er reynt að sporna við þeirri þróun sem hefði getað orðið á íslenskum fjölmiðla- og fjarskiptamarkaði. Með sameiningunum hefur eignarhaldið orðið lóðrétt og sömu fyrirtækin búa yfir bæði dreifileiðum og efni. Með kaupunum urðu til tvö öflug fjarskipta- og fjölmiðlafyrirtæki. Við slíkar aðstæður er erfitt fyrir bæði nýjar efnis- og dreifiveitur að koma inn á markaðinn. Með þeim skilyrðum, sem sett hafa verið, þurfa efnisveiturnar að vera reknar sem sérstakir lögaðilar og aðskildar frá rekstri fjarskiptafyrirtækjanna. Einnig eru settar skorður við að stjórnarmenn, forstjóri og framkvæmdastjórar sitji í stjórnnum bæði efnis- og dreifiveitna til að aðskilja rekstur fyrirtækjanna enn frekar.

Þar sem öflug fjölmiðla- og fjarskiptafyrirtæki hefðu haft tækifæri til að vöndla fjölmiðla- og fjarskiptaþjónustu til viðskiptavina í krafti stærðar sinnar hefur samkeppnisráð ákvarðað að slík samtvinnun sé óheimil. Einnig þurfa fjarskiptafyrirtækin annars vegar og fjölmiðlafyrirtækin hins vegar að koma fram sitt í hvoru lagi í kynningu og markaðssetningu eins og um óskyld fyrirtæki væri að ræða. Fyrirtækin mega þó kaupa þjónustu hvert af öðru og skal það verðlagt á markaðsverði.

Eins og fjallað hefur verið um hér að framan fer sjónvarpsdreifing í auknum mæli í gegnum jarðstrengi, s.s. ADSL og ljósleiðara. Til að koma í veg fyrir að notendur þurfi að velja sér efni og þar með fjarskiptaleið er fyrirtækjunum gert skylt að bjóða dreifingu á efni (e. must carry) og bjóða efni sitt á öðrum dreifileiðum (e. may carry). Með slíkum skilyrðum er reynt að auka val neytenda svo þeir geti valið sér annars vegar fjarskiptafyrirtæki og hins vegar efnisveitu. Slík skilyrði auðvelda einnig nýjum efnis- og dreifiveitum að komast inn á markaðinn með þjónustu sína.

Fram hefur komið að skilyrt aðgangskerfi og aðgangskassar eru lykillinn að því að neytendur fái stafrænt sjónvarpsefni í áskrift. Af þessum ástæðum er sérstaklega fjallað um þetta atriði í ákvörðunarorðum samkeppnisráðs.

Reynt er að tryggja jafnræði milli keppinauta á sjónvarps- og útvarpsmarkaði og markaði fyrir dreifingu á sjónvarps- og hljóðvarpsmerkjum með því að skylda fyrirtækin að veita keppinautum sínum upplýsingar um fyrirhugaðar breytingar á verðlagningu, nýja þjónustu, dreifingu, tilraunaútsendingar og tæknileg atriði. Einnig eru sett skilyrði sem kveða á um þagnarskyldu starfsmanna sem búa yfir upplýsingum um viðskipti og viðskiptakjör samkeppnisaðila á markaði. Eiga þeir að undirrita sérstaka yfirlýsingu um þagnarskyldu og trúnað. Með slíkum skilyrðum er reynt að tryggja jafnræði fyrirtækja á markaði.

Þar sem forsvarsmenn Og fjarskipta telja að ekki gæti jafnræðis milli fyrirtækja í ákvörðunum samkeppnisráðs er óljóst um framhald málsins. Og fjarskipti krefjast nú endurskoðunar á niðurstöðu samkeppnisráðs vegna samruna Og fjarskipta og 365 – ljósvakamiðla og prentmiðla annars vegar og Landssíma Íslands og Íslenska sjónvarpsfélagsins hins vegar.

4.14 Efnisréttindi

Nokkuð virðist vera á reiki meðal almennings hvernig efnisréttindum er háttað og hvað telst leyfilegt og hvað ekki þegar kemur að kaupum, sölu og dreifingu á sjónvarpsefni. Kaup á efnisréttindum eru um 15–50% af rekstrarkostnaði sjónvarpsstöðva. Fyrir utan launakostnað sjónvarpsstöðva eru efniskaup frá útlöndum stærsti einstaki útgjaldaliðurinn í rekstri stöðvanna. Þetta gildir þó ekki um Ríkisútvarpið. Því er nauðsynlegt að gera efnisréttarmálum góð skil.

4.14.1 Almennt um efnisréttindi

Almennt eru efnisréttindi fyrir ljósvakamiðla seld til ákveðinna svæða (territorial). Þetta þýðir að enginn einn aðili getur keypt réttinn að ákveðnu efni fyrir t.d. alla Evrópu. Til eru undantekningar á þessu þar sem einn og sami aðilinn á e.t.v. rétt á ákveðnu efni fyrir Norðurlöndin en yfirleitt er um að ræða efni sem er ekki eins auðvelt í sölu og t.d. vinsælar kvikmyndir og sjónvarpsþættir frá Bandaríkjunum. Þetta þýðir að almennt er ekki hægt að kaupa efnisrétt fyrir fleiri en eitt svæði nema í undantekningartilvikum, t.d. fyrir stórviðburði á sviði íþróttá. Íslenskar efnisveitur kaupa því efni fyrir Ísland sérstaklega (e. territory of Iceland) en kaupa þó ekki einkarétt (e. exclusive). Efnisveitu, sem hefur keypt réttindi fyrir annað land, t.d. Bretland, er því ekki heimilt að dreifa efninu til annars lands nema gera um það samning. Nokkuð misjafnar reglur eru um efnisréttindi fyrir ólíka miðla og ólíkar dreifileiðir og er ætlunin að gera þeim skil hér á eftir.

4.14.2 Sjónvarp

Sjónvarpsefni er að jafnaði selt á frjálsum markaði. Sérstakir markaðir eru nokkrum sinnum á ári og kaupa sjónvarpsstöðvarnar gjarnan efni sitt þar. Rétturinn á sjónvarpsefninu gildir fyrir ákveðinn fjölda sýninga í ákveðinn tíma og á ákveðnum miðli. Endursýningin má að jafnaði einungis fara fram í þeim miðli sem rétturinn var upphaflega keyptur fyrir, t.d. fyrir útsendingar í lofti. Samningar á sjónvarpsefni eru yfirleitt þannig að sjónvarpsstöðvar eiga ekki rétt á öllu efni frá ákveðnu fyrirtæki

heldur getur hvaða sjónvarpsstöð sem er keypt frá hvaða fyrirtæki sem er. Því má segja að sjónvarpsefni sé alla jafna selt hæstbjóðanda.

Oft eru gerðir magnsamningar í kaupum á sjónvarpsefni. Þeir geta verið þannig að kaupandi greiðir ákveðna upphæð og fær fyrir það ákveðinn fjölda klukkustunda af sjónvarpsefni sem erlendur rétthafinn útvegar kaupandanum. Í slíkum samningum getur kaupandinn fengið efni sem ekki er hafin framleiðsla á en verður framleitt síðar. Ef kaupandinn greiðir hátt verð fyrir slíkan magnsamning getur hann oft fengið talsvert magn af eldra efni með í „kaupbæti“. Það efni, sem á eftir að framleiða, getur einnig verið sjónvarpsefni sem reynist afar vinsælt og getur því kaupandinn fengið vinsælt efni á góðum kjörum með slíkum samningum.

Annars konar magnsamningar eru einnig til á markaðnum, svokallaðir „output“-samningar. Þá skuldbindur kaupandinn sig til að kaupa allt efni sem kemur frá ákveðnum framleiðanda, óháð gæðum efnisins. Með slíkum samningum tryggir kaupandinn sér allt efni frá framleiðandanum en fær einnig ýmiss konar efni sem hann kys ekki. Allir samningar, sem tryggja kaupendum einkarétt á ákveðnu efni, eru ávallt dýrari en efni á frjálsum markaði. Slíkir samningar hafa því farið minnkandi hér á landi.

4.14.3 Kvikmyndahús, myndbönd og DVD

Efnisréttindum fyrir kvikmyndahús, myndbönd og DVD er öðruvísi háttað. Rétthafar hér á landi kaupa rétt á efni frá tilteknum kvikmyndaframleiðendum. Stærstu bandarísku framleiðendurnir eru Universal, Paramount, Warner, Fox, Disney, Sony og MGM. Hér á landi eru það yfirleitt sömu aðilarnir sem eru rétthafar fyrir kvikmyndahúsin og fyrir myndbönd og DVD. Þetta er þó ekki algilt. Um þessa miðla gildir að íslenskir rétthafar hafa einkasamninga við erlenda framleiðendur. Tekjuskipting af kvikmyndum framleiðendanna er háð prósentu af tekjum fyrir hvern seldan miða eða hvert eintak af myndbandi eða DVD. Þetta hlutfall hefur verið að hækka hin síðari ár og hafa íslenskir rétthafar fengið æ minna í sinn hlut. Þetta þýðir að þeir verða æ háðari sölu á öðrum varningi, t.d. sælgætis- og gossölu í kvikmyndahúsunum til að afla sér tekna. Þess ber enn fremur að geta að erlendu kvikmyndaframleiðendurnir vilja flestir gera upp ágóðann í íslenskum krónum og er það meginástæðan fyrir því að verð fer ekki lækkandi hér á landi þrátt fyrir lækkandi gengi Bandaríkjadals.

Efnisréttarhafar hér á landi kaupa einnig efni frá smærri framleiðendum (independent producers). Þessir réttir eru keyptir á markaði frjálstri sölu. Í slíkum viðskiptum er greitt ákveðið verð fyrir myndefnið og eiga efnisréttarhafar hér þá réttindi að því efni. Það sama gildir um þessar myndir og sjónvarpsefnið að myndirnar eru að jafnaði seldar hæstbjóðanda.

4.14.4 Kvikmyndir fyrir sjónvarp

Réttindi fyrir kvikmyndir eru mjög ólík t.d. réttindum fyrir tónlist. Þegar kvikmynd er framleidd er hún seld í svokölluðum réttindagluggum. Í hverjum glugga fyrir sig er ákveðið viðskiptamódel. Fyrst eru kvikmyndirnar sýndar í kvikmyndahúsum. Næst er myndin gefin út á myndbandi og DVD og verður aðgengileg á myndbandaleigum og á

sölumyndböndum. Síðasti glugginn er svo sjónvarpsglugginn sem skiptist annars vegar í áskriftarsjónvarp (t.d. Stöð 2) og hins vegar í opnar stöðvar (t.d. RÚV og Skjár 1). Munurinn á áskriftarsjónvarpi og opnum sjónvarpsstöðvum er sá að þær síðarnefndu hafa ekki aðgang að sama efni og það fyrrnefnda. Kaupi áskriftarsjónvarpsstöð ákveðna titla fá opnu sjónvarpsstöðvarnar ekki aðgang að efniinu fyrr en síðar. Það er ástæðan fyrir því að myndir eru oft nýrri í áskriftarsjónvarpi en á opnum rásum. Þess ber þó að geta að þessi regla gildir um bandarískt efni, evrópsku efni er öðruvísi farið og geta opnar sjónvarpsstöðvar oft fengið aðgang að því á undan áskriftarstöðvunum.

Hlutfall áskriftarsjónvarps hér á landi er með því mesta sem gerist í heiminum. Áætlað hlutfall áskrifenda hér á landi er um 50%. Í öðrum löndum er þetta hlutfall oft í kringum 20%. Þetta háa hlutfall sjónvarpsáskrifenda hér á landi gerir það að verkum að flestir áhorfendur eru búnir að sjá kvikmyndirnar í kvikmyndahúsum, á myndbandi eða DVD eða í áskriftarsjónvarpi þegar myndirnar eru síðan sýndar á opnum rásum. Hér á landi eru aðeins kvikmyndir sýndar aftur á opnum rásum en ekki sjónvarpsþættir. Í Bandaríkjunum er hægt að sjá gamla vinsæla sjónvarpsþætti á mörgum stöðvum. Þar sem framleiðendurnir geta ekki selt þættina hingað tvisvar vilja þeir oft fá hærra verð fyrir hvern þátt.

4.14.5 Efnisréttindi á ólíkum fjarskiptakerfum

Þegar rétthafi kaupir efni skiptir máli hvaða dreifikerfi hann dreifir efni sínu á. Hann kaupir efnið fyrir ákveðna dreifileið en getur yfirleitt fengið viðbót við samninginn um að dreifa efniinu á öðrum leiðum. Fyrir það þarf rétthafinn yfirleitt að greiða eitthvað aukalega. Erlendis selja framleiðendur oft sama efnið t.d. til bæði rétthafa með dreifingu í lofti og rétthafa sem dreifa efniinu á t.d. kapalkerfum. Hér á landi er markaðurinn hins vegar það lítill að það gerist mjög sjaldan að fleiri en einum aðila sé seldur réttur að sama efni. En þar sem framleiðendurnir geta aðeins selt efnið einum aðila reyna þeir að fá hærra verð.

4.14.6 Erlendar endurvarpsstöðvar

Sjónvarpsstöðvar, sem eiga réttinn að öllu sínu efni sjálfar, geta selt dagskrá sína til annarra landa. Slíkar stöðvar þekkjum við sem erlendar endurvarpsstöðvar. Þetta eru stöðvar eins og CNN, Discovery, MTV og Cartoon Networks. Langflestar þessara stöðva bjóða ekki einkasamninga og því geta þau fyrirtæki, sem hafa áhuga á efniinu, gert samninga við stöðvarnar um endurvarp. Hér á landi eru nokkrir aðilar að sýna sömu stöðvarnar. Í undantekningartilvikum hafa sjónvarpsstöðvar gert einkasamninga og má t.d. nefna Fox News sem einungis er hægt að sjá á Digital Íslandi. Fyrir slíka samninga er greitt mun hærra verð en fyrir venjulega samninga. Almennt gildir að greitt er ákveðið gjald fyrir hvern áskrifanda að stöðinni.

Sýningar á norrænu ríkissjónvarpsstöðvunum og ýmsum evrópskum sjónvarpsstöðvum hafa verið heimilar hérlendis frá árinu 2000 eins og annars staðar í Evrópu. Um er ræða sjónvarpsdreifingu í beinu viðstöðulausu endurvarpi sem styðst við tilskipun Evrópusambandsins.¹⁰⁰ Flest það efni, sem þar er sýnt, eiga stöðvarnar

¹⁰⁰Sjá tilskipun um sjónvarp án landamæra eða „Television without Frontiers“ Directive (89/552/EEC)

sjálfar réttindin að. Hins vegar sjónvarpa þær talsverðu magni af aðkeyptu efni. Tilskipunin gerir ráð fyrir að ef rétt umgjörð til innheimtu gjalda fyrir höfundarétt sé til staðar þá sé dreifing sjónvarpsstöðva heimil. Á þeim grundvelli er í gildi samningur réttahafa hérlendis um innheimtu gjalda.

Réttindin á erlendum sjónvarpsstöðvum ná aðeins til endurvarps. Það þýðir að leyfilegt er að taka við stöðinni og dreifa til tiltekinna notenda sem greiða fyrir þjónustuna. Það er hins vegar með öllu óheimilt að taka við erlendum endurvarpsstöðvum frá gervihnetti og dreifa þeim nema að undangengnum samningum. Einnig er óheimilt að dreifa slíkum rásum inn á hótél, stofnanir og fyrirtæki nema sérstakir samningar séu gerðir um slíkt.

4.14.7 Stafrænt sjónvarp – nýir möguleikar og nýjar hættur

Með stafrænu sjónvarpi verða til nýir réttindagluggar sem geta skapað tekjur fyrir bæði sjónvarpsstöðvar og framleiðendur. Þegar myndbandstækni ruddi sér til rúms á sínum tíma óttuðust framleiðendur að þeir myndu missa tekjur þar sem færri færu í kvikmyndahús og þeir fengju lægra verð þegar áhorfendur færu að horfa meira á myndbönd. Hins vegar sýndi það sig að þetta reyndist ekki rétt. Í raun jukust tekjurnar þar sem fleiri horfðu á efnið og sáu það jafnvel oft. Því má gera ráð fyrir að með því að bjóða þáttasölusjónvarp (e. Pay-per-View, PPV) og myndefnaveitu (e. Video-on-Demand, VOD) geta framleiðendur og rétthafar enn aukið tekjur sínar með nýjum gluggum.

Framleiðendur og rétthafar standa hins vegar frammi fyrir áður óþekktu vandamáli þegar stafræn tækni er annars vegar. Í hliðrænni tækni rýrna gæðin ávallt við fjölföldun á efni. Ef síðan efni, sem hefur verið fjölfaldað, er aftur fjölfaldað rýrna gæðin enn meira. Með tilkomu stafrænnar tækni eru gæði efnisins ávallt þau sömu. Þetta þýðir að mun auðveldara er að fjölfalda stafrænt efni og halda upprunalegum gæðum. Vegna þessa hafa framleiðendur verið afar hikandi við að bjóða efni sitt á stafrænum sjónvarpskerfum og gera miklar öryggiskröfur til kerfanna. Það hefur sýnt sig að eftir að kvikmynd eða sjónvarpsþáttur er kominn inn á Internetið getur hann komist í hendur hundruð þúsunda netverja á nokkrum klukkustundum. Því hefur PPV- og VOD-efni yfirleitt verið selt á lokuð kerfum, s.s. kapalkerfum eða ADSL. Þá þarf að tryggja að ekki sé hægt að brjóta upp öryggiskerfi og fá aðgang að myndefninu.

4.14.8 Sjónvarp og tölvutækni

Mikill munur er á því að selja sjónvarpsefni á lokuðum sjónvarpskerfum annars vegar og á tölvukerfum hins vegar (IP-tækni). Gera þarf sérstaka grein fyrir þeim vanda sem réttihöfum steðjar að IP-tækni. Ástæðan er sú að útsending á stafrænu sjónvarpi mun ekki einskorðast við þekkta sjónvarpsútsendingartækni heldur munu dreifiveitur í auknum mæli nýta sér tölvutækni við flutning á sjónvarpsefni í framtíðinni. Framleiðendur hafa verið mjög tregir til að selja réttindi á IP-netum nema þeir geti tryggt ákveðið öryggi. IP-réttur getur verið með tvennum hætti. Annars vegar er um að ræða efni sem er veitt til notandans og hann horfir á yfir Internetið. Hins vegar er um að ræða að hlaða niður mynd á harðan disk sem áhorfandinn hefur aðgang að í

3 October 1989 by the Council and amended on 30 June 1997 by the European Parliament and the Council Directive 97/36/EC.

ákveðinn tíma. Með því að hlaða niður mynd á harðan disk skapast alltaf hættu á því að hægt verði að komast ólöglega yfir myndina. Takist að brjóta upp lásinn missir réttthafinn yfirsýn yfir myndefnið og hægt er að dreifa myndinni hratt um t.d. Netið.

IP-réttindi eru mjög sjaldgæf enn sem komið er. Nokkur fyrirtæki eins og *Movielink* í Bandaríkjunum bjóða þó upp á efni á þennan hátt. Réttur af myndefni á IP-kerfum er seldur til ákveðinna landa á sama hátt og annað sjónvarpsefni. Þetta þýðir að ef notendur í öðrum löndum ætla að kaupa efnið geta þeir það ekki þar sem öryggiskerfið síar út allar erlenda notendur. Ljóst er að slíkum fyrirtækjum mun fjölga ört á næstu mánuðum og árum, sérstaklega þar sem vel hefur gengið að bjóða löglegar tónlistarveitur. Til að viðskiptalegur grundvöllur sé fyrir að bjóða upp á þennan kost fyrir neytendur verður þó að uppræta ólöglega starfsemi á fjölföldun og dreifingu á sjónvarpsefni.

4.14.9 Efnisréttindi og „sjóræningjastarfsemi“

Notkun á myndefni án tilskilinna réttinda eða svokölluð „sjóræningjastarfsemi“ á myndefni er alltaf að aukast. Erfitt er að henda reiður á því hversu mikið framleiðendur og réttthafar tapa á ári hverju vegna þessa. Hér á landi er sjóræningjastarfsemi að mestu nettengd. Það verður að hafa í huga að eftir því sem lengri tími líður frá því að kvikmynd eða sjónvarpsþáttur kemur út því meiri eru líkurnar á að hægt sé að nálgast efnið með miklum gæðum. Fyrst þegar kvikmyndir eru sýndar í kvikmyndahúsum eru ólögleg eintök af henni yfirleitt slæm. Því hefur ólögleg fjölföldun og dreifing á myndefni meiri áhrif á starfsemi myndbandaleigna og sjónvarpsstöðva heldur en kvikmyndahúsa þar sem áhorfendur eru ólíklegri til að horfa á og/eða kaupa aðgang að mynd í sjónvarpi ef þeir eru búnir að sjá hana áður og því getur sjóræningjastarfsemi haft mikil áhrif á sjónvarpsstöðvarnar. Með nýrri tækni, t.d. háskerpusjónvarpi, er nú hægt að taka upp nýja þætti í bandarísku sjónvarpi og fjölfalda þá með mjög miklum gæðum til ólöglegrar dreifingar annars staðar. Vegna þessa hafa íslenskar sjónvarpsstöðvar og kvikmyndahús brugðist við tækniframförunum með því að flýta sýningum á nýjum þáttaröðum og kvikmyndum hér á landi. Þrátt fyrir þetta eru vinsælustu þættirnir og kvikmyndirnar komnar í dreifingu meðal netverja hér á landi mörgum vikum áður en efnið er sýnt hérlendis.

Mörg íslensk heimili kaupa áskrift að bresku Sky-sjónvarpsstöðinni í gegnum aðila hér á landi sem verða sér úti um áskrift frá Stóra-Bretlandi. Einnig þekktist að boðið sé upp á stöðina í lokuðum kapalkerfum. Hvorugt er heimilt samkvæmt lögum. Jafnvel er talið að allt að 5% heimila hafi aðgang að stöðinni en í mörgum tilvikum er verið að sýna sama efnið og íslenskir réttthafar hafa greitt hátt verð fyrir og kemur þessi starfsemi því niður á íslensku sjónvarpsstöðvunum.¹⁰¹ Það er ekki mikið sem erlendir réttthafar geta gert í þessum efnum annað en að aðstoða íslenska rétthafa við að koma böndum á slík viðskipti. Af þessum sökum er það á valdi íslenskra rétthafa og yfirvalda, þegar það á við, að koma í veg fyrir ólöglega dreifingu á efni. Dreifing sjónvarpsstöðvar eins og Sky kann að skekkja samkeppnisstöðu íslenskra efnisveitna sem þurfa að greiða fyrir efnisréttindi á markaðssvæðinu Íslandi auk þess að greiða skatta og fyrir tíðnileyfi.

¹⁰¹ Engar kannanir hafa verið gerðar til að fá staðfest hversu mörg heimili kaupa áskrift að Sky. Gróflega er áætlað hjá Smáís að það séu um 5.000 íslensk heimili.

Íslenskir rétthafar eru afar uggandi um sinn hag. Þeir greiða nú mjög hátt verð fyrir erlent efni sem í tilfelli einkastöðvanna er einn stærsti útgjaldaliðurinn í rekstri sjónvarpsstöðvanna. Á sama tíma er sjóræningjastarfsemi að aukast. Því er nauðsynlegt að tryggja að umgjörð laga og framkvæmdavaldið sé eins og best verður á kosið til að ná yfir ólöglega starfsemi. Þá þarf að huga að því að tryggja skaðabætur til rétthafa sannist höfundarréttarbrot. Einnig þarf að huga betur að þætti þeirra sem stuðla að brotum, svokölluðum hlutdeildarbrotum.

4.14.10 Íslenskt sjónvarpsefni

Bent hefur verið á að þar sem áhorfendur njóta menningar að stórum hluta í gegnum sjónvarpið ætti vandað íslenskt efni að vera veigameiri þáttur í dagskrá innlendra sjónvarpsstöðva. Flestir telja að auka þurfi hlut vandaðra heimildarmynda og leikins íslensk sjónvarpsefnis í íslensku sjónvarpi. Ástæðan fyrir því að ekki er gert meira af þessu efni er sú að það er mjög dýrt í framleiðslu og markaðurinn lítill en innlent efni er um sjötugfalt dýrara í framleiðslu en kaup á erlendum tilbúnum þætti.

Sjónvarpsstöðvarnar hafa takmarkað fjármagn og reyna því að ná til almennings með ódýrara innlendu eða erlendu efni. Framleiðendur hafa einnig bent á að það fjármagn, sem ætlað er fyrir leikið íslenskt sjónvarpsefni hjá Kvikmyndamiðstöð Íslands, er um 15 milljónir króna á ári. Þetta fé hrekkur mjög skammt til að styðja framleiðslu á leiknu íslensku sjónvarpsefni. Sem dæmi má nefna að framleiðsla á klukkustundarlöngum leiknum sjónvarpsþætti í Evrópu kostar um 60-90 milljónir.

Til að gera vandaðar íslenskar leiknar myndir þurfa innlendir framleiðendur að róa á erlend mið. Stuðningur á heimamarkaði er forsendan fyrir því að fá fjármagn frá útlöndum. Með slíkum stuðningi geta þeir sótt um í norrænum og evrópskum sjóðum, selt efnið erlendum sjónvarpsstöðvum eða reynt að fá einkafjármagn. Samkeppni er hins vegar mikil meðal framleiðenda. Það getur því reynst erfitt að koma verkefni af þessari gerð í framleiðslu.

Almennt má segja að íslenskir framleiðendur og efnisréttarhafar og rétthafar að erlendu efni séu í svipaðri stöðu þegar kemur að stafrænu sjónvarpi. Hvorir tveggja standa frammi fyrir ógnunum og tækifærum. Tækifærin felast í því að geta með nýjum leiðum, s.s. þáttasölusjónvarpi og myndefnaveitu, aukið tekjur sínar. Með Internetssjónvarpi opnast einnig leiðir til að markaðssetja íslenskt efni á alþjóðamarkaði. Ógnanirnar felast hins vegar í því að auðveldara verður að fjölfalda efnið í upprunalegum gæðum. Þetta þýðir að sjónvarpsefni getur breiðst út á meðal netverja á skömmum tíma.

4.14.11 Verð sjónvarpsefnis á Íslandi

Nú greiða íslenskir áhorfendur hærra verð fyrir minna sjónvarpsefni en íbúar nágrennaríkja okkar. Dæmi má nefna að áskrift að á annað hundrað sjónvarpsdagskráa, þar sem sýndar eru kvikmyndir, íþróttir, skemmtiefni, barnaefni og fleira, kostar £41 hjá Sky í Bretlandi.¹⁰² Canal Digital í Noregi býður nokkra tugi innlendra og erlendra stöðva með fjölbreyttu úrvali fyrir 413 NOK.¹⁰³ Á Íslandi sjáum

¹⁰² Sjá www.sky.com.

¹⁰³ Sjá www.canaldigital.no.

við hins vegar nokkuð hærra verð á hliðrænu dreifikerfi. Stöð 2, Sýn, Bíórásin og Fjölvarpið kostuðu 7.944 kr. miðað við netverð fyrirtækisins í lok síðasta árs.¹⁰⁴ Áskrifendur, sem ætla að kaupa alla stafræna þjónustu Norðurljósa, greiða hins vegar 8.976 kr. og þurfa að skuldbinda sig í 12 mánuði til að fá þær stöðvar sem þar eru í boði.¹⁰⁵ Síminn býður nú 40 erlendar stöðvar á Breiðvarpinu fyrir 3.995 kr.¹⁰⁶ Þennan mikla verðmun milli landa má að nokkru leyti skýra með smæð íslensks markaðar. Þess ber að geta að einnig á eftir að ráðast í fjárfestingar til að ljúka uppbyggingu á stafrænum dreifikerfum hér sem nú þegar er búið að byggja upp víða erlendis. Ljóst er að íslenskir áhorfendur munu þurfa að greiða niður þá fjárfestingu með áskriftargjöldum sínum í framtíðinni.

Ef Og Vodafone / 365 – ljósvakamiðlar og Síminn / Skjár 1 fara í auknum mæli að keppa á markaðnum um sjónvarpsáskrifendur og fjarskiptanotendur þurfa þeir að bjóða enn betra efni en samkeppnisaðilinn. Þetta getur leitt til þess að fyrirtækin yfirbjóða hvert annað til að ná mestri hylli áhorfenda og áhorfendur standa frammi fyrir því að greiða afar hátt verð fyrir áskriftina. Þegar Íslenska útvarpsfélagið keypti enska boltann um árið höfðu margir á orði að greitt hefði verið allt of hátt verð miðað við stærð markaðarins. Nú, þegar enski boltinn er sýndur á Skjá 1, verður að greiða enn hærra verð til að ná efninu til samkeppnisaðilans. Á liðnu ári hefur verð á vinsælu bandarísku efni allt að þrefaldast. Vinsælir bandarískir þættir sem kostuðu um \$1.500 í innkaupum hafa hækkað upp í \$5.000-5.500.¹⁰⁷ Nú er svo komið að aðeins Ísland og Ísrael greiða viðlíka verð fyrir bandarískt sjónvarpsefni.¹⁰⁸ Við núverandi aðstæður er afar erfitt fyrir nýjar efnisveitur að komast inn á markaðinn og bjóða úrval af innlendu og erlendu efni í samkeppni við sjónvarpsstöðvarnar sem fyrir eru á markaðnum. Einnig ber að hafa í huga að þar sem íslenskar stöðvar greiða hlutfallslega mjög hátt verð fyrir efnið þá getur reynst erfitt fyrir þær að vera samkeppnishæfar á alþjóðlegum sjónvarpsmarkaði.

Dreifing hér á landi er dýr fyrir fámennan markað, verð á sjónvarpsefni hefur farið hækkandi og mörg heimili kaupa áskrift að erlendum sjónvarpsstöðvum í gegnum íslenska aðila sem ekki er heimilt að selja hér á landi. Á fámennum markaði hafa þessir samverkandi þættir áhrif á verð og dreifingu á íslenskum sjónvarpsstöðvum.

4.15 Íslensk lögsaga yfir fjölmiðla

Áður óþekkt vandamál munu blasa við yfirvöldum hér á landi með tilkomu stafrænna fjölmiðla. Þar er átt við vandamál sem snúa að lögsögu yfir fjölmiðlum sem íslenskir neytendur hafa aðgang að en lúta ekki íslenskum lögum og reglum þar sem móðurfyrirtækið er starfrækt erlendis.

Með samruna fjölmiðla-, fjarskipta- og tölvutækni er ekkert því til fyrirstöðu að erlend fyrirtæki séu með fjölmiðlarekstur hér í gegnum Internetið, á svokölluðu Internetssjónvarpi, eins og áður er getið um í kaflanum. Þegar sjónvarpið er orðið gagnvirk þýðir það að hægt er að komast inn á Internetið í sjónvarpi á sambærilegan hátt og gert er í tölvum nú. Nú þegar hafa fyrirtæki gefið yfirlýsingar um að þau ætli

¹⁰⁴ Upplýsingar frá Norðurljósum í nóvember 2004.

¹⁰⁵ Upplýsingar frá 365 – ljósvakamiðlum í febrúar 2005.

¹⁰⁶ Upplýsingar frá Símanum í janúar 2005.

¹⁰⁷ Upplýsingar fengust hjá forsvarsmönnum Íslenska sjónvarpsfélagsins.

¹⁰⁸ Upplýsingar fengust hjá forsvarsmönnum 365 – ljósvakamiðla.

sér að komast inn á íslenskan markað með kvikmyndaleigu á Internetinu. Má nefna sænska fyrirtækið *Live Networks* í þessu sambandi og fjöldi annarra mun án efa bætast við. Þegar viðskiptavinir kaupa slíka þjónustu í gegnum Internetið er erfitt fyrir yfirvöld að hafa afskipti af slíkum viðskiptum. Internetssjónvarp er sambærilegt við það þegar neytendur kaupa sér hugbúnað á Internetinu. Hægt er að greiða fyrir þjónustuna með greiðslukorti og ekki eru greiddir skattar og gjöld hér á landi þar sem íslenskir neytendur eru í viðskiptum við erlenda aðila. Auk þess þurfa erlend fyrirtæki ekki að fara eftir þeim lögum og reglum sem gilda um fjölmiðla hér. Allt þetta þýðir að erfitt og að einhverju leyti er útilokað fyrir íslensk yfirvöld að hafa áhrif á innihald slíkra miðla. Þess ber einnig að geta að þegar íslenskir viðskiptavinir kaupa vörur í gegnum Internetið, t.d. bækur eða geisladiska, er það sent með pósti til viðskiptavina og skattar og gjöld eru greiddir þegar viðskiptavinurinn fær vörurnar í hendur hér á landi. Þetta á sem kunnugt er ekki við um hugbúnað og svo sem rakið hefur verið mun sama gilda um ýmsa fjölmiðla í framtíðinni.

Íslensk fjölmiðla- og margmiðlunarfyrirtæki munu í auknum mæli keppa við erlend fyrirtæki í framtíðinni. Því verður að hafa í huga að strangar reglur og kvaðir geta verið hamlandi fyrir íslensk fyrirtæki þannig að þau geti ekki verið samkeppnishæf við fyrirtæki erlendis. Íslensk yfirvöld gætu einnig staðið frammi fyrir því að missa lögsögu yfir íslenskum fyrirtækjum sé löggjöf of ströng hér á landi. Dæmi eru um það frá nágrannaríkjum okkar. Í þessu sambandi má nefna að hugsanlega gæti íslensk sjónvarpsstöð gert samninga um að verktakar hér á landi sjái um dagskrárgerð fyrir fyrirtækið sem væri með höfuðstöðvar sínar erlendis. Dagskrá stöðvarinnar, sem gæti verið blanda af íslensku og erlendu efni, væri send út frá útlöndum og myndi berast hingað t.d. í gegnum ljósleiðara. Slík stöð gæti samkvæmt íslenskum lögum verið skilgreind sem erlend endurvarpsstöð og sömu lög myndu ekki gilda um hana og íslenskar stöðvar sem hefðu aðsetur, starfsstöðvar, hér. Slík stöð gæti þannig t.d. sjónvarpað áfengisauglýsingum og þyrfti ekki að texta efni sitt, allt eftir því hvaða lög giltu í því landi þar sem stöðin væri starfrækt. Ef ætlunin er að ná lögsögu yfir slíka starfsemi þurfa yfirvöld að vinna með erlendum ríkjum til að ná utan um starfsemina með samræmdu og eftir atvikum alþjóðlegu regluverki. Eins þyrfti að skoða það vel bæði lagalega og tæknilega ef íslensk yfirvöld vildu reyna að ná lögsögu yfir erlendum fyrirtækjum sem bjóða þjónustu hér á landi eða íslenskum fyrirtækjum sem væru með höfuðstöðvar sínar erlendis.

Ein leið til að ná utan um viðfangsefnið er sú staðreynd að fyrirtæki, sem munu bjóða upp á stafrænt gagnvirkt sjónvarp í framtíðinni, munu að öllum líkindum þurfa tekjur frá efnisveitum til að greiða fyrir fjárfestingu sína í dreifikerfinu. Eins og getið er um áður í kaflanum er IP-sjónvarp lausn dreifiveitnanna til að halda utan um efnið og fá tekjur af sölunni. Þetta þýðir að ef miðlarar hér á landi eða endabúnaður hjá notendum er nauðsynlegur fyrir starfsemi erlendra fyrirtækja gætu dreifiveiturnar haft stjórn á tæknilegri hlið dreifingarinnar hér á landi. Dreifiveiturnar munu væntanlega gera samninga við íslenskar efnisveitur um að dreifa efninu gegn ákveðnu gjaldi. Þannig fá þær tekjur upp í kostnað. Ef íslenskir neytendur fengju til sín efni frá útlöndum í miklu magni í gegnum Internetssjónvarp mætti hugsa sér að dreifiveiturnar myndu reyna að finna tæknilega leið til að fá einhverjar tekjur af slíkri starfsemi þar sem mikið gagnamagn færi í gegnum dreifikerfi þeirra án þess að þær fengju verulega hlutdeild í tekjum.

Ef litið er á lagalega hlið málsins er ljóst að erlend fyrirtæki, sem væru með verulega starfsemi hér á landi, þyrftu að fá tekjur héðan, annaðhvort í formi áskriftartekna eða í formi auglýsingatekna. Auk þess myndi erlendi aðilinn þurfa að auglýsa þjónustu sína hér á landi til að ná til hugsanlegra viðskiptavina. Ef fyrirtækið ætlaði að selja þjónustu sína í gegnum þær dreifiveitur sem væru til staðar hér á landi þyrftu þær væntanlega að eiga efnisréttindi fyrir Ísland. Ef þau fyrirtæki, sem væru með verulega starfsemi hér án þess að yfirvöld hefðu lögsögu yfir þeim, myndu brjóta gegn íslenskum lögum og reglum gætu yfirvöld hugsanlega náð til þeirra vegna tekjuöflunar aðilans hér á landi. Í þessu sambandi má benda á að breska stjórnin hafði ekki lögsögu yfir Sky þar sem fyrirtækið var staðsett í Lúxemborg. Þegar Sky hafði farið fram hjá breskum lögum um alllangt skeið var eina leiðin fyrir bresku stjórnina til að ná til fyrirtækisins að setja lög á breska auglýsendur á Sky. Breska stjórnin ákvað þó að láta kyrrt liggja.

Ljóst má vera af þessari umfjöllun að ekki má íþyngja íslenskum fjölmiðlum um of þannig að þeir verði ekki samkeppnishæfir við erlenda fjölmiðla. Íslenskir fjölmiðlar búa við kvaðir eins og textun, þeir þurfa að greiða virðisaukaskatt af tekjum sínum, margir hverjir þurfa að greiða ríkinu fyrir tíðnileyfi o.s.frv. Erfitt getur verið fyrir íslensk fyrirtæki á stafrænum markaði að keppa við erlend fyrirtæki sem greiða lægri eða engan virðisaukaskatt, greiða ekkert fyrir tíðnileyfi, þurfa ekki að greiða fyrir textun eða talsetningu og geta fundið nýjar tekjulindir, t.d. í formi áfengisauglýsinga.

Dæmi um fjölmiðla á Íslandi sem hafa orðið verulega illa úti í netvæðingunni nú þegar eru íslenskir tímaritaútgefendur. Íslensk tímarit eru seld með virðisaukaskatti hér á landi. Ef erlend tímarit eru flutt inn af bókaverslunum er einnig settur virðisaukaskattur á þau. Fjöldi íslenskra heimila kaupir hins vegar áskrift að ólíkum tímaritum í gegnum Internetið og greiðir ekki virðisaukaskatt. Íslensk tímarit standa einnig ver að vígi þar sem sambærileg erlend tímarit eru á alþjóðlegum auglýsingamarkaði þar sem m.a. áfengisauglýsingar eru mikilvæg tekjulind. Af þessu leiðir að íslensk tímarit hafa staðið um alllangt skeið höllum fæti í samkeppninni við erlendu tímaritin.

Nefna má annað vandamál um lögsögu sem er algjörlega tæknilegs eðlis. Ýmsar reglur gilda bæði hér og erlendis um fjölmiðla sem senda út á rafsegulbylgjum frá einum punkti til annars. Yfirvöld hafa þannig reynt að setja ákveðnar reglur um starfsemi fjölmiðlanna, t.d. með því að staðla endabúnað hjá notendum, setja kvaðir um opinn aðgang o.fl. IP-staðallinn er hins vegar sá staðall sem notaður er fyrir ýmiss konar gagnaflutning og er t.d. símaþjónusta í auknum mæli að flytjast yfir á þennan staðal (e. Voice-over-IP). Í stafrænu umhverfi er sjónvarpsdagskrá í raun eins og hver annar gagnaflutningur og því er ekkert því til fyrirstöðu að fjölmiðlafyrirtæki sendi efni sitt á IP-staðli. Um IP-staðalinn gilda hins vegar ekki sambærilegar reglur þar sem sömu kvaðir hafa ekki verið settar á Internetið og ljósvakamiðla. Í stafrænu umhverfi verður hins vegar erfitt að gera greinarmun á þessu tvennu. Því er afar mikilvægt fyrir íslensk yfirvöld að fylgjast með þeim breytingum sem eru að verða á lagasetningu erlendis á þessu sviði og taka þátt í alþjóðlegu samstarfi á sviði fjölmiðlunar líkt og fulltrúar Póst- og fjarskiptastofnunar hafa gert á ört breytilegum fjarskiptamarkaði.

Hafa þarf í huga með tilkomu Internetsins og stafrænnar fjölmiðlunar að íslensk fyrirtæki munu í auknum mæli keppa við erlend fyrirtæki um íslenska neytendur.

Þetta þýðir að skapa verður íslenskum fyrirtækjum ákjósanlegt rekstrarumhverfi þar sem þau sjá hag í því að vera með starfsemi sína áfram hér á landi. Einnig þurfa íslensk yfirvöld að fylgjast með þeirri þróun sem er að verða í laga- og reglusetningum í Evrópu til að samræma lög og reglusetningu. Íslendingar glíma við sambærileg vandamál og nágrannaþjóðirnar og mikið af þeim vandamálum þarf að leysa á alþjóðlegum vettvangi.

h. BSKyB – lýsandi dæmisaga af breskum ljósvakamarkaði

Margt er líkt með þróun á breskum og íslenskum ljósvakamarkaði og svo virðist sem íslensk stjórnvöld standi nú frammi fyrir mörgum þeim sömu spurningum og bresk stjórnvöld hafa staðið frammi fyrir á undanförunum árum þegar kemur að stefnumörkun og áhrif á framtíðarþróun á fjölmiðlamarkaði. Í báðum löndum hefur einn ljósvakamiðill náð afgerandi forystu í áskriftarsjónvarpi og á fjölmiðlamarkaði. Í báðum löndum er hlutfall áskrifenda að áskriftarsjónvarpi mjög hátt og vandamál hafa komið upp við að tryggja frjálsa samkeppni og fjölræði á markaðnum. Sömuleiðis er mikil samsvörun í þeirri þróun sem hefur leitt til þeirrar stöðu á markaði sem nú er uppi. Þróunin hefur oft ekki fylgt þeirri framtíðarsýn sem stjórnvöld lögðu upp með í upphafi.

Árið 1983 keypti Rupert Murdoch breska fyrirtækið Satellite Television og nefndi það Sky.¹⁰⁹ Nýja fyrirtækið varð fljótlega að fjölmiðlaveldi á breskum markaði. Fyrirtækið hefur eignast rétt á mörgu vinsælasta sjónvarpsefni í Bretlandi auk þess sem saga fyrirtækisins sýnir að Sky hefur getað komist fram hjá mörgum hindrunum í regluverki ljósvakamiðla í Bretlandi. Nú er svo komið að umsvif fyrirtækisins eru farin að ógna stöðu hinnar sterku stofnunar BBC á markaðnum.

Rupert Murdoch er einn allra áhrifamesti maðurinn í breskri fjölmiðlun. Hann byggði fyrirtæki sitt upp frá því að eiga eitt dagblað í Ástralíu. Murdoch fór inn á ljósvakamarkaðinn í Ástralíu, á Nýja-Sjálandi og í Hong Kong. Hann hóf innreið sína inn á breskan markað árið 1968. Á næsta áratug keypti hann mörg þekkt dagblöð í Bretlandi og Bandaríkjunum auk þess að auka hlutdeild sína í Asíu. Murdoch keypti kvikmyndaverið Twentieth Century Fox og margar sjónvarpsstöðvar sem urðu grunnurinn að Fox Broadcasting, fjórða ljósvakafyrirtækinu á landsvísu í Bandaríkjunum.

Áður en Sky fór inn á breskan ljósvakamarkað hafði BBC verið með einokunarstöðu í langan tíma. Árið 1954 hafði breska stjórnin veitt leyfi fyrir sjálfstæðri sjónvarpsstöð fjármagnaðri með auglýsingatekjum, ITV. Árið 1981 bættist svo Channel 4 við. Þó að nýju stöðvarnar hefðu ekki haft kvaðir um almannaþjónustu eins og BBC þá voru þær mjög tengdar bresku stjórninni og strangar reglur giltu um starfsemina. Kapitalvæðingin breytti litlu á markaðnum. Strangar reglur voru settar um fyrirtækin og kapalfyrirtækin stækkuðu hægt. Árið 1994 voru aðeins 650.000 heimili tengd kapli.

Í upphafi níunda áratugarins var gervihnattasjónvarpið enn vanþróaðra en kapalsjónvarpið. Tæknin hafði verið aðgengileg frá því fyrir 1970 en strangar alþjóðlegar reglur giltu um þessa takmörkuðu auðlind. Bretar voru lengi að taka við

¹⁰⁹ Eftirfarandi upplýsingar um sögu Sky er að finna hjá Harvard Business School, 9-798-077, Rev. August 7, 1998, BSKyB og á heimasíðu Sky fyrirtækisins.

sér og í kringum 1985 hafði breska stjórnin enn ekki gefið út leyfi fyrir ensk fyrirtæki sem vildu bjóða gervihnattasjónvarp. Sjálfstæður framleiðandi að nafni Brian Haynes gafst upp á biðinni og samdi um það við European Space Agency að leigja pláss á gervihnetti sem náði yfir meginland Evrópu og Bretland. Þar sem hann hafði lítið ráðstöfunarfé keypti Murdoch meirihlutann í fyrirtækinu og nefndi það Sky.

Á næstu fjórum árum sendi Sky út sjónvarpsefni til 20 Evrópulanda og náði til meira en 10 milljóna notenda. Það var þó ekki fyrr en árið 1986 að áhugi vaknaði í Bretlandi fyrir gervihnattasjónvarpi. Boðnar voru út gervihnattarásir og var nýju fyrirtæki, British Satellite Broadcasting (BSB), úthlutað stöðvunum. Nýja fyrirtækið hafði uppi mikil áform á þessu sviði, bauð háar fjárhæðir fyrir spennandi efni og bjó sig undir að taka í notkun nýja tækni í útsendingum. Það var þá sem forsvarsmenn Sky fengu augastað á Astra, litlu einkafyrirtæki í Lúxemborg sem hafði til umráða gervihnött sem ætlaður var til samskipta. Með því að hefja útsendingar á Astra-gervihnetti sá Murdoch ýmis tækifæri til að komast hjá því er hann taldi úreltum breskum lögum og reglum um dagskrárgerð og auglýsingar. Bresk stjórnvöld höfðu ekki lengur lögsögu yfir starfseminni og árið 1989 fór Sky að bjóða breskum áhorfendum sjónvarpsdagskrá.

Tvíkeppni hófst milli Sky og BSB. Sky var fyrri til að fara í loftið og hafði náð 1,1 milljón áskrifenda þegar BSB loksins hóf útsendingar. Hið nýja fyrirtæki hafði eytt gríðarlegum fjármunum og þurfti að ná áskrifendum fljótt til að ná upp í kostnað. BSB þurfti að berjast á tvennum vígstöðvum. Það þurfti að berjast við Sky um viðskiptavinum og við bresk yfirvöld vegna strangra laga og reglna. Í lok árs 1990 var orðið ljóst að fyrirtækið hafði tapað á báðum vígstöðvum. BSB hóf viðræður við Sky og fyrirtækin sameinuðust stuttu síðar í BSKyB.

Miklar deilur urðu á breskum fjölmiðlamarkaði í kjölfarið þar sem risi í gervihnattasjónvarpi hafði orðið til. Ýmsar eftirlitsstofnanir hófu rannsókn á málinu en Sky hélt sínu striki. Ný löggjöf hafði nýverið tekið gildi sem lamaði yfirvöld sjónvarpsmála um tíma þar sem leggja átti stofnunina niður og ný stofnun átti að taka við. Enn fremur var Thatcher forsætisráðherra hliðholl Murdoch og taldi ekki rétt að grípa inn í. Þar sem fyrirtækið hafði farið fram hjá ýmsum lögum og reglum í Bretlandi var þó leitað leiða til að ná lögsögu yfir því. Eina leiðin sem breska ríkisstjórnin sá sér fært að beita var að setja lög á auglýsendur Sky. Hins vegar var ákveðið að láta kyrrt liggja þar sem Murdoch hafði sterk ítök í fjölmiðlum og breska stjórnin vildi ekki fá bresku pressuna upp á móti sér. Margaret Thatcher orðaði það svo: „Eftir samrunann stóð valið milli þess að vera ekki með neitt gervihnattasjónvarp eða sameinað fyrirtæki. Við hefðum getað stöðvað Sky með því að beita fyrir okkur fjölmiðlalögum og halda News Corp utan við gervihnattasjónvarpið eða við hefðum getað gert það ólöglegt að auglýsa á gervihnetti. Ef við hefðum gert það hefðum við ekki haft neitt gervihnattasjónvarp og við hefðum styggt Murdoch sem hefði verið það versta. Hann var vinur okkar og studdi okkur. Við skulduðum honum fyrir að styðja okkur. Og Murdoch var maður sem við gátum ekki kúgað. Sjáið *Sun*. Sjáið *Times*. Við þurftum hans pólitíska stuðning.“¹¹⁰

¹¹⁰ Sjá Harvard Business School, 9-798-077, Rev. August 7, 1998, BSKyB, bls. 6. Á ensku segir orðrétt: „Once the merger happened, the choice was between no satellite company and the merged company. We could have stopped Sky by amending the Broadcast Act to keep News Corp out of satellite or we could have made it illegal to advertise on satellite. If we had done that we would have finished up with no satellite television and we would have irritated Murdoch, the worst of all outcomes. He was our

Á næstu árum óx BSKyB. Ástralinn Sam Chisholm tók við stjórninni en hann þótti hafa gott innsæi í að velja gott efni og var þekktur sem vægðarlaus stjórnandi. Tekin var upp sú stefna hjá BSKyB að allt efni, sem virtist hafa eitthvert aðdráttarafl, yrði keypt, annaðhvort til að gera það vinsælt eða til að skemma fyrir öðrum. Árið 1991 voru fimm stöðvar í boði hjá BSKyB og í lok sama árs höfðu fjórar nýjar rásir bæst í hópinn. Á þessum tíma átti BSKyB meira en 90% af Hollywood-efni fyrir breskan markað. Á næstu árum keypti fyrirtækið réttinn yfir ýmsu vinsælu íþróttafni, Cricket World Cup, Rugby League, Ryder Cup og fjórar deildir í enska boltanum. Þar sem Sky var svo mikið í mun að ná efninu til sín hækkaði verð á sjónvarpsefni mikið á þessum árum. Þegar Sky bauð aftur í fjögurra ára samning fyrir ensku úrvalsdeildina var kostnaðurinn kominn í sögulega hátt verð, £670 milljónir. Árið 1992 breytti BSKyB um stefnu í áskrifendamálum. Áður hafði fyrirtækið boðið einn pakka með öllu efninu. Nú var farið að láta áskrifendur greiða aukalega fyrir íþróttarásina. Eftir því sem BSKyB eignaðist rétt yfir fjölbreyttara efni urðu pakkarnir, sem fyrirtækið bauð, sífellt fleiri. Til að ná utan um áskriftirnar þurfti Sky að búa yfir flóknu skilyrtu aðgangskerfi.

Það kom í ljós að fjárfesting í góðu aðgangsskerfi átti fljótt eftir að borga sig. Aðgangsstýring er mjög mikilvæg fyrir fjölmiðlafyrirtæki sem byggja starfsemi sína á áskriftum. Þar sem BSKyB var eitt fyrsta fyrirtækið til að láta þróa slíkt kerfi fyrir sig náði það ákveðnu forskoti. Kerfið var þróað þannig að notendur fengu aðgangskassa sem tengdir voru við sjónvarpið og til að stýra því var flókið aðgangskerfi sem hélt utan um viðskiptavinum og áskrifartekjur. Áskrifendur Sky voru í þeirri stöðu að gervihnattadiskurinn var stilltur til að ná aðeins sendingum frá Astra-gervihnettinum og gat ekki náð merki frá öðrum hnöttum. Aðgangskerfi fyrirtækisins gat aðeins þjónustað viðskiptavinum Sky. Til að fá aðgang að efni frá öðrum fyrirtækjum hefðu viðskiptavinirnir þurft að fá sér annan disk og annan aðgangskassa sem var mjög ólíklegt. Í ljósi þessa reyndu flestir keppinautar Sky að semja við fyrirtækið um aðgang að kerfinu í stað þess að keppa við það. Þingmaður á Evrópuþinginu orðaði þetta svo: „Yfirráð Sky ógna lýðræði og menningu í Evrópu. Sá sem ræður yfir aðgangskassanum ræður yfir hliðinu og stjórnar aðgangi fjölmiðlafyrirtækja að aðgangskassanum og hvað fer inn í sjónvarpið. Menn óttast að Sky muni halda kverkatakinu inn í stafræna framtíð.“¹¹¹

Árið 1996 lögðu bresk yfirvöld fram áætlun um stafræn útvarpsleyfi. Um var að ræða 36 nýjar stafrænar sjónvarpsdagskrár sem myndi auka sjónvarpsframboðið til muna. Ári síðar tilkynnti Murdoch að Sky myndi bjóða 200 stafrænar sjónvarpsdagskrár fyrir lok ársins. Ætlunin var að fjölga þeim síðar upp í 500. Í þessu stafræna umhverfi var Sky með yfirburði því að allir samkeppnisaðilarnir þurftu að bjóða viðskiptavinum sínum aðgangskassa til að geta tekið á móti stafrænu merki. Á þessum tíma var Sky eina fyrirtækið í Bretlandi sem áttu réttindi fyrir aðgangskössum. Sky,

friend and he supported us. We owed him for Wapping and for his support. And, Murdoch was people we could not bully. Look at the *Sun*. Look at the *Times*. We needed his political support.“

¹¹¹ Sjá Harvard Business School, 9-798-077, Rev. August 7, 1998, BSKyB, bls. 8. Á ensku segir orðrétt: „One member of the European Parliament worried that Sky’s clear dominance threatened the very democracy and culture of Europe. Whoever controls the decoder controls the gateway, and rules governing access by broadcasters to the decoder will determine what goes on the set. There is fear that Sky’s stranglehold will continue into the digital age.“

Carlton og Granada mynduðu samtök, British Digital Broadcasting (BDB), til að hefja stafræna sjónvarpsþjónustu.

Þrjár stjórnsýslustofnanir höfðu lögsögu yfir sjónvarpsrekstri á þessum tíma í Bretlandi, Independent Television Commission (ITC), eins konar útvarpsréttarnefnd sem gaf út leyfi, Office of Fair Trade (OFT) sem hafði með samkeppnismál að gera og Office of Telecommunications (OFTEL), fjarskiptastofnun Breta. Allar þessar stofnanir höfðu fengið til sín kærur vegna sterkrar stöðu Sky á markaði. Stofnanirnar höfðu m.a. einkaleyfi Sky á vinsælasta sjónvarpsefninu og skilyrta aðgangkerfið til skoðunar. Um þetta leyti fóru að koma fram kröfur um það að efnisveitur ættu að fá aðgang að aðgangskössum og aðgangskerfum, hvort sem þeir ættu búnaðinn eða ekki. Styrkur Sky hafði að stórum hluta legið í þessum búnaði sem fyrirtækið réð yfir. Bæði fyrirtæki og yfirvöld í Evrópulöndunum höfðu lýst þeirri skoðun sinni að þróa skyldi alhliða aðgangskerfi sem allir gætu notað. Forsvarsmenn Sky voru algjörlega á móti slíku fyrirkomulagi.

Árið 1997 hætti Sky samstarfi við BDB. Sky keypti tæknifyrirtæki og setti á markað nýjan aðgangskassa með nýjum tæknimöguleikum. Hugmyndin var að bjóða gagnvirka þjónustu árið 1998. Í september árið 2001 slökkti fyrirtækið á hliðrænum sendingum og sendi aðeins út stafrænt. Árið 2002 settu BBC og Crown Castle á stofn Freeview sem er stafrænt dreifikerfi á hefðbundnu sjónvarpstíðnisviði. Áður hafði verið gerð tilraun til að stofna samsvarandi fyrirtæki sem endaði í gjaldproti. Þá tók Sky ekki þátt í samstarfinu. Árið 2003 náði Sky þeim áfanga að meira en helmingur íbúa í Bretlandi og Írlandi hafði aðgang að einni eða fleiri Sky-stöðvum. Sama ár voru meira en 13 milljónir heimila áskrifendur að einhvers konar Sky-þjónustu. Svo virðist sem Sky hafi ákveðið að taka þátt í samstarfinu þegar ljóst var að uppbygging og rekstur kerfisins yrði framkvæmdur með tilstuðlan stjórnvalda. Þarna myndaðist dreifikerfi sem náði til þess hluta landsmanna sem ekki voru tengdir dreifikerfi Sky og því sá Sky hagsmuni sína í því að taka frekar þátt í samstarfinu en að verða út undan. Sky sjónvarpar nú nokkrum rása sinna á þessu kerfi til að ná til enn fleiri viðskiptavina. Fyrirtækið hefur sótt um að fá nær allar lausar tíðnir í kerfinu fyrir sína þjónustu sem myndi að líkindum takmarka möguleika annarra að komast inn á kerfið. Svo víðtæk útbreiðsla áskriftarsjónvarps eins fjölmiðils á sér fá fordæmi í nágrannalöndunum. Í dag er Sky stærsta fyrirtækið á stafrænum ljósvakamarkaði í Bretlandi.

4.16 Samantekt

Stafræn sjónvarpstækni er upphaf mikilla breytinga fyrir notendur. Þeir munu fá aðgang að auknu úrvali sjónvarpsefnis auk annarrar þjónustu. Mjög hröð þróun er í alls kyns margmiðlunarþjónustu og því má á næstu árum búast við að kröfur og þarfir neytenda verði mun meiri og fjölbreyttari en nú er. Þessum þörfum þurfa dreifiveitur að geta sinnt með því að byggja upp þau kerfi sem nú þegar er verið að leggja drög að.

Uppbygging stafræns sjónvarps hér á landi virðist ætla að verða með talsvert öðrum hætti en erlendis þar sem kapalkerfi og gervihnattasendingar hafa leitt stafrænu þróunina. Ísland nýtur ekki þess sama og flest nágrannalöndin að gervihnettir jafni aðgang að sjónvarpsefni milli dreifibýlis og þéttbýlis. Við samanburð mismunandi dreifileiða sést að hver og ein hefur sína eiginleika og kostnaður er misjafn. Þau kerfi,

sem mesta þjónustu geta boðið í þéttbýli, nýtast síst í dreifbýli og augljós hættu er á að dreifbýli verði út undan hvað varðar úrval þjónustu nema til komi aðgerðir stjórnvalda. Það liggur í eðli nýrrar stafrænnar tækni að RÚV á í erfiðleikum með að byggja upp eigið stafrænt kerfi og þar með að gegna lögbundnu hlutverki sínu. Til að ná hagkvæmni þarf að senda út efni fleiri efnisveitna en dagskrá RÚV.

Vegna séraðstæðna á Íslandi eru nú margar dreifiveitur að byggja upp mismunandi dreifikerfi sem miða við ólíka markhópa og er þar oft um að ræða annars konar dreifileiðir en þær sem hafa orðið fyrir valinu erlendis. Ljóst er að mikið er í húfi fyrir dreifiveiturnar að bjóða efni sem áhorfendur hafa áhuga á til að tryggja notkun sinna dreifikerfa til framtíðar. Því hafa orðið miklar breytingar á undanförunum mánuðum þar sem lóðrétt samþjöppun dreifi- og efnisveitna hefur orðið raunin. Í dag eru tvö öflug fjarskipta- og fjölmiðlafyrirtæki sem eru ráðandi á markaðnum.

Um 15-50% af rekstrarkostnaði íslenskra sjónvarpsstöðva eru vegna kaupa á efnisréttindum. Verð á vinsælu erlendu efni hefur þrefaldast á undanförunum ári og því er ljóst að íslenskir neytendur greiða hátt verð fyrir efni miðað við önnur lönd. Ísland og Ísrael skera sig úr hvað varðar hátt verðlag á bandarísku sjónvarpsefni. Einnig er kostnaðarsamt að framleiða vandað íslenskt efni. Við þessar aðstæður er erfitt fyrir nýjar efnisveitur að hasla sér völl og þetta getur heft samkeppni og eðlilega nýliðun á markaðnum.

Geta íslenskra stjórnvalda til að hafa fulla lögsögu yfir efnisveitum fer minnkandi í alþjóðlegu fjölmiðlaumhverfi. Íslenskir fjölmiðlar munu í auknum mæli keppa við erlendar efnisveitur sem munu í framtíðinni hafa starfsemi hér. Við lagasetningu þarf því að huga að samkeppnissjónarmiðum og gæta þess að íslenskar efnisveitur búi við sambærileg skilyrði og erlendir keppinautar.

Í margmiðlunarumhverfi tengjast rafrænir miðlar og prentmiðlar fjarskiptafyrirtækjum og póstdreifingu sem má líta á sem eina samræmda heild undir hugtakinu miðlun. Við lagasetningu og uppbyggingu stjórnsýslu þarf að huga að samræmingu allra þessara þátta miðlunar.

5 ÍSLENSK LÖGGJÖF

Í eftirfarandi kafla, sem lýtur að þeim ákvæðum íslenskra laga sem mæla fyrir um réttindi og skyldur þeirra sem reka fjölmiðla og reglum sem beint eða óbeint eru til þess fallnar að hafa áhrif á stöðu fjölmiðla á markaði, er í verulegum atriðum stuðst við sambærilegan kafla í greinargerð fyrri fjölmiðlanefndar frá 2. apríl 2004. Við þá umfjöllun er þó nokkuð aukið og hún í öðrum tilvikum lagfærð og/eða endurskoðuð. Eðli málsins samkvæmt hafa þó engar þær grundvallarbreytingar átt sér stað á íslenski löggjöf á þeim tíma sem liðinn er sem kallað gætu á umfangsmiklar viðbætur við kaflann.

5.1 Stjórnarskráin¹¹²

Fyrst verður eðlilega borið niður í 73. gr. íslensku stjórnarskrárinnar. Eftir þær breytingar, sem gerðar voru með stjórnskipunarlögum nr. 97/1995, segir þar:

Allir eru frjálssir skoðana sinna og sannfæringar.

Hver maður á rétt á að láta í ljós hugsanir sínar, en ábyrgjast verður hann þær fyrir dómi. Ritskoðun og aðrar sambærilegar tálmanir á tjáningarfrelsi má aldrei í lög leiða.

Tjáningarfrelsi má aðeins setja skorður með lögum í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra, enda teljist þær nauðsynlegar og samrýmist lýðræðishefðum.

Ákvæði greinarinnar hefur að markmiði að standa vörð um skoðana- og tjáningarfrelsi í landinu. Ágreiningslaust er að skoðana- og tjáningarfrelsi er ein af nauðsynlegum undirstöðum lýðræðisþjóðfélags. Í eldra stjórnskrárákvæði um þetta efni var eftir orðum ákvæðisins eingöngu vísað til prentfrelsis. Við endurskoðun á mannréttindakafla stjórnarskrárinnar, sbr. stjórnskipunarlög nr. 97/1995, þótti ekki rétt að einskorða ákvæðið við prentfrelsi. Var það talið skjóta skökku við í nútímapjóðfélagi þegar kostur væri margra ólíkra miðla þar sem menn geta tjáð skoðanir sínar. Er bent á að við endurskoðun stjórnarskrárinnar var lögð sérstök áhersla á mikilvægi ljósvakamiðla í þessu sambandi.

Í 1. mgr. 73. gr. er að finna þá grundvallarreglu að allir menn séu frjálssir skoðana sinna og sannfæringar. Gert er ráð fyrir að óheimilt sé að mæla fyrir um nokkrar takmarkanir á réttindum samkvæmt 1. mgr.

Í 2. mgr. er sérstaklega mælt fyrir um rétt manna til að tjá skoðanir sínar og sannfæringu. Þótt þetta sé að sjálfsögu víðtækur grundvallarréttur eru settar vissar skorður við óskoruðum rétti manna í þessum efnunum.

Grunnreglan um tjáningarfrelsi kemur fram í upphafi 2. mgr. en þar er mælt fyrir um að hver maður eigi rétt á að láta í ljósi hugsanir sínar. Orðalag ákvæðisins vísar til réttar til að tjá sig í rituðu og mæltu máli. Rétturinn er óháður því hvaða miðill er

¹¹² Sjá hér fyrst og fremst athugasemdir í greinargerð með frumvarpi því er varð að stjórnskipunarlögum nr. 9/1995, *Alþingistíðindi* A 1995, 119. löggjafarþing. – 1. mál. Enn fremur Gunnar G. Scharn: *Stjórnskipunarréttur*. Reykjavík 1999, einkum bls. 568-588 og Pál Sigurðsson: *Fjölmiðlaréttur. Meginþættir réttarumhverfis fjölmiðlanna*. Reykjavík 1997, bls. 51-96.

notaður til tjáningar. Þá tekur ákvæðið enn fremur til réttar manna til að tjá sig með hvers kyns öðrum hætti, svo sem í formi listrænnar tjáningar eða látbragðs.

Vegna efnis þessarar greinargerðar er vakin sérstök athygli á orðalagi grunnreglunnar í 2. mgr. 73. gr. stjkskr. þar sem vísað er til réttar manns á að *láta í ljós* hugsanir sínar. Ekki er hér minnst berum orðum á hvort ákvæðið verndi einnig rétt manns til að taka við tjáningu frá öðrum og miðla skoðunum þeirra áfram þótt þær verði ekki taldar hugsanir hans sjálfs í bókstaflegum skilningi. Um þetta segir orðrétt í greinargerð með frumvarpi því sem síðar varð að stjórnskipunarlögum, nr. 97/1995:

Við athugun á ákvæðum um tjáningarfrelsi í mannréttindasáttmála Evrópu og alþjóðasamningi um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi má sjá nokkuð annan blæ á orðalaginu að þessu leyti. Þannig segir í upphafi 1. mgr. 10. gr. mannréttindasáttmálans að sérhver maður eigi rétt til tjáningarfrelsis, en tekið er síðan fram að sá réttur nái m.a. einnig til frelsis til að taka við og skila áfram upplýsingum og hugmyndum. Í 2. mgr. 19. gr. alþjóðasamningsins um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi segir í byrjun að allir skuli eiga rétt til að láta í ljós skoðanir sínar, en í kjölfarið er tekið fram að í þessum rétti felist frelsi til að leita, taka við og miðla vitneskju og hugmyndum. Þegar að er gáð má þó sjá að í raun er ekki svo stórfelldur munur á 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins og þessum ákvæðum því samkvæmt þeim telst réttur manna til að taka við upplýsingum, vitneskju eða hugmyndum frá öðrum og miðla slíku síðan áfram aðeins vera hluti af tjáningarfrelsinu. Má ganga út frá að þessir nánar skilgreindu þættir tjáningarfrelsis felist einnig í 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins [2. mgr. 73. gr. stjkskr.] þótt þeir séu ekki taldir þar upp með sambærilegum hætti og í áður nefndum ákvæðum alþjóðasamninga, enda er almennt ekki gengið jafnlangt í greinum frumvarpsins og gert er í samningunum í viðleitni til að skilgreina til hlítar einstök hugtök.

Í umfjöllun um mannréttindasáttmála Evrópu hér á eftir í kafla 5.1.1 er nánar vikið að þýðingu sáttmálans við skýringu 73. gr. stjórnarskrárinnar.

Í 3. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram að grunnreglan um rétt manna til að tjá sig sæti ýmiss konar undantekningum. Sama á raunar við um síðari hluta fyrri málsliðar 2. mgr. 73. gr. þar sem kveðið er á um að menn verði að ábyrgjast hugsanir, sem þeir hafa látið í ljósi, fyrir dómi. Þó er tekið af skarið í seinni málslið 2. mgr. 73. gr. um að undantekningarnar megi ekki vera af þeim toga að þær feli í sér ritskoðun og aðrar sambærilegar fyrir fram tálmanir á tjáningarfrelsi. Þær takmarkanir, sem heimilar teljast eftir ákvæðinu, koma því fram sem viðbrögð eftir að tjáning hefur átt sér stað, sbr. t.d. málsókn í meiðyrðamáli vegna ummæla sem þegar hafa fallið.

Í niðurlagi fyrri málsliðar 2. mgr. 73. gr. er látið í ljós með sama hætti og áður var gert í 72. gr. stjórnarskrárinnar að þótt menn njóti réttar til að tjá hugsanir sínar verði þeir að ábyrgjast þær eftir á fyrir dómi. Þá er beinlínis tekið fram í 3. mgr. 73. gr. að með lögum sé unnt að setja tjáningarfrelsi skorður í þágu allsherjarreglu eða öryggis ríkisins, til verndar heilsu eða siðgæði manna eða vegna réttinda eða mannorðs annarra. Að öðru leyti skal þess getið að telja má að upptalningin í 3. mgr. á ástæðum, sem geti réttlætt að meginreglunni um tjáningarfrelsi verði vikið til hliðar með lögum, endurspeglar að mestu leyti óskráðar reglur sem lengi hafa verið taldar gilda. Í því sambandi er vakin athygli á að í 2. mgr. 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu eru talin upp atriði sem geta með sama hætti leitt til þess að víkja megi frá meginreglu greinarinnar um tjáningarfrelsi og er að ýmsu leyti gert ráð fyrir rýmri heimildum þar til frávika en koma fram í 73. gr. stjkskr.

5.2 Útvarpslög, nr. 53/2000 (úvl.)

Þegar talað er um *útvarp* í lögnum er átt við bæði *sjónvarp* og *hljóðvarp*, sbr. a-lið, 1. mgr. 1. gr. Rekstur útvarps er háður leyfi útvarpsréttarnefndar, sbr. 6. gr. úvl.¹¹³ Í 3. og 4. mgr. 6. gr. er mælt fyrir um skilyrði leyfisveitingar. Þar segir:

3. mgr.: Útvarpsréttarnefnd getur veitt lögaðilum og einstaklingum tímabundið leyfi til útvarps. Leyfi til hljóðvarps má lengst veita til fimm ára í senn en til sjónvarps lengst til sjö ára í senn. Nánari ákvæði um gildistíma útvarpsleyfa skulu sett í reglugerð. Heimilt er að binda leyfi við afmörkuð svæði.

4. mgr.: a. Leyfishafi skal hafa staðfestu í EES-ríki. Um heimild erlends aðila utan EES-ríkis eða íslensks lögaðila, sem slíkur aðili á hlut í, til að reka útvarpsstöðvar fer samkvæmt lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri.

b. Póst- og fjarskiptastofnun úthlutar senditíðnum í samræmi við alþjóðasamþykktir til þeirra sem fengið hafa leyfi til útvarps, og skal þá kveðið á um tæknilega eiginleika í samræmi við settar reglur og alþjóðasamþykktir, svo sem um tíðni og útgeislað afl. Viðstöðulaust, óstytt og óbreytt endurvarp heildardagskrár erlendra sjónvarpsstöðva skal einvörðungu heimilað um þráð og/eða þráðlaust um örbylgju.

c. Útvarpsstöðvar skulu gera útvarpsréttarnefnd grein fyrir þeirri dagskrárstefnu sem fyrirhuguð er, svo og fyrirhugaðri grundvallarbreytingu á áður kynntri dagskrá.

d. Áður en útvarpsstöð tekur til starfa skulu fyrirvarsmenn hennar tilkynna útvarpsréttarnefnd hver sé útvarpsstjóri er beri ábyrgð á útvarpsefni skv. IX. kafla laga þessara. Breyting í þeim efnunum skal og tilkynnt útvarpsréttarnefnd.

e. Áður en útvarpsstöð tekur til starfa skulu fyrirvarsmenn hennar tilkynna útvarpsréttarnefnd hvert sé kallmerki hennar.

f. Rekstri, bókhaldi og fjárreiðum útvarpsstöðvar skal haldið aðgreindum frá öðrum rekstri og fjárreiðum útvarpsleyfishafa.¹¹⁴ Útvarpsréttarnefnd getur krafist upplýsinga úr bókhaldi og reikningum útvarpsstöðvar, ef þess er talin þörf, um hvort laga- eða reglugerðarákvæði eða leyfisskilmálar hafi verið brotnir. Skal sérstakur trúnaðarmaður nefndarinnar annast öflun og könnun slíkra gagna í umboði nefndarinnar. Nefndarmenn, starfsmenn og trúnaðarmenn nefndarinnar eru bundnir þagnarskyldu um allt það sem leynt á að fara.

g. Hafi útvarpsstöð ekki hafið útvarp innan átta mánaða frá dagsetningu leyfis útvarpsréttarnefndar fellur leyfið sjálfkrafa niður. Sé útvarpsrekstri hætt og hann eigi hafinn á ný innan fjögurra mánaða telst útvarpsleyfi sjálfkrafa niður fallið.

h. Leyfi til útvarps verður ekki framselt, leigt eða flutt með nokkrum öðrum hætti til annars aðila. Nú er bú leyfishafa tekið til gjaldþrotaskipta, og fellur þá leyfið þegar í stað úr gildi.

Nánari ákvæði um framkvæmd laganna er að finna í reglugerð um útvarpsstarfsemi, nr. 50/2002. Reglugerðin er sett með stoð í 35. gr. laganna og er þar um sumt að finna ýtarlegri ákvæði um leyfisveitingar og réttindi og skyldur leyfishafa þótt meginefni hennar feli raunar í sér endurtekningu á ákvæðum þeim sem þegar er að finna í lögnum.

Ákvæði 4. og 5. gr. reglugerðarinnar hafa þýðingu fyrir efni þessarar greinargerðar. Þar segir:

¹¹³ Vakin er athygli á breyttri skipan útvarpsréttarnefndar, sbr. 1. gr. laga nr. 107/2004.

¹¹⁴ Sjá einnig 2. mgr. 8. gr. reglugerðar um útvarpsstarfsemi, nr. 50/2003.

4. gr.: Útvarpsréttarnefnd veitir lögaðilum eða einstaklingum tímabundið leyfi til starfsrækslu útvarps, sem á uppruna sinn hér á landi og þar sem einvörðungu er dreift viðstöðulaust óstyttri og óbreyttri heildardagskrá útvarpsstöðvar, nema annað sé sérstaklega ákveðið í lögum, sbr. lög um Ríkisútvarpið.

Heimilt er að binda útvarpsleyfi við afmörkuð svæði.

Heimilt er að veita útvarpsleyfi til útsendinga á öðrum tungumálum en íslensku ef sérstaklega stendur á svo sem í þeim tilgangi að sinna þörfum útlendinga sem hér dveljast um lengri eða skemmri tíma.

Leyfi til útvarps verður ekki framselt, leigt eða flutt með nokkrum öðrum hætti til annars aðila.

5. gr.: Leyfi til hljóðvarps má lengst veita til fimm ára í senn en til sjónvarps sjö ára í senn. Veita má leyfi til skemmri tíma sé um það sótt.

Upphaf leyfistíma miðast við útgáfudag leyfis. Hafi útvarpsstöð ekki hafið útvarp innan átta mánaða frá dagsetningu leyfis útvarpsréttarnefndar fellur leyfið sjálfkrafa niður. Sé útvarpsrekstri hætt og hann eigi hafinn innan fjögurra mánaða telst útvarpsleyfi sjálfkrafa niður fallið.

Nú er bú leyfishafa tekið til gjaldþrotaskipta, og fellur þá leyfið þegar í stað úr gildi.

Ástæða er til að vekja hér einnig athygli á 8. gr. reglugerðarinnar sem hefur að geyma ákvæði sem varða skilmála útvarpsleyfis. Þar segir:

Nú er leyfi til útvarps veitt og skal þá m.a. tekið fram í skilmálum leyfisins hver sé handhafi útvarpsleyfis, hvort um sé að ræða leyfi til hljóðvarps eða sjónvarps, hvort útvarpað verði um þráð eða þráðlaust, við hvaða svæði og útsendingartíma leyfi afmarkist, hversu lengi leyfi gildi og hvert vera skuli auðkenni eða kallmerki útvarpsstöðvar. Þá skal enn fremur koma fram hvort heimilt sé að útvarpa á öðrum tungumálum en íslensku. Þá skal koma fram í leyfisskilmálum hvort útvarpsleyfi sé veitt á grundvelli yfirlýsts tilgangs umsækjanda að beita sér fyrir tilteknum málstað.

Rekstri, bókhaldi og fjárreiðum útvarpsstöðvar skal haldið aðgreindum frá öðrum rekstri og fjárreiðum útvarpsleyfishafa.

Í leyfisskilmálum skal enn fremur tekið fram að leyfið sé að öðru leyti háð ákvæðum útvarpslaga, ákvæðum reglugerðar þessarar og eftir því sem við á ákvæðum annarra reglugerða sem settar verði á grundvelli útvarpslaga.

Útvarpsleyfisgjald er ákveðið í lögum um aukatekjur ríkissjóðs.

Í leyfisskilyrðunum, eins og þeim er lýst í tilvitnaðri grein laganna og í reglugerðinni, er ekki sérstaklega með beinum hætti vísað til takmarkana er varða eignarhald á fjölmiðlum eða markaðshlutdeildar þess er sækir um útvarpsleyfi. Það eru einkum 2. mgr. í heild og a- og h-liðir 4. mgr. 6. gr. úvl. sem skipta máli fyrir þessa greinargerð.

Í 3. mgr. 6. gr. úvl., sbr. og 1. mgr. 4. gr. og 1. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar, kemur skýrt fram að miðað er við að leyfi til útvarps séu tímabundin. Í 3. kafla um stöðuna á íslenskum fjölmiðlamarkaði er að finna upplýsingar um úthlutun leyfa, leyfistíma o. fl.

Samkvæmt a-lið 4. mgr. 6. gr. úvl. er sett það skilyrði að leyfishafi skuli hafa staðfestu í EES-ríki. Um heimild annarra aðila er vísað til laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri á Íslandi. Í samræmi við þetta verður ekki gerður munur á íslenskum aðilum og öðrum aðilum á EES-svæðinu. Um lög um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991, verður fjallað hér á eftir en samkvæmt þeim gilda ekki sérstakar hömlur á fjárfestingu erlendra aðila í fjölmiðlafyrirtækjum hér á landi aðrar en þær sem varða tilkynningarskyldu o.þ.h.

Ákvæði h-liðar 4. mgr. 6. gr. úvl. var nýmæli í útvarpslögum sjálfum. Í 2. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 610/1989, sem sett hafði verið á grundvelli eldri útvarpslaga, var aftur á móti mælt fyrir um að leyfi til útvarps yrðu ekki framseld. Talið var eðlilegra, eins og fram kemur í skýringum í greinargerð, að ákvæðið væri í almennum lögum og auk þess að það yrði nánar útfært. Þótti m.a. öruggara að kveða skýrt á um það að útvarpsleyfi féllu úr gildi við gjaldþrot útvarpsleyfishafa. Sú regla er í raun í eðlilegu samræmi við framsalsbannið. Ákvæði þessi eru endurtekin í 4. mgr. 4. gr. og 3. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 50/2002 án þess að nokkru sé bætt við þau efnislega.

Í framkvæmd hefur verið litið svo á að í reglu h-liðar 4. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 50/2002 felist ekki að útvarpsleyfi falli niður þó að fyrirtæki (félög), sem reka útvarp, sameinist eða breytingar verði á eignarhaldi að félagi sem fengið hefur útvarpsleyfi. Þó er bent á það í skýringum í greinargerð að í slíkum tilvikum geti reynt á reglur samkeppnislaga um samruna félaga, sbr. 18. gr. samkeppnislaga, nr. 8/1993. Í kafla 4.5. hér á eftir er fjallað nánar um þessar reglur.

Í 9. gr. úvl. er einnig að finna mikilvægt ákvæði. Þar segir:

Útvarpsstöðvar skulu í öllu starfi sínu halda í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur. Þeim ber að virða tjáningarfrelsi og stuðla að því að fram komi í dagskrá rök fyrir mismunandi skoðunum í umdeildum málum. Þó skal útvarpsstöð, sem fengið hefur útvarpsleyfi í þeim yfirlýsta tilgangi að beita sér fyrir tilteknum málstað, vera óskyld að flytja dagskrárefni sem gengur í berhöggi við stefnu stöðvarinnar.

Í þessu ákvæði er ítrekuð sú grundvallarstefna íslenskra útvarpslaga að útvarpsstöðvar skuli í öllu starfi sínu halda í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur, virða tjáningarfrelsi og stuðla að því að mismunandi sjónarmið í umdeildum málum komi fram. Frá þessu eru þó undantekningar þegar útvarpsleyfi hefur verið veitt aðila sem hefur þann yfirlýsta tilgang að berjast fyrir tilteknum málstað.

Ákvæðið er vissulega í samræmi við hið mikilvæga hlutverk sem fjölmiðlar hafa í lýðræðislegu þjóðfélagi og samræmist vel þeim grunnforsendum um hlutverk og skyldur fjölmiðla sem lagðar eru til grundvallar í þessari greinargerð. Ákvæði þetta er þó almenns eðlis og verður ekki sagt að það leggi sértækar skyldur á herðar leyfishafa í þessum efnunum. Þannig er vandséð að því verði beitt til að mæla svo fyrir að tilteknum sjónarmiðum í pólitískum eða menningarlegum efnunum skuli gerð skil í dagskrá eða eftir atvikum til að leggja á herðar leyfishafa þær skyldur að hleypa tilteknum aðilum inn í dagskrá sína til að tala fyrir tilteknum málstað. Fremur virðist felast í því sú skylda að útvarpsleyfishafi og dagskrárgerðarmenn hafi þessi grundvallarsjónarmið í huga í störfum sínum og rekstri.

Hér skiptir einnig máli ákvæði um rétt til andsvara í 11. gr. úvl. Þar segir:

Þeir aðilar, einstaklingar, félög eða stofnanir, sem telja að lögmætir hagsmunir þeirra, einkum orðspor og mannorð, hafi beðið tjón af því að rangt hafi verið farið með staðreyndir í útvarpsdagskrá, hafa rétt til andsvara á viðkomandi útvarpsstöð eða til annarra jafngildra úrræða. Andsvör skulu send út innan hæfilegs tíma frá því að rök voru færð fyrir beiðninni og á þeim tíma og með þeim hætti sem hæfir þeirri útsendingu er beiðnin tekur til.

Í þessu ákvæði er kveðið á um rétt til andsvara. Ákvæðið á rót sína að rekja til aukinnar verndar andsvarsréttar í tilskipun 97/36/EB sem breytti 1. mgr. 23. gr. tilskipunar 89/552/EBE. Hér er að sjálfsögðu um mikilvægan rétt að ræða sem skiptir máli varðandi það hlutverk fjölmiðla að tryggja að ólíkar skoðanir komi fram í umdeildum málum, auk þess sem aðilar, sem telja að á sig hafi verið hallað í fjölmiðlaumræðu, fá tækifæri til að rétta sinn hlut.

Í 12 gr. útvarpslaganna, sbr. og 4. mgr. og 5. mgr. 2. gr. reglugerðar nr. 50/2002, er að finna ákvæði um kærur vegna 9. og 11. gr. Þar kemur fram að telji einhverjir að útvarpsstöð hafi ekki uppfyllt skilyrði 9. og 11. gr. gagnvart þeim og þeim er synjað um að koma sjónarmiðum sínum á framfæri í dagskrá á þann hátt sem þeir vilja við una geti þeir lagt málið fyrir útvarpsréttarnefnd. Nefndinni ber þá, eins fljótt og við verður komið, að fella úrskurð um kæruefni og er sá úrskurður bindandi fyrir aðila. Úrskurður nefndarinnar verður borinn undir dómstóla samkvæmt almennum reglum.

Nefna má nokkur önnur ákvæði útvarpslaga sem þýðingu geta haft fyrir þessa greinargerð og sem túlka má svo að þau setji störfum fjölmiðla skorður eða eftir atvikum leggi á þá skyldur í þágu almannhagsmuna, þ.m.t. þeirra hagsmuna sem fjallað er um í greinargerð þessari.

Má þar fyrst nefna skyldur þær sem felast í 10. gr. úvl., sbr. og 20. gr. reglugerðar nr. 50/2002, varðandi dagskrárefni frá sjálfstæðum framleiðendum. Þar kemur fram að sjónvarpsstöðvar skuli, eftir því sem unnt er, sjá til þess að minnst 10% af útsendingartíma, sbr. 2. mgr. 7. gr., á ári hverju eða minnst 10% af árlegu dagskrárfé sé varið til evrópskra verka sem framleidd eru af sjálfstæðum framleiðendum. Sjónvarpsstöðvar skulu leggja áherslu á að svo stór hluti af verkum sjálfstæðra framleiðenda sem unnt er sé sýndur innan fimm ára frá því að gerð þeirra lauk.

Ákvæði þetta tengist 7. gr. útvarpslaganna um sýningu evrópskra verka. Reglur um þetta er að finna í 5. gr. tilskipunar 89/552/EBE (með síðari breytingum með tilskipun 97/36/EB) að því er sjónvarp varðar. Ber að taka ákvæði um þetta efni inn í lögin, enda ætlast til að íslenskar sjónvarpsstöðvar fari eftir því þó að formlega sé um stefnuyfirlýsingu að ræða. Sjónvarpsstöðvar eiga síðan að gefa skýrslu um framkvæmd sína á þessu fyrirhæli.

Ákvæðinu er ætlað að vera hvatning fyrir ný framleiðslufyrirtæki á sviði sjónvarpsefnis, einkum hvatning til stofnunar lítilla og miðlungsstórra fyrirtækja. Markmiðið er að skapa tækifæri og aukna möguleika á að koma á framfæri skapandi hæfileikafólki og fjölga störfum til handa þeim sem vinna að menningarmálum. Í greinargerð með frumvarpi til útvarpslaga er að finna ýtarlegar athugasemdir um þessa grein, markmið hennar og framkvæmd. Meðal þess sem þar er fjallað um er hugtakið *óháður/sjálfstæður framleiðandi*. Unnið hefur verið að slíkri skilgreiningu á vegum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins. Varðar sú vinna m.a. tengsl milli framleiðanda efnis og fjölmiðlafyrirtækisins.

Þessi atriði snerta verkefni nefndarinnar að því leyti að kröfur um að tiltekinn hluti dagskrárefnis sé evrópsk framleiðsla og komi frá *sjálfstæðum* framleiðendum eru til þess fallnar að vinna gegn lóðréttri samþjöppun. Þannig hefur í Finnlandi verið miðað við að framleiðandi sjónvarpsefnis teljist vera sjálfstæður framleiðandi ef ein sjónvarpsstöð á ekki meira en ¼ hluta hlutfjár í félaginu eða tvær eða fleiri

sjónvarpsstöðvar eiga ekki meira en helming hlutafjárins, enda hafi framleiðandinn á seinustu þremur árum ekki framleitt meira en $\frac{9}{10}$ hluta af sjónvarpsefni sínu fyrir sömu sjónvarpsstöð. Í íslensku lögunum er ekki að finna slíkar skilgreiningar.

Þá skulu nefndar reglur um takmarkanir á auglýsingatíma útvarps og sjónvarpsstöðva. Þær koma aðallega fram í 17. og 18. gr. úvl., sbr. 12.-18. gr. reglugerðar nr. 50/2002 sem rétt er að gera stuttlega skil. Fram kemur í 1. mgr. 17. gr. að almennt skuli auglýsingar fluttar í sérstökum almennum auglýsingatímum á milli dagskrárliða. Frá þessu eru þó gerðar nokkrar undantekningar sem fram koma í 3. mgr. 17. gr. Almennt bann er þó við því að skjóta auglýsingum eða fjarsöluinnskötum inn í útsendingu á guðsþjónustu eða trúarlegri dagskrá, fréttum eða fréttatengdum dagskrárliðum (nema þeir séu lengri en 30 mín.) eða dagskrá fyrir börn.

Þá gilda samkvæmt 18. gr. takmarkanir á auglýsingatíma í sjónvarpi. Fram kemur að í sjónvarpsdagskrám skuli hlutfall auglýsingatíma ekki fara yfir 15% daglegs útsendingartíma. Þó megi auka þetta hlutfall í 20% ef um er að ræða svokallaða fjarsölu. Í ákvæðinu er síðan að finna nánari útlistanir á því hvað telst til auglýsinga í þessu sambandi og hvað ekki.

Að lokum má nefna ákvæði um vernd barna. Í 14. gr. úvl., sbr. og 21. gr. reglugerðar nr. 50/2002, kemur fram að sjónvarpsstöðvum sé óheimilt að senda út dagskrárefni, þar á meðal auglýsingar, sem gæti haft alvarleg skaðvænleg áhrif á líkamlegan, andlegan eða siðferðilegan þroska barna, einkum og sér í lagi dagskrárefni sem felur í sér klám eða tilefnislaust ofbeldi, á þeim dagskrártíma sem hætta er á að börn sjái viðkomandi efni. Þá er mælt svo fyrir að dagskrárefni, sem ekki er talið við hæfi barna, sbr. 1. mgr., skuli jafnframt einungis sýnt á þann hátt að tryggt sé með tæknilegum ráðstöfunum að börn á því svæði, er útsendingin nær til, muni ekki að öðru jöfnu heyra eða sjá slíkar útsendingar.

Í 5. mgr. 6. gr. úvl. kemur fram að útvarpsréttarnefnd fylgist með því að reglum samkvæmt útvarpsleyfum sé fylgt og að nefndin hafi að öðru leyti eftirlit með framkvæmd laganna, þar á meðal eftirlit með öllum útvarpsútsendingum er lúta íslenskri lögsögu skv. 2. og 3. gr. laganna.

5.3 Lög um Ríkisútvarpið, nr. 122/2000 (Rúvl.)¹¹⁵

Hlutverk og staða Ríkisútvarpsins samkvæmt íslenskum lögum hefur mikla þýðingu fyrir verkefni nefndarinnar. Að Ríkisútvarpinu er sérstaklega vikið í erindisbréfi nefndarinnar við mat á því hvort ástæða sé til að grípa sérstaklega inn í aðstæður á fjölmiðlamarkaði hér á landi verður að sjálfsgöðu ekki horft fram hjá því og þeim veigamikla þætti sem það gegnir sem þátttakandi í því að tryggja fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði. Samkvæmt 1. gr. Rúvl. annast Ríkisútvarpið útvarp í samræmi við ákvæði laganna og samkvæmt 2. gr. Rúvl. er Ríkisútvarpið sjálfstæð stofnun í eigu íslenska ríkisins.

¹¹⁵ Í ofanverðum febrúarmánuði 2005 hafa borist af því spurnir að stjórnarflokkarnir hafi komið sér saman um framlagningu á nýju frumvarpi um Ríkisútvarpið. Það frumvarp liggur þó ekki fyrir þegar skýrsla þessi er tekin saman.

Það eru einkum 3. og 4. gr. Rúvl. sem hafa þýðingu í þessu sambandi. Þau hljóða svo:

3. gr.: Ríkisútvarpið skal leggja rækt við íslenska tungu, sögu þjóðarinnar og menningararfleifið.

Ríkisútvarpið skal halda í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur og mannréttindi og frelsi til orðs og skoðana. Það skal gæta fyllstu óhlutdrægni í frásögn, túlkun og dagskrárgerð.

Ríkisútvarpið skal m.a. veita almenna fréttáþjónustu og vera vettvangur fyrir mismunandi skoðanir á þeim málum sem efst eru á baugi hverju sinni eða almenning varða. Það skal flytja fjölbreytt skemmtiefni við hæfi fólks á öllum aldri. Sérstaklega skal þess gætt að hafa á boðstólum fjölbreytt efni við hæfi barna, jafnt í hljóðvarpi og sjónvarpi. Ríkisútvarpið skal flytja efni m.a. á sviði lista og bókmennta, vísinda og sögu auk tónlistar. Það skal veita almenna fræðslu og gera sjálfstæða dagskrárþætti er snerta Ísland eða Íslendinga sérstaklega.

Útvarpsefni skal miða við fjölbreytni íslensks þjóðlífs. Veita skal alla þá þjónustu sem unnt er með tækni útvarpsins og þjóðinni má að gagni koma.

Efni á erlendu máli, sem sýnt er í sjónvarpsdagskrá Ríkisútvarpsins, skal jafnan fylgja íslenskt tal eða texti á íslensku eftir því sem við á hverju sinni. Það á þó ekki við þegar fluttir eru erlendir söngtextar eða þegar dreift er viðstöðulaust um gervitungl og móttökustöð fréttum eða fréttatengdu efni sem sýnir að verulegu leyti atburði sem gerast í sömu andrá. Við þær aðstæður skal Ríkisútvarpið – sjónvarp, eftir því sem kostur er, láta fylgja endursögn eða kynningu á íslensku á þeim atburðum sem gerst hafa. Skal lögð áhersla á að allt tal og texti sé á lýtalaus íslensku máli.

4. gr.: Ríkisútvarpið skal senda út til alls landsins og næstu miða tvær hljóðvarpsdagskrár og minnst eina sjónvarpsdagskrá árið um kring. Heimilt er Ríkisútvarpinu að senda út fleiri dagskrár hljóðvarps eða sjónvarps, í lengri eða skemmri tíma, til alls landsins eða hluta þess samkvæmt ákvörðunum útvarpsstjóra og útvarpsráðs

Ríkisútvarpið annast hljóðvarp til annarra landa samkvæmt ákvörðunum útvarpsstjóra og útvarpsráðs.

Ríkisútvarpið reisir eftir þörfum sendistöðvar og endurvarpsstöðvar að fenginni heimild Póst- og símamálastofnunarinnar fyrir tíðni og útgeislað afl í samræmi við settar reglur og alþjóðasamþykktir.

Heimilt er Ríkisútvarpinu að hafa samvinnu við aðra aðila um dagskrárgerð og útsendingar.

Ríkisútvarpið skal stefna að því að koma upp aðstöðu til dagskrárgerðar og hljóðvarps í öllum kjördæmum landsins.

Ríkisútvarpið skal starfrækja fræðsluútlarp í samvinnu við fræðslufirvöld og skal veita til þess fé á fjárlögum.

Heimilt er Ríkisútvarpinu að leigja öðrum aðilum afnot af tækjabúnaði sínum til útsendingar. Þjónusta Ríkisútvarpsins skal í engu minnkuð frá því sem nú er hjá Ríkisútvarpinu.

Þessi ákvæði leggja víðtækar skyldur á Ríkisútvarpið sem varða tjáningarfrelsi, hlutleysi í umfjöllun, vernd íslenskrar menningar og tungu og pólitískrar og menningarlegrar fjölbreytni. Ákvæðin eru mun ýtarlegri, sértækari og fjölpættari en samsvarandi ákvæði í útvarpslögum. Réttur til innheimtu afnotagjalda styrkir mjög stöðu Ríkisútvarpsins og sjálfstæði, auk þess sem Ríkisútvarpið er fullur þátttakandi á auglýsingamarkaði.

Innan nefndarinnar er full samstaða um það að huga þurfi sérstaklega að hlutverki og stöðu Ríkisútvarpsins á íslenskum fjölmiðlamarkaði. Þannig er ljóst, svo sem sérstaklega var bent á í skýrslu fyrri nefndar, að efling ríkisútvarps er ein þeirra leiða sem koma til greina til að hamla gegn neikvæðum áhrifum samþjöppunar eignarhalds

á fjölmiðlamarkaði. Að stöðu Ríkisútvarpsins verður nánar vikið í niðurlagi skýrslunnar.

5.4 Lög um prentrétt, nr. 57/1956

Útgáfa dagblaða er ekki leyfisskyld eins og rekstur útvarps. Fá ákvæði er að finna í lögum um réttindi og skyldur blaðaútgefenda. Helst er að nefna lög um prentrétt, nr. 57/1956, en þar er að finna nokkur ákvæði sem vekja má athygli á hér og hafa þýðingu fyrir efni þessar greinargerðar.

Í 9. gr. kemur m.a. fram að blöð og tímarit samkvæmt lögnum teljist rit sem eiga að koma út með sama heiti ekki sjaldnar en tvisvar á ári. Dagblöð falla þar með undir gildissvið laganna. Í 1. mgr. 10. gr. segir að útgefandi blaðs eða tímarits, sem er gefið út á Íslandi, skuli vera lögráða og hafa lögheimili á Íslandi og forræði á búi sínu eða félag eða annar lögaðili sem á heimili hér á landi. Enn fremur segir í 2. mgr. að ritstjóri blaðs eða tímarits skuli vera lögráða og hafa lögheimili á Íslandi og forræði á búi sínu. Þá segir í 3. mgr. að ef ópersónulegur aðili er einn útgefandi blaðs eða tímarits skuli ráðinn ritstjóri er fullnægi skilyrðum 2. mgr.

Um ábyrgð á efni blaða og annarra rita, sem falla undir gildissvið laganna, segir í 13. gr. að hver sá sem birtir eða dreifir eða á hlut að birtingu eða dreifingu annars rits en blaðs eða tímarits beri refsí- og fébótaábyrgð samkvæmt almennum reglum laga ef efni ritsins brýtur í bága við lög.

Almennar reglur um ábyrgð á efni blaða eða tímarita er aðallega að finna í 15. gr. Þessar reglur fela í sér að höfundur ber refsí- og fébótaábyrgð á efni rits ef hann hefur nafngreint sig. Ef enginn slíkur höfundur hefur nafngreint sig ber útgefandi rits eða ritstjóri ábyrgð, því næst sá er hefur ritið til sölu eða dreifingar og loks sá sem annast hefur prentun þess eða letrun. Í 17. gr. segir að hafi ritstjóri, sem ekki er jafnframt útgefandi blaðs eða tímarits, verið dæmdur til greiðslu sektar, fébóta, málskostnaðar eða til greiðslu kostnaðar af birtingu dóms vegna efnis í ritinu, megi samkvæmt ákvæðum dómsins innheimta greiðslur þessar eða eftirstöðvar þeirra með fjárnámi hjá útgefanda eða útgefendum ritsins.

Í 18. gr. er að finna ákvæði um leiðréttingarskyldu útgefanda (ritstjóra), sem er hliðstætt 11. gr. úvl. um andsvararétt. Samkvæmt 1. mgr. 18. gr. er útgefanda (ritstjóra) blaðs eða tímarits skylt að birta í ritinu endurgjaldslaust leiðréttingu við frásögn eða tilkynningu um málshöfðun út af frásögn sem birst hefur í ritinu ef sá krefst þess sem hlotið getur verulegt fjártjón eða miska af frásögninni óbreyttri. Í 2. mgr. er síðan að finna ákvæði um fresti og efni leiðréttingar. Í 19. gr. er einnig að finna nánari ákvæði um framkvæmd að þessu leyti og rétt útgefanda til að synja um birtingu leiðréttingar. Ekki er í þessum tilfellum gert ráð fyrir að unnt sé að skjóta ágreiningi til kærunefndar með hliðstæðum hætti og á við um útvarpslög. Í 20. gr. er aftur á móti gert ráð fyrir því að vilji aðili ekki una synjun útgefanda (ritstjóra) geti hann höfðað mál á hendur útgefanda (ritstjóra) til þess að fá hann skyldaðan með dómi til birtingarinnar.

Í 22. gr. er kveðið á um það, þegar höfundur eða útgefanda (ritstjóra) hefur verið dæmd

refsing, ummæli ómerkt eða fébætur dæmdar vegna efnis í blaði eða tímariti, að það megi ákveða í dómi, eftir kröfu þess sem misgert er við, að tiltekinn hluti dómsins skuli birtur í ritinu.

5.5 Samkeppnislög, nr. 8/1993¹¹⁶

Gildandi samkeppnislög eru frá árinu 1993, nánar tiltekið nr. 8/1993. Í frumvarpi að þeim lögum var tilurð laganna skýrð með vísan til vaxandi þýðingar virkrar samkeppni í því skyni að vinna að sem hagkvæmastri nýtingu framleiðsluáttá þjóðfélagsins og stuðla að efnahagslegum framförum, sbr. og markmiðsyfirlýsingu 1. gr. laganna. Önnur meginástæðan fyrir setningu laganna var aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu og þeim skuldbindingum sem af þeirri aðild leiðir. Öndvert við stærstan hluta af íslenskri löggjöf, sem sækir fyrirmynd sína í norræna lagahefð, er samkeppnislöggjöfin því sett að samevrópskri fyrirmynd og fordæmi fyrir beitingu laganna eru ekki síst sótt í smiðju Evrópuréttarins. Með lögum nr. 107/2000 voru gerðar verulegar breytingar á nokkrum þeim helstu ákvæðum laganna sem hér koma við sögu og miðast öll umfjöllun nefndarinnar við lögin í þeirri mynd sem þau eru í eftir umræddar breytingar á árinu 2000.

Í stuttu máli má segja að á sviði samkeppnisréttar sé greint á milli fjögurra tegunda samkeppnishamlna en það eru svokallaðir *láréttir samningar*, *lóðréttir samningar*, *misnotkun á markaðsyfírráðum* og þær samkeppnishömlur sem leitt geta af *samruna fyrirtækja*.

Við samkeppnishömlum er á sviði samkeppnisréttar brugðist með tveimur mismundandi aðferðum. Annars vegar *misbeitingarreglu* sem felur það í sér að samkeppnishömlur eru ekki fyrir fram bannaðar heldur er við það miðað að unnt sé að grípa inn í einstök tilvik séu samkeppnishömlur taldar skaðlegar. Hins vegar er um svokallaða *bannreglu* að ræða sem í meginatriðum bannar fyrir fram allar tegundir samkeppnishamlna. Með lagabreytingunum sem áttu sér stað á árinu 2000 má segja að í íslenskri samkeppnislöggjöf hafi síðarnefnda fyrirkomulagið í meginatriðum orðið ofan á.

Þá skiptir það veigamiklu máli að skilgreina *markaðsyfírráð* eða *markaðsráðandi stöðu* sem ekki sætir einhlítu mati frá einu sviði til annars. Grundvallaratriði samkeppnisréttarins felst svo í skilgreiningu þeirra *markaða* sem um er að ræða, þ.e. *vörumarkaðarins* þar sem innbyrðis staðgengi vara skiptir lykilmáli og svo *landfræðilega markaðarins* sem miðað er við í hverju tilviki. Er raunar augljóst að markaðsskilgreiningar geta haft mikla þýðingu við mat á samkeppnishömlum á fjölmiðlamarkaði. Má í dæmaskyni nefna álitæfni sem rísa vegna eignarhalds sama aðila á mismunandi fjölmiðlum og svo í annan stað fjölmiðla sem „dreift“ er án tillits til landfræðilegra marka. Má raunar þegar benda á að séreðli fjölmiðla fellur ekki að öllu leyti að þeirri tilhögun hefðbundins markaðar sem samkeppnisreglur taka öðru fremur mið af.

¹¹⁶ Nú í marsbyrjun 2005 var af hálfu viðskiptaráðherra lagt fram frumvarp til nýrra samkeppnislaga, þskj. 833.

Að markmiðsyfirlýsingu 1. gr. samkeppnislaga slepptri er ástæða til þess að víkja að nokkrum þýðingarmiklum skilgreiningum í 4. gr. laganna. Í því samhengi, sem hér er til skoðunar, sýnast eftirfarandi skilgreiningar fyrst og fremst hafa þýðingu:

Fyrirtækjasamstæða er samband fyrirtækja með þannig eignauppyggingu að eitt fyrirtæki á svo stóran hlut í öðru fyrirtæki eða fleiri fyrirtækjum að það fer með meiri hluta atkvæða. Það fyrirtæki skoðast því sem móðurfyrirtæki en hitt eða hin fyrirtækin sem dótturfyrirtæki. Til fyrirtækjasamstæðu telst einnig fyrirtæki þar sem móðurfyrirtæki og dótturfyrirtæki eða eitt eða fleiri dótturfyrirtæki eiga saman svo mörg hlutabréf eða hluti að þau fara með meiri hluta atkvæða í þeim.

Markaðsráðandi staða er þegar fyrirtæki hefur þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað virka samkeppni á þeim markaði sem máli skiptir og það getur að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda.

Markaður er sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Staðgengdarvara og staðgengdarþjónusta er vara eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarrar.

Samruni samkvæmt lögum þessum telst hafa átt sér stað þegar: a) tvö eða fleiri fyrirtæki, sem áður störfuðu sjálfstætt, sameinast, b) fyrirtæki tekur yfir annað fyrirtæki, c) eigendur með yfirlit í einu eða fleiri fyrirtækjum ná beinum eða óbeinum yfirlitum í einu eða fleiri fyrirtækjum til viðbótar eða, d) fyrirtæki stofna fyrirtæki um sameiginlegt verkefni sem varir til frambúðar sem sjálfstæð efnahagseining og veldur því ekki að aðilar, sem hlut eiga að máli, samræmi samkeppni sín á milli eða milli sín og hins sameiginlega verkefnis.

Yfirlit samkvæmt lögum þessum eru yfirlit sem gera aðila kleift að hafa afgerandi áhrif á rekstur og stjórnun fyrirtækis, annaðhvort sér í lagi eða sameiginlega með öðrum, hvort sem þau áhrif eru til komin vegna þess að hann getur: a) haft áhrif á skipun stjórnar, atkvæðagreiðslu eða ákvarðanir fyrirtækisins, eða b) notað eða ráðstafað eignum eða hluta eigna fyrirtækis.

Þau beinu ákvæði laganna, sem hafa síðan þýðingu í því samhengi sem hér er skoðað, eru í IV. kafla laganna sem fjallar um bann við samkeppnishömlum og V. kafla laganna sem fjallar um eftirlit með samkeppnishömlum. Verður nú nánar vikið að ákvæðum þessara kafla og í þeirri röð sem þau koma fyrir.

Í 10. gr. samkeppnislaga er nú að finna allsherjarbannreglu við hvers konar samráði, hverju nafni sem það nefnist, milli fyrirtækja sem hefur það að markmiði að koma í veg fyrir eða draga úr samkeppni. Eru engin mál litin jafnalvarlegum augum á sviði samkeppnisréttar og samráðsmál (e. cartel). Á hinn bóginn útheimta brot á 10. gr. alla jafna aðkomu tveggja eða fleiri fyrirtækja. Í lögskýringargögnum með frumvarpinu kemur þó fram að bann ákvæðisins taki til samninga eða samstilltra aðgerða milli tengdra fyrirtækja nema fyrirtækin myndi eina efnahagslega einingu.¹¹⁷ Um slíkt er að ræða ef dótturfyrirtæki eða fyrirtæki innan sömu fyrirtækjasamstæðu hefur ekki raunverulegt frelsi til þess að ákveða aðgerðir sínar á markaði. Í þessu felst að eðli sambandsins milli móðurfyrirtækis og tengdra fyrirtækja ræður því hvort fyrirtækin falla undir bannreglu ákvæðisins. Sé samband hins vegar þannig að móðurfélag hefur boðvald yfir dótturfélagi, þ.e.a.s. er í raun ígildi deildar innan móðurfélagsins, er um eina efnahagslega einingu að ræða. Í skilningi samkeppnisréttarins eru samningar

¹¹⁷ Sjá dóm dómstóls EB frá 24. október 1996 í máli nr. C-73/95P, Viho Europe BV gegn framkvæmdastjórninni.

milli þessara aðila ekki samningar milli sjálfstæðra keppinauta heldur frekar innri ráðstafanir sama fyrirtækis. Ef dótturfélag á hinn bóginn nýtur raunverulegs sjálfstæðis í markaðsstarfi sínu getur samstarf þess við móðurfélagið fallið undir bannregluna.

Í 11. gr. samkeppnislaga er lagt altækt bann við misnotkun markaðsráðandi fyrirtækis, eins eða fleiri, á stöðu sinni. Ef litið er til fjölmiðlamarkaðarins í þessu sambandi yrði við mat á markaðsstöðu fyrirtækis litið til fyrrgreindrar skilgreiningar 4. gr. og sem fyrr segir bæri að afmarka annars vegar þann vöru- og þjónustumarkað sem um er að ræða og hins vegar hinn landfræðilega markað. Til nánari skýringa skal nefnt að við skilgreiningu á vöru- eða þjónustumarkaði ræður innbyrðis staðganga vöru/þjónustu hvort þær teljist til sama vöru- eða þjónustumarkaðar. Til þess að meta staðgöngu er almennt talið að m.a. verði að hafa hliðsjón af eiginleikum vöru eða þjónustu, verði hennar og til hvaða nota hún er ætluð. Við skilgreiningu á landfræðilegum markaði, sem viðskipti viðkomandi fyrirtækis taka til, hefur m.a. verið litið til tegundar umræddrar vöru eða þjónustu og eðlis hennar, neysluvenja o.fl.

Í 2. mgr. 11. gr. er síðan að finna eftirfarandi dæmi um það í hverju umrædd misnotkun geti falist: a) beint eða óbeint sé krafist ósanngjarns kaup- eða söluverðs eða aðrir ósanngjarnir viðskiptaskilmálar settir, b) settar séu takmarkanir á framleiðslu, markaði eða tækniþróun, neytendum til tjóns, c) viðskiptaaðilum sé mismunað með ólíkum skilmálum í sams konar viðskiptum og samkeppnisstaða þeirra þannig veikt, d) sett sé það skilyrði fyrir samningagerð að hinir viðsemjendurnir taki á sig viðbótarskuldbindingar sem tengjast ekki efni samninganna, hvorki í eðli sínu né samkvæmt viðskiptavenju. Áréttu ber þó að upptalningin í 2. mgr. 11. gr. er ekki tæmandi.

Í 1. mgr. 12. gr. laganna er tekið fram að samtökum fyrirtækja sé óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögum þessum eða brjóta í bága við ákvarðanir skv. 17.–19. gr. Þá er tekið fram í 2. mgr. 12. gr. að bannið nái einnig til stjórnarmanna samtaka, starfsmanna þeirra og manna sem valdir eru til trúnaðarstarfa í þágu samtakanna.

Í 13. gr. samkeppnislaga er svokölluð minniháttarregla sem felur í megindráttum í sér frávik frá bannreglu 10. gr. ef markaðshlutdeild viðkomandi fyrirtækja er undir þeim mörkum sem þar eru tilgreind. Ekki er ástæða til að rekja það ákvæði frekar hér.

Athygli er aftur á móti vakin á 14. gr. samkeppnislaga sem mælir fyrir um heimildir samkeppnisyfirvalda til þess að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað þess hluta rekstrar opinberra fyrirtækja eða fyrirtækja sem starfa í skjóli opinberra leyfa sem á í frjálsum samkeppni við aðra aðila. Markmiðið með þessu er að sporna við því að samkeppnishlutinn sé ekki niðurgreiddur af þeim hluta rekstrarins sem ekki keppir á frjálsum markaði. Í þessu samhengi hlýtur Ríkisútvarpið og eftir atvikum ríkisfjölmiðlar almennt að koma til skoðunar en þátttaka Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði hefur margoft verið gagnrýnd af forsvarsmönnum einkarekinna fjölmiðla.¹¹⁸

¹¹⁸ Sjá vegna þessa ákvörðun samkeppnisráðs nr. 39/2001 og úrskurð áfrýjunarnefndar nr. 3/2002.

Í 16. gr. er síðan gerð grein fyrir heimiluðum undanþágum frá 10. gr., sbr. að sínu leyti minniháttarregla 13. gr. Samkvæmt því getur samkeppnisráð veitt undanþágu frá ákvæðum 10. og 12. gr. Skilyrði slíkrar undanþágu eru að samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir skv. 10. og 12. gr.: a) stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða efli tæknilegar og efnahagslegar framfarir, b) veiti neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst, c) leggi ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð, og d) veiti fyrirtækjunum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða. Samkeppnisráð getur sett skilyrði fyrir undanþágu. Þá getur ráðið dregið undanþágu til baka eða breytt skilyrðum hennar, sbr. nánar ákvæði greinarinnar.

Þá er komið að 17. gr. laganna sem er allmikið breytt frá upphaflegu horfi, sbr. 9. gr. laga nr. 107/2000. Í upphaflegri mynd heimilaði 17. gr. samkeppnisyfirvöldum afar víðtækt svigrúm til aðgerða gegn hvers kyns athöfnum sem brytu í bága við lögin. Í breytingunum frá árinu 2000 felst í fyrsta lagi að almenn heimild skv. 17. gr. til íhlutunar vegna samninga og athafna fyrirtækja, sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni, er felld brott. Þess í stað er samkeppnisráði í a-lið ákvæðisins veitt almenn heimild til þess að stöðva hegðun sem brýtur í bága við bannreglur laganna og grípa til viðeigandi aðgerða til að skapa á ný skilyrði fyrir virka samkeppni. Í b-lið ákvæðisins er sérstaklega vikið að athöfnum opinberra aðila og í c-lið er hnykkt á víðtæku gildissviði reglunnar.

Eftir þær breytingar, sem gerðar voru með lögum nr. 107/2000, hljóðar 17. gr. svo:

Samkeppnisráð getur gripið til aðgerða gegn:

- a. samningum, skilmálum og hvers konar athöfnum sem brjóta í bága við 10., 11. og 12. gr.,
- b. athöfnum opinberra aðila að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni að því tilskildu að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna,
- c. aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni.

Aðgerðir samkeppnisráðs geta falið í sér bann, fyrirmæli eða heimild með ákveðnu skilyrði. Aðgerðir geta m.a. falið í sér að samkeppnisráð gripi til ákvörðunar um verð og viðskiptakjör einstakra fyrirtækja eða fyrirtækjahópa enda verði að mati samkeppnisráðs ekki með öðru móti komið í veg fyrir skaðleg áhrif á samkeppni í viðkomandi grein.

Tvenns konar spurningar vakna varðandi skýringu 17. gr. Í fyrsta lagi hvenær getur samkeppnisráð gripið til aðgerða og í öðru lagi til hvers konar aðgerða getur ráðið gripið.

Að því er fyrrnefnda atriðið varðar er það einkum tvennt sem skiptir mestu fyrir efni þessarar greinar. Samkvæmt a-lið 1. mgr. 17. gr. getur misnotkun markaðsráðandi stöðu, sbr. 11. gr., orðið tilefni til aðgerða og samkvæmt c-lið 1. mgr. 17. gr. getur samkeppnisráð gripið til aðgerða vegna *aðstæðna* sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni.

Það er einkum c-liður sem er athyglisverður í þessu sambandi. Augljóst er að með tilvísun til 11. gr. í a-lið 1. mgr. 17. gr. eru hafðar í huga aðstæður þar sem fyrirtæki hefur gerst brotlegt og má jafnvel hugsa sér að markaðsráðandi fyrirtæki hafi ítrekað gerst brotlegt. Aftur á móti virðist samkvæmt c-lið ekki nauðsynlegt að fyrir liggja

tiltekið brot þar sem í orðalaginu felst almenn tilvísun til „aðstæðna“ á markaði sem skaðlegar séu samkeppni.

Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 107/2000 er vikið að þessu orðalagi c-liðar 1. mgr. 17. gr. Þar er m.a. bent á að orðlag þetta, sem kemur fyrir strax í lögnum frá 1993, hafi komið inn með breytingartillögu efnahags- og viðskiptanefndar. Taldi nefndin að samkeppnisráð þyrfti að hafa heimild til „... að bregðast við, ekki vegna einhverra tiltekinna sérstakra ákvarðana í fyrirtæki sem lægju fyrir, ekki vegna samninga sem fyrirtæki hafa gert, ekki vegna einhverra skilmála eða athafna sem lægju fyrir og hægt væri að vísa í, heldur einfaldlega vegna aðstæðna sem menn gætu staðið frammi fyrir og kölluðu á að gripið væri til aðgerða“.¹¹⁹ Ekki er að finna frekari útlistanir á því hvers konar aðstæður geta fallið hér undir og raunar er erfitt að gera tæmandi grein fyrir því. Má orða það almenna sjónarmið að hér séu hafðar í huga þær aðstæður þegar yfirburðastaða einstaks fyrirtækis eða einstakra fyrirtækja á markaði er slík að í henni sem slíkri eða eftir atvikum í einstökum athöfnum þeirra felist því sem næst sjálfkrafa samkeppnishömlur.

Síðari spurningin varðar það til hvers konar aðgerða samkeppnisráð getur gripið. Orðalag 2. mgr. 17. gr. er býsna opið og opnar leið fyrir samkeppnisráð til að skerast í leikinn með ýmsum hætti. Þar sem aðstæður geta verið svo margvíslegar verða úrræðin, sem falla undir 17. gr., seint tæmandi talin. Eðli málsins samkvæmt hljóta þau þó að takmarkast við að gefa fyrirmæli sem fela í sér að hið bannaða samráð eða hin bannaða hegðun fyrirtækis skuli stöðvuð og enn fremur fyrirmæli um tiltekna hegðun til að uppræta raunveruleg eða möguleg samkeppnishamlandi áhrif af broti eða aðstæðum, sbr. fyrrnefndan c-lið 1. mgr. 17. gr. Í athugasemdum við 17. gr. í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 8/1993 er að finna upptalningu á mögulegum úrræðum samkvæmt greininni. Þar segir: „Ráðið getur bannað fyrirtæki að nota ákveðna skilmála eða samningsákvæði, t.d. ákvæði um að samningsaðili skuli ekki hafa vörur frá keppinautum á boðstólum. Íhlutun getur falist í fyrirmælum til fyrirtækis um að selja ákveðnum aðila sem vill kaupa framleiðslu þess. Þá getur samkeppnisráð mælt fyrir um á hvaða verði fyrirtæki eða fyrirtækjahópar skuli selja vörur sínar eða þjónustu. Sú heimild kemur einkum til greina þegar samkeppni er ófullnægjandi. Hin ófullnægjandi eða takmarkaða samkeppni getur átt sér ýmsar orsakir. Fyrirtækin, sem í hlut eiga, kunna að hafa komið málum svo fyrir með því að viðhafa ýmiss konar samkeppnishindranir. Fyrirtæki kann að vera markaðsráðandi sökum eðlis þess sviðs sem það starfar á, svo sem veitufyrirtæki og ýmis önnur þjónustufyrirtæki fyrir almenning. Loks getur fyrirtæki verið einrátt á markaði sökum þess að hið opinbera eða löggjafinn hefur séð svo til.“ Lögð er áhersla á að aðstæður geti verið svo fjölbreytilegar að slík upptalning mögulegra og heimilla úrræða geti ekki verið tæmandi. Að öðru leyti vitna ákvarðanir samkeppnisráðs best um fjölbreytileika þeirra úrræða sem til greina kemur að beita.

Í þessu sambandi er sérstaklega áhugaverð ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/1998 þar sem fjallað var um Breiðvarp Landssíma Íslands.¹²⁰ Í hluta II B 7 í ákvörðuninni ræðir

¹¹⁹ Orð þessi komu fram í ræðu Steingrims J. Sigfússonar í umræðu um nefndarálit efnahags- og viðskiptanefndar, sbr. B-mál 1992. 116. löggjafarþing. 68. 9. fundur 9. mál: samkeppnislög frv. 8/1993.

¹²⁰ Umræddur hluti ákvörðunarinnar varðar aðeins hugleiðingar samkeppnisráðs um möguleg úrræði síðar án þess að þær séu hluti af ákvörðun samkeppnisráðs um þau ágreiningsefni sem uppi voru í málinu.

samkeppnisráð um möguleg úrræði vegna sterkrar stöðu Landssímans á fjarskiptamarkaði, einkum Breiðvarps Landssímans. Af þeirri umfjöllun verður ljós sú afstaða samkeppnisyfirvalda að þau telja, án tillits til tiltekinna brota, stöðu Landssímans í raun ógna samkeppni og erfitt sé að samræma hana markmiðum samkeppnislaga.

Í ákvörðuninni segir m.a. orðrétt:

Eins og áður sagði telur samkeppnisráð að þær aðstæður sem skapast hafa og eru að skapast á fjarskiptamarkaði geti haft skaðleg áhrif á samkeppni og stríði þar með gegn markmiði og tilgangi samkeppnislaga. Ljóst er að þau skaðlegu áhrif sem hér um ræðir eru alger yfirburðastaða Landssíma Íslands á markaði fyrir sölu aðgangs að grunnfjarskiptavirkjum.

Í ákvörðuninni segir samkeppnisráð jafnframt að samkeppnislög hafi að geyma „óvenjuskýrar heimildir“ til að grípa til aðgerða gegn röskun á samkeppni sem ekki stafar af tilteknum aðgerðum. Lítur samkeppnisráð svo á að í 17. gr. sé að finna heimildir til að grípa til hvers konar ráðstafana sem unnt er að sýna fram á með rökum að séu nauðsynlegar til að tryggja virka samkeppni nema skýr ákvæði sérlaga eða ákvæða stjórnarskrár mæli fyrir um annað. Samkvæmt þessu lítur samkeppnisráðið svo á að lögin vitni um þá skoðun löggjafans að samkeppnisráði væri nauðsynlegt að hafa tiltölulega frjálssar hendur um mat á því hvenær aðgerða væri þörf og til hvaða aðgerða þyrfti að grípa í hverju tilfelli svo bregðast mætti við aðstæðum sem geta haft skaðleg áhrif á samkeppni á tilteknum markaði. Samkvæmt þessu er hvorugt talið upp með tæmandi hætti í 17. gr., þau atvik sem geta valdið því að samkeppnisráð grípi til aðgerða né þær aðgerðir sem ráðið getur gripið til.

Síðan segir orðrétt í ákvörðun samkeppnisráðs:

Hins vegar er ljóst, að samkeppnisráð, sem og önnur stjórnvöld, verða að gæta almennra reglna stjórnisýsluréttarins við ákvarðanatöku sína, þ. á m. meðalhöfsreglu. Samkvæmt henni ber ávallt að beita þeim úrræðum sem minnst eru íþyngjandi fyrir þann eða þá sem sæta verða þeim ákvörðunum sem teknar eru, að því gefnu að úrræðin dugi til að ná því lögmæta markmiði sem að er stefnt. Svo sem rakið hefur verið hér að framan er það skoðun samkeppnisráðs, að verði þær aðstæður sem fyrir hendi eru á fjarskiptamarkaðnum látnar afskiptalausar muni Landssíminn styrkja verulega þá yfirburðastöðu sem fyrirtækið hefur nú þegar. Þá hafa verið rakin þau úrræði sem til greina þykja koma. Ganga þau mislangt í að skerða athafnafrelsi Landssímans.

Við mat á þeim úrræðum sem til greina kemur að beita verður samkeppnisráð að hafa til hliðsjónar og vega saman, hagsmuni Landssímans af því að fyrirtækið ráði starfrækslu fjarskiptakerfa sinna og hagsmuni keppinauta Landssímans, viðskiptavina og neytenda af virkri samkeppni á markaðnum. Í því sambandi verður sérstaklega að huga að þeim þjóðhagslega mikilvægu hagsmunum sem löggjafinn hefur ákveðið að vernda beri með ákvæðum samkeppnislaga. Ef niðurstaða þessa mats sýnir að markmiði samkeppnislaga verði ekki náð með öðru og vægara móti en því að t.d. Landssíma Íslands verði skipt upp eða fyrirtækið skyldað til að stofna sérstakt fyrirtæki utan um breiðband sitt er ótvírætt að heimilt er að grípa til slíkra aðgerða. Þessi niðurstaða styrkist og af þeim markmiðum sem lýst er í greinargerð með frumvarpi til fjarskiptalaga nr. 143/1996, sem fyrr er frá greint og af viðeigandi ákvæðum EES-samningsins.

Sú niðurstaða samkeppnisráðs, að það hafi ótvíræðar heimildir til að mæla fyrir um skiptingu Landssímans, er athyglisverð. Þótt aðstæður á fjarskiptamarkaði kunni

sumpart að vera þess eðlis að nauðsyn kallaði á slík úrræði í ríkara mæli en á öðrum sviðum sýnist að í þessum viðhorfum samkeppnisráðs felist að eigi sambærileg lýsing við um markaðsaðstæður á dagvörumarkaði eða byggingavörumarkaði hafi samkeppnisráð heimild til að mæla fyrir um að fyrirtæki, sem starfa á þeim sviðum, verði skipt upp eða fyrirtæki, eftir atvikum, stofni sérstök fyrirtæki um tiltekna þætti rekstrarins.

Ekki reyndi á þessi viðhorf í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Við áfrýjun málsins til nefndarinnar var m.a. gerð krafa um að þessi hluti ákvörðunar yrði felldur úr gildi. Var því haldið fram að umfjöllun um stöðu mála á fjarskiptamarkaði og hugsanlegar íhlutunaraðgerðir samkeppnisyfirvalda væru þess eðlis að væri ígildi stjórnvaldsákvörðunar. Taldi áfrýjandi, Landssími Íslands, að hann hefði ekki, að því er þetta varðaði, notið andmælaréttar eins og honum bar. Lögformlegra sjónarmiða hefði því ekki verið gætt við undirbúning hinar kærðu ákvörðunar og bæri því að ómerkja ákvörðunina í heild sinni. Þótt umræddur hluti ákvörðunarinnar væri ekki tekinn upp í ákvörðunarorð samkeppnisráðs taldi áfrýjandi að hin afdráttarlaus afstaða, sem fælist í niðurstöðu samkeppnisráðs, væri svo íþyngjandi að óhjákvæmilegt hefði verið að gæta andmælaréttar. Þá taldi Landssíminn að auki að sú yfirlýsing samkeppnisráðs, að til álita gæti komið að greina breiðbandið frá Landssímanum, væri verulega íþyngjandi fyrir fyrirtækið og samkeppnisráði hefði verið skylt að láta áfrýjanda njóta andmælaréttar. Áfrýjunarnefndin hafnaði að fella úr gildi þessi ummæli. Var talið að í þeim fælust ekki bindandi ákvörðun samkvæmt ákvæðum samkeppnislaga heldur einungis hugleiðingar samkeppnisráðs. Bindandi ákvörðun samkeppnisráðs síðar yrði að undirbúa eins og lög stæðu til.¹²¹ Samkvæmt þessu hefur áfrýjunarnefndin ekki fjallað efnislega um þessi viðhorf samkeppnisráðs. Verður því að telja að nokkur óvissa ríki um hver yrðu afdrif þessara viðhorfa samkeppnisráðs á þeim vettvangi. Þá hefur ekki reynt á þessi viðhorf fyrir íslenskum dómstólum.

Ekki verður fram hjá því horft að lögskýringar samkeppnisráðs, að því er varðar heimildir til að mæla fyrir um uppskiptingu fyrirtækja, eru ekki óumdeildar. Vakin er athygli á að undir orðið „skipting“, eins og það er notað í fyrirsögn greinarinnar, geta fallið ýmis úrræði sem ganga mismunandi langt. Ef miðað er við úrræði sem lengst ganga, þ.e. bókstafleg skipting fyrirtækis í fleiri sjálfstæðar einingar, sýnist út frá almennum lagaviðhorfum að gera verði þá kröfu að beiting svo íþyngjandi úrræða hvíli á ótvíræðri lagastöð. Hafa verður í huga að slíkt úrræði felur í raun í sér, þegar lengst er gengið, að fyrirtæki er nánast leyst upp og ný stofnuð á grunni þess. Þetta er að sjálfsögðu til þess fallið að hafa veruleg áhrif á verðmæti fyrirtækis, skipulag þess og starfsemi. Þá geta slíkar aðgerðir haft bein áhrif á hagsmuni ótiltekins fjölda hluthafa, t.d. þegar um er að ræða almenningshlutafélög. Skilyrði um skýrar lagaheimildir til að grípa til svo íþyngjandi aðgerða er tæpast fullnægt eins og samkeppnislögin eru nú. Vafasamt verður að telja að íslenskir dómstólar teldu sig, út frá almennum lagaviðhorfum, hafa nægilega skýrar heimildir til að mæla fyrir um slíkt úrræði. Án efa er varlegra að mæla fyrir um þess konar úrræði í lögum með skýrari hætti áður en gripið er til þess.

¹²¹ Sjá nánar úrskurð áfrýjunarnefndarinnar í máli 13/1998. Sjá slóðina: <http://www.samkeppni.is>.

Hins ber þó að geta að í nýframkomnu frumvarpi til samkeppnislaga er gert ráð fyrir beinni heimild til þess að mæla fyrir um inngríp af þessu tagi. Í 16. gr. frumvarpsins segir m.a. svo:

Samkeppniseftirlitið getur gripið til aðgerða gegn:

a. samningum, skilmálum og hvers konar athöfnum sem brjóta í bága við 10., 11. og 12. gr.,

b. athöfnum opinberra aðila að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni að því tilskildu að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna.

Aðgerðir Samkeppniseftirlitsins geta falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að stöðva brot gegn ákvæðum laganna eða bregðast við athöfnum opinberra aðila sem kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni.

Samkeppniseftirlitið getur beitt úrræðum bæði til breytingar á atferli og skipulagi, í hlutfalli við það brot sem framið hefur verið og nauðsynlegt telst til að stöðva það í reynd. Þó er einungis heimilt að beita úrræðum til breytingar á skipulagi ef sýnt þykir að ekki sé fyrir hendi árangursríkt úrræði til breytingar á atferli eða þar sem jafnárangursríkt úrræði til breytingar á atferli væri meira íþyngjandi fyrir hlutaðeigandi aðila en úrræði til breytingar á skipulagi. (leturbr.)

Um nánari forsendur þessara lagabreytinga vísast til umfjöllunar í greinargerð með frumvarpinu, þskj. 833. Málið er enn of skammt á veg komið til þess að unnt sé að fjalla efnislega um beitingu úrræða á grundvelli frumvarpsgreinarinnar sem yfirvofandi raunveruleika. Allt að einu er unnt að fullyrða að komi til lögtöku slíkrar heimildar þá hefur hún óhjákvæmilega áhrif með tilliti til stöðu fjölmiðlamarkaðarins og rýmkar möguleika samkeppnisyfirvalda á því að grípa inn í samþjöppun sem í samkeppnisréttarlegum skilningi brýtur í bága við fyrirmæli laganna um bann við samkeppnishömlum.

Á hinn bóginn sýnist á grundvelli gildandi laga ekki unnt að útiloka að til greina komi að samkeppnisráð geti gripið til skyldra úrræða sem þjóna svipuðu markmiði en ganga ekki jafnlangt; úrræða sem hafa ekki með jafnafgerandi hætti áhrif á verðmæti fyrirtækis, grundvallarskipulag þess og starfsemi. Má þar nefna fyrirmæli um að fyrirtæki verði gert að hætta tilteknum þáttum starfseminnar, t.d. þar sem fyrirtæki nýtir sér efnahagslegan styrk sinn til að hindra samkeppni á sviðum sem ekki varða meginstarfsemi þess.¹²² Hér gætu einnig komið til fyrirmæli um að selja tilteknar eignir, svo sem hlutafé í öðrum félögum o.s.frv., án þess að það varði beint meginatriði í starfsemi þess, hafi veruleg áhrif á verðmæti fyrirtækis eða grundvallarskipulag. Sennilegt er að samkeppnisráð geti gripið til þess konar úrræðis til að hafa áhrif á aðstæður á markaði.

Í 18. gr. samkeppnislaga er meginboð laganna um samruna fyrirtækja að finna. Með lagabreytingunum árið 2000 voru samrunareglur 18. gr. styrktar en eftir dóm Hæstaréttar í svokölluðu Flugleiðamáli á árinu 1998¹²³ var óljóst að hvaða marki unnt væri að breyta samrunareglu laganna í þeim tilvikum þegar markaðsráðandi fyrirtæki eykur markaðsyfirráð sín með yfirtöku keppinauta. Beindust lagabreytingarnar 2000

¹²² Hér má t.d. nefna þann möguleika að ráðandi verslunarkeðju á dagvörumarkaði yrði bannað að selja bækur þar sem hún verður uppvís af því að nota efnahagslegan styrk sinn til að hindra samkeppni í bóksölu með t.d. undirboðum enda hafi önnur mildari úrræði ekki skilað árangri. Leggja ber áherslu á að þetta er eingöngu nefnt í dæmaskyni sem mögulegt úrræði og engin afstaða er tekin til þess hvort skilyrði væru til að beita þess konar úrræði við þær markaðaðstæður sem nú ríkjá á Íslandi.

¹²³ Hrd. 1998/1300.

ekki síst að því að skapa svigrúm til aðgerða undir þeim kringumstæðum. Ákvæði 18. gr. hljóðar svo:

Telji samkeppnisráð að samruni hindri virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða, eins eða fleiri fyrirtækja, verði til eða slík staða styrkist getur ráðið ógilt samruna sem þegar hefur átt sér stað. Samkeppnisráð getur einnig sett slíkum samruna skilyrði sem verður að uppfylla innan tilskilins tíma. Við mat á lögmæti samruna skal samkeppnisráð taka tillit til þess að hvaða marki alþjóðleg samkeppni hefur áhrif á samkeppnisstöðu hins sameinaða fyrirtækis. Enn fremur skal við mat á lögmæti samruna taka tillit til þess hvort markaður er opinn eða aðgangur að honum er hindraður.

Ákvæði 1. mgr. tekur einungis til samruna þar sem sameiginleg heildarvelta viðkomandi fyrirtækja er 1 milljarður kr. eða meira. Telja skal með veltu móður- og dótturfélaga, fyrirtækja innan sömu fyrirtækjasamstæðu og fyrirtækja sem aðilar samrunans hafa bein eða óbein yferráð yfir. Þá skulu a.m.k. tvö af þeim fyrirtækjum, sem aðild eiga að samrunanum, hafa a.m.k. 50 millj. kr. ársveltu hvert um sig til að 1. mgr. taki til hans.

Tilkynna skal Samkeppnisstofnun um samruna sem fellur undir 1. mgr. eigi síðar en einni viku eftir að samningi um hann er lokið eða tilkynnt er opinberlega um yfirtökubod eða að tiltekinn aðili hafi náð yferráðum í fyrirtæki. Frestur hefst þegar eitt af þessu hefur gerst. Í tilkynningunni skal veita upplýsingar um samrunann og um þau fyrirtæki sem honum tengjast. Samkeppnisráð setur reglur þar sem nánar eru tilgreindar þær upplýsingar sem fram verða að koma í tilkynningu, þar á meðal um markaði sem samruninn hefur áhrif á og um önnur nauðsynleg atriði við athugun á samkeppnislegum áhrifum hans.

Samkeppnisstofnun skal tilkynna viðkomandi fyrirtækjum innan þrjátíu daga ef hún telur ástæðu til frekari rannsóknar á samkeppnislegum áhrifum samrunans. Frestur þessi byrjar að líða þegar Samkeppnisstofnun berst tilkynning sem uppfyllir skilyrði 3. mgr. og reglna sem settar eru samkvæmt ákvæðinu. Berist tilkynning frá Samkeppnisstofnun skv. 1. másl. ekki innan tilskilins frests getur samkeppnisráð ekki ógilt samrunann. Ákvörðun um ógildingu skal taka eigi síðar en þremur mánuðum eftir að tilkynning skv. 1. másl. hefur verið send viðkomandi fyrirtækjum.

Til þess að tryggja að hugsanleg ákvörðun skv. 1. mgr. nái að fullu fram að ganga getur samkeppnisráð gripið til íhlutunar í samruna til bráðabirgða. Íhlutun getur falist í banni til bráðabirgða gegn því að láta samruna koma til framkvæmda þar til endanleg niðurstaða samkeppnisyfirvalda á athugun á samrunanum liggur fyrir eða öðrum ráðstöfunum sem hafa sömu áhrif.

Ákvæði samkeppnisráð að ógilda samruna getur ráðið, samhliða ákvörðun á grundvelli 1. mgr. eða með sérstakri ákvörðun, mælt fyrir um að fyrirtæki eða eignir, sem sameinaðar hafa verið, verði aðskildar eða sameiginlegri stjórn hætt eða að gripið verði til annarra viðeigandi aðgerða til að skapa að nýju skilyrði fyrir virkri samkeppni.

Samrunareglur gegna því mikilvæga hlutverki að koma í veg fyrir að samkeppnislegri gerð markaða sé breytt, með samruna eða yfirtöku, á þann hátt að samkeppni hverfi eða minnki til muna. Líta verður þá til þess að fyrir fram bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu kemur ekki í veg fyrir samkeppnishömlur sem stafa af samruna. Í samruna felst að einn eða fleiri keppinautar hverfa af markaðinum. Í 1. mgr. 18. gr. er lögfest sú meginheimild samkeppnisyfirvalda að ógilda eða setja samruna skilyrði.

Í lögskýringargögnum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 107/2000, um breytingar á samkeppnislögum, kemur fram að heimilt sé að ógilda eða setja samruna skilyrði þegar hann leiðir til þess að markaðsráðandi staða fyrirtækis styrkist. Í því sambandi verði að hafa í huga að samkeppni sé þegar takmörkuð af þeirri ástæðu að fyrirtæki er markaðsráðandi. Öll samþjöppun til viðbótar með fækkun keppinauta á viðkomandi markaði sé til þess fallin að raska samkeppni enn frekar og valda

neytendum tjóni. Með breytingunni sé 18. gr. samræmd þeim samrunareglum sem gilda í aðildarríkjum EES-samningsins og víðar. Í öðru lagi er tekið fram að unnt sé að beita ákvæðinu þegar svo kölluð fákeppnis- eða sameiginleg markaðsráðandi staða (e. oligopolistic eða joint dominance) verður til við samruna eða þegar slík staða styrkist. Sé þetta einnig í samræmi við samrunareglur EES-samningsins, sbr. og löggjöf fjölmargra annarra ríkja. Í greinargerð með frumvarpi til laganna segir síðan orðrétt:

Við mat á því hvort sameiginleg markaðsráðandi staða verður til við samruna verður að athuga hvernig líklegt er að viðkomandi markaður þróist. Í því sambandi verður að taka til athugunar hvort samruninn sem um ræðir leiðir til þess að samkeppni á markaðnum verði raskað af samrunafyrirtækjunum auk eins eða fleiri fyrirtækja til viðbótar. Þetta getur orðið við það að efnahagsleg tengsl myndist á milli fyrirtækjanna sem gera þeim kleift að móta sameiginlega eða samræmda markaðsstefnu og starfa að verulegu leyti án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina eða neytenda. Þar sem mikil samþjöppun er á tilteknum mörkuðum getur orðið töluverð hættu á því að fyrirtæki taki gagnkvæmt tillit hvert til annars og fákeppni, markaðurinn er t.d. gagnsær og vörurnar eða þjónustan sem boðin er á viðkomandi markaði er einsleit. Fyrirtækin geta m.a. við þær aðstæður vitað með nokkurri vissu hver viðbrögð keppinauta verða við tilteknum markaðsaðgerðum. Þetta hefur þau áhrif að fyrirtækin hafa ekki lengur nauðsynlegt samkeppnislegt aðhald heldur leiða markaðsaðstæður til þess að þau verða samstíga í markaðshegðun, t.d. takmarka þau framboð á vöru eða þjónustu til þess að geta hækkað söluverð með það að leiðarljósi að samræmd markaðshegðun leiði til hámarkunar sameiginlegs hagnaðar. Hér liggur til grundvallar sú kenning hagfræðinnar að tengsl séu á milli annars vegar stærðar og fjölda fyrirtækja á markaðinum og hins vegar þess hvaða líkur eru á samstilltum aðgerðum milli fyrirtækja, án þess að endilega sé um að ræða ólöglegt samráð, t.d. um verðhækkanir. Er þessari breytingu ætlað að vinna gegn frekari myndun fákeppnismarkaða hér á landi.¹²⁴

Í 2. mgr. laganna eru heimildir til inngrips í samruna síðan takmarkaðar við það að sameiginleg heildarvelta nemi a.m.k. 1 milljarði króna, svo sem það er nánar útfært í lagagreininni.¹²⁵

Svo sem nánar er rakið í 4. kafla skýrslunnar reyndi á beitingu 18. gr. samkeppnislaga í ákvörðunum samkeppnisráðs nr. 10 og 12/2005. Vísast um þá umfjöllun til þess kafla en nánar verður að henni vikið í niðurstöðum nefndarinnar.

Um samkeppnislög skal þess enn fremur getið að í XI. kafla þeirra er að finna fyrirmæli um framkvæmd samkeppnisreglna o.fl., samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, sem mögulega en þó ólíklega gætu haft þýðingu í þessu samhengi.

Að samkeppnislögum verður vikið nánar í niðurstöðum nefndarinnar. Klassískt álitaefni í því sambandi er sú spurning hvort hefðbundin samkeppnisréttarleg úrræði nægi til þess að sporna við óæskilegri samþjöppun eignarhalds á fjölmíðlamarkaði. Efasemdum hefur verið hreyft af því tilefni.

¹²⁴ Alþt. 1999, þskj. 770.

¹²⁵ Sú takmörkun var ekki í upphaflegri gerð frumvarpsins en kom inn í meðförum þingsins.

5.6 Fjarskiptalög, nr. 81/2003

Gildandi fjarskiptalög eru nr. 81 frá árinu 2003. Miklar breytingar hafa orðið á þessu sviði á liðnum árum. Lögbundinn einkaréttur ríkisins til þess að reka almenna talsímabjónustu var afnuminn 1998 og með eldri fjarskiptalögum nr. 107/1999 áttu sér stað mestu grundvallarbreytingar á því réttarsviði frá upphafi. Þau lögmál, sem á þessu sviði gilda, hafa um margt verið talin önnur en þau lögmál sem gilda um aðra atvinnustarfsemi. Kemur þar ekki síst til að til skamms tíma var um að ræða einkarétt ríkisins, ekki aðeins hér á landi heldur jafnframt í helstu samburðarlöndum okkar í Evrópu. Það hefur m.a. leitt til þess að ekki hefur verið talið tækt að fella ákveðna þætti fjarskiptabjónustu undir samkeppnislöggjöfina.

Í þessu nýja umhverfi er Póst- og fjarskiptastofnun ætlað hlutverk eftirlitsaðila sem hefur það hlutverk að móta samkeppnismarkað á sviði þar sem ríkisrekstur og einokun hefur lengst af viðgengist. Um hlutverk stofnunarinnar þar að lútandi verður nánar fjallað í næsta kafla sem tekur til laga um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003. Langtímamarkmiðið er aftur á móti óumdeilanlega það að á fjarskiptamarkaði þurfi ekki sértækar aðgerðir til eftirlits með markaðinum.

Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 81/2003 er vikið að þróun mála þessara fyrstu ára í breyttu umhverfi. Þar kemur m.a. fram að vöxtur hafi orðið í háhraða Internetsnotkun. Reglur, sem skyldi fjarskiptafyrirtæki með umtalsverða markaðshlutdeild á talsímamarkaði til að leigja fjarskiptafyrirtækjum heimtaugar, hafi komið af stað framboði á bandbreiðum tengingum fyrir fyrirtæki og heimili sem byggist á DSL-tækni. Með notkun DSL sé hægt að hraða Internetssamskiptum og notendur geti betur nýtt sér nýja þjónustu á Netinu, svo sem hljóm- og myndflutning. Þá geri reglur um númeraflutning og fast forval notendum auðveldara fyrir að skipta um þjónustuveitanda. Auk þess séu væntingar uppi vegna stafræns gagnvirkis sjónvarps og innleiðingar þriðju kynslóðar farsíma.¹²⁶

Þróun mála á þessu réttarsviði er afar hröð og þegar á árinu 2002 var orðið ljóst að hin nýja fjarskiptalöggjöf ESB kallaði á breytta löggjöf hér á landi. Í greinargerð með tilvitnuðu frumvarpi eru tekin saman helstu markmið nýrrar löggjafar:

Frá því að lögbundinn einkaréttur ríkisins til fjarskiptastarfsemi var afnuminn hafa höfuðmarkmið fjarskiptalaga einkum verið tvenns konar, annars vegar að efla virka samkeppni og hins vegar að tryggja að allir landsmenn eigi kost á ákveðinni lágmarksfjarskiptabjónustu. Sérstök fjarskiptalöggjöf er talin nauðsynleg til að þeim markmiðum verði náð. Til að stuðla að því að fjarskiptamarkaðurinn þróist í átt til almenns samkeppnismarkaðar og tryggja fjarskiptabjónustu fyrir alla landsmenn eru eftirfarandi breytingar m.a. lagðar til á gildandi lögum: 1. Ekki er lengur krafist rekstrarleyfis til að stunda fjarskiptastarfsemi en í staðinn munu fjarskiptafyrirtæki starfa eftir almennum heimildum. 2. Við mat á því hvort fyrirtæki hafi umtalsverða markaðshlutdeild er beitt reglum samkeppnisréttarins um mat á markaðsráðandi stöðu í stað þess að miða við 25% markaðshlutdeild eins og gert er í núgildandi lögum. 3. Staðfestur er formlegur samruni fjarskipta og útvarps sem leiðir til þess að reglur um dreifingu útvarps er að finna í frumvarpinu. 4. Heimild er veitt til þess að gera dreifingu ákveðinna útvarpsdagskráa að skyldu. 5. Ítarlegri ákvæði en áður eru um vernd notenda fjarskiptabjónustu. 6. Tryggður er réttur notenda til lágmarksþjónustu í talsíma- og gagnaflutningi í alþjónustu auk þess sem stefnt er að því að bæta fyrirkomulag jöfnunarsjóðs sem annast greiðslur fyrir alþjónustu sem ekki stendur undir sér.

¹²⁶ Alþt. 2002, þskj. 960.

7. Skilmálar um aðgang að netum og þjónustu eru endurskoðaðir. 8. Settar eru markvissari reglur um samnýtingu á aðstöðu.¹²⁷

Lögin sjálf eru allviðamikil, alls 76. greinar, auk ákvæða til bráðabirgða. Í fjölmörgum atriðum snerta þau viðfangsefni nefndar þessarar. Engar forsendur eru til þess að taka saman heildstætt yfirlit yfir lögin. Hér á eftir verður því einungis dregið á helstu skilgreiningar og efnisreglur sem þýðingu hafa og jafnframt atriði sem varða þá tækni sem löggjöfin gerir ráð fyrir.

Í I. kafla laganna er markmiðum þeirra lýst á þá leið að tryggja hagkvæm og örugg fjarskipti á Íslandi og efla virka samkeppni á fjarskiptamarkaði. Jafnframt að íslenska ríkinu beri að tryggja eftir því sem unnt sé að öllum landsmönnum bjóðist aðgangur að fjarskiptaþjónustu.

Í II. kafla laganna, nánar tiltekið 3. gr. þeirra, gefur að finna skilgreiningar á helstu hugtökum réttarsviðsins. Til glöggvunar er nauðsynlegt er að taka hér upp helstu skilgreiningar:

2. *Aðgangur*: Að veita öðru fjarskiptafyrirtæki aðgang að fjarskiptaneti, aðstöðu eða fjarskiptaþjónustu samkvæmt fastsettum skilmálum í þeim tilgangi að veita fjarskiptaþjónustu. [...]
3. *Almennt talsímanet*: Fjarskiptanet sem er notað til að bjóða almenna talsímaþjónustu. Netið gerir flutning milli nettengipunkta mögulegan, bæði á tali og öðrum tegundum boðskipta, svo sem faxi og gögnum.
4. *Almennt fjarskiptanet*: Fjarskiptanet sem er notað að öllu eða mestu leyti til að bjóða almenna fjarskiptaþjónustu.
5. *Alþjónusta*: Afmarkaðir þættir fjarskipta af tilteknum lágmarksgæðum sem boðnir eru öllum notendum á viðráðanlegu verði, óháð landfræðilegri staðsetningu þeirra.
6. *Áskrifandi*: Einstaklingur eða lögaðili sem er aðili að samningi við seljanda almennrar fjarskiptaþjónustu um afhendingu slíkrar þjónustu.
7. *Breiðskjássjónvarpsþjónusta*: Sjónvarpsþjónusta sem samanstendur að öllu leyti eða hluta til af dagskrárefni sem er framleitt til þess að sýna í breiðskjásformi með mynd í fullri hæð. [...]
8. *Fjarskiptafyrirtæki*: Einstaklingur eða lögaðili sem hefur tilkynnt Póst- og fjarskiptastofnun um fyrirhugaðan rekstur fjarskiptaþjónustu eða fjarskiptanets.
9. *Fjarskiptafyrirtæki með umtalsverða markaðshlutdeild*: Fjarskiptafyrirtæki sem Póst- og fjarskiptastofnun hefur skilgreint með umtalsverða markaðshlutdeild.
10. *Fjarskiptanet*: Sendikerfi og þar sem það á við skiptistöðvar, beinar og önnur úrræði sem gera mögulegt að miðla merkjum eftir þræði, þráðlaust, með ljósbylgjum, rafdreifikerfi, háspennulínunum eða með öðrum rafsegulaðferðum, þ.m.t. net fyrir hljóð- og sjónvarp og kapalsjónvarp. [...]
11. *Fjarskiptaþjónusta*: Þjónusta sem að nokkru eða öllu leyti felst í því að beina merkjum um fjarskiptanet.

¹²⁷ Alþt. 2002, þskj. 960.

12. *Fjarskipti*: Hvers konar sending og móttaka tákna, merkja, skriftar, mynda og hljóða eða hvers konar boðmiðlun eftir leiðslum, með þráðlausri útbreiðslu eða öðrum rafsegulkerfum. [...]
13. *Notandi*: Einstaklingur eða lögaðili sem notar eða sækir um að nota almenna fjarskiptaþjónustu. [...]
14. *Samruni*: Um skilgreiningu á samruna fer eftir samkeppnislögum.
15. *Samtenging*: Efnisleg og rökvis tenging fjarskiptaneta sem gerir notendum kleift að eiga samskipti við aðra notendur eða fá aðgang að þjónustu sem er veitt af öðru fjarskiptafyrirtæki. Ekki skiptir máli hvort þjónustan er veitt af eigendum netsins eða öðrum aðilum sem kunna að hafa aðgang að fjarskiptanetinu. [...]
16. *Skilyrt aðgangskerfi*: Sérhver tæknileg ráðstöfun eða fyrirkomulag sem veitir aðgang að lokaðri hljóð- eða sjónvarpsþjónustu. [...]
17. *Þróaður stafrænn sjónvarpsbúnaður*: Aðgangskassi sem tengist sjónvarpstæki eða stafrænt sjónvarpstæki sem getur tekið á móti stafrænni gagnvirkri sjónvarpsþjónustu.

Það skal áréttað að í lögnum er sendikerfi fyrir útvarp talið til fjarskiptaneta.

Í III. kafla laganna gefur að finna nánari útlistun á heimild fyrirtækja til fjarskiptastarfsemi, þ.e. til rekstrar fjarskiptaneta og fjarskiptaþjónustu, og þeirra lögbundnu skilyrða sem þau þurfa að uppfylla.

Í IV. kafla er fjallað um úthlutun *tíðna* og *númera* og er það hlutverk Póst- og fjarskiptastofnunar að fengnum umsóknum að úthluta slíkum réttindum til þeirra fjarskiptafyrirtækja sem reka eða nota fjarskiptanet eða þjónustu skv. almennri heimild, sbr. 7. gr. laganna, þar sem gefur jafnframt að finna frekari útlistun þessa.

Í 8. gr. er síðan að finna athyglisverð fyrirmæli sem varða þá stöðu sem upp kemur þegar fjarskiptafyrirtæki tekur þátt í samruna. Póst- og fjarskiptastofnun geti undir þeim kringumstæðum fellt réttindi þess til tíðninotkunar úr gildi að fullu eða að hluta til eða breytt skilyrðum réttinda ef hætta er á því að samkeppni eða hagkvæmri nýtingu tíðnirófsins verði hamlað eða forsendur fyrir veitingu tíðniréttinda eru að öðru leyti verulega breyttar eða brostnar.¹²⁸ Kemur fram í athugasemdum við greinina í frumvarpi að útvarpsstöðvar geti fallið undir þetta ákvæði ef þær reka sjálfar dreifikerfi og hafa tíðniheimild.

Í 3. mgr. 8. gr. er á hinn bóginn vikið að þeirri stöðu sem uppi er þegar slíku fyrirtæki er skipt upp í tvö eða fleiri fyrirtæki. Í 9. gr. laganna er fjallað um heimildir Póst- og fjarskiptastofnunar til þess að takmarka fjölda úthlutana á réttindum til þess að nota ákveðnar tíðnir við nánar tilgreindar aðstæður, m.a. til þess að tryggja skilvirka notkun tíðna og örva samkeppni. Í 10. gr. er síðan heimild fyrir stofnunina til þess að setja frekari skilyrði fyrir notkun tíðna og númera. Málsmeðferðarreglur miða að gagnsæi og jafnræði, sbr. t.d. 11. gr., og m.a. gert ráð fyrir því að útvarpsrásir geti verið boðnar út. Loks er í IV. kafla laganna vakin athygli á fyrirmælum 12. gr. þar sem mælt er fyrir um sérstaka heimild til þess að breyta skilyrðum fyrir þegar úthlutuðum réttindum.

¹²⁸ Sjá til samanburðar 18. gr. samkeppnislaga.

Í V. kafla fjarskiptalaga, 16.-18. gr., er fjallað um þær markaðsskilgreiningar sem Póst- og fjarskiptastofnun skal leggja til grundvallar mati sínu. Svo sem fram kom hér að framan er með lögnum horfið frá því viðmiði eldri laga að 25% markaðshlutdeild teljist umtalsverð og fyrirtæki, sem hafi þá stöðu, beri sérstakar skyldur samkvæmt ýmsum ákvæðum laganna. Í samræmi við þá stefnu, sem mörkuð hefur verið á vettvangi Evrópuréttarins, inniheldur V. kafli endurskoðaða skilgreiningu á hugtakinu *umtalsverð markaðshlutdeild* þar sem fyrst og fremst er tekið mið af meginreglum samkeppnisréttarsins sbr. fyrirmæli samkeppnislaga, nr. 8/1993, með síðari breytingum. Vegna þýðingar þessa fyrir starf nefndarinnar eru hér tekin upp í heild ákvæði 17. og 18. gr. laganna:

17. gr. Framkvæmd markaðsgreiningar.

Póst- og fjarskiptastofnun skal með hliðsjón af 16. gr. greina viðkomandi markaði með hliðsjón af skuldbindingum samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Þegar við á skal gera greininguna í samstarfi við Samkeppnisstofnun.

Markaðsgreiningin skal vera grundvöllur ákvörðunar um hvort Póst- og fjarskiptastofnun skuli leggja á, viðhalda, breyta eða fella niður kvaðir á fyrirtæki með umtalsverða markaðshlutdeild skv. 18. gr. Ef samkeppni telst virk skulu ekki lagðar kvaðir á fyrirtæki á þeim mörkuðum. Ef virk samkeppni ríkir ekki á viðkomandi markaði skal útnefna fyrirtæki með umtalsverða markaðshlutdeild á þeim markaði í samræmi við 18. gr. Leggja má á þau kvaðir samkvæmt lögum þessum eða viðhalda eða breyta kvöðum sem þegar hafa verið lagðar á.

18. gr. Umtalsverð markaðshlutdeild.

Fyrirtæki telst hafa umtalsverða markaðshlutdeild ef það eitt sér eða með öðrum hefur þann efnahagslega styrkleika á ákveðnum markaði að geta hindrað virka samkeppni og það getur að verulega leytí starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda.

Þegar fyrirtæki eitt sér eða með öðrum hefur umtalsverða hlutdeild á tilteknum markaði getur það einnig talist hafa umtalsverða hlutdeild á tengdum markaði ef tengsl milli markaðanna eru slík að fyrirtæki getur beitt markaðsstyrk sínum á öðrum markaðinum til að auka markaðsstyrk sinn á hinum.

Samgönguráðherra er heimilt að setja reglugerð um nánari sundurliðun markaða skv. 16. gr., um greiningu á stöðu markaða og um mælikvarða sem nota skal við mat á því hvort fyrirtæki, eitt eða fleiri saman, hafi umtalsverða markaðshlutdeild samkvæmt þessari grein.

Í VI. kafla laganna er fjallað um svokallaða alþjónustu og sértæka fjarskiptaþjónustu. Sýnast ákvæði þessa kafla ekki skipta máli í því sambandi sem hér er til skoðunar.

Í VII. kafla laganna er síðan fjallað um samtengingu neta og þjónustu og aðgang þar að lútandi. Kaflinn skiptist þannig að fyrstu þrjár greinarnar, 24.–26. gr., fjalla um skyldur sem hvíla jafnt á öllum fyrirtækjum án tillits til markaðshlutdeildar, í 27. gr. er almennt ákvæði um kvaðir sem leggja má á fyrirtæki með umtalsverða markaðshlutdeild í kjölfar markaðsgreiningar, 28.–32. gr. fjalla um tiltekna tegundir kvaða sem leggja má á, sbr. 27. gr., 33.–35. gr. eru sérreglur um ákveðnar tegundir aðgangs og 36. gr. gildir um fyrirtæki sem njóta sérleyfis eða verndar. Samandregið má segja að ákvæði kaflans miði öðru fremur að því að skapa samkeppnisréttarlega aðstöðu fyrir ný fjarskiptafyrirtæki til að hefja starfsemi á markaðnum.

Ákvæði VIII. kafla fjarskiptalaganna, sem fjallar um skilmála og gjaldskrár, þarfnast ekki sérstakrar skoðunar í þessu samhengi og sama gildir um IX. kaflann sem fjallar

um vernd persónuupplýsinga og friðhelgi einkalífs, sem og X. kafla laganna sem fjallar um talsímaþjónustu.

Í XI. kafla laganna er hins vegar fjallað um stafrænt útlit sem nær bæði til dreifingar á hljóðvarpi og sjónvarpi. Er ekki lengur gerður greinarmunur á fjarskiptanetum og þjónustu eftir því hvort um er að ræða útlitþjónustu eða aðra fjarskiptaþjónustu. Ákvæði laganna hér að lútandi skipta verulegu máli fyrir viðfangsefni nefndarinnar, þ.e. 55.-58. gr. Þýðingarmest í þessu sambandi eru fyrir mæli 55. gr., svohljóðandi:

55. gr. Skylda til að flytja útlit dagskrá.

Leggja má á aðila, sem bjóða fjarskiptanet til dreifingar hljóð- og sjónvarpsendinga til almennings, skyldur til að flytja ákveðna útlit dagskrá þegar umtalsverður hluti notenda nýtir sér netin til að taka á móti hljóð- og sjónvarpsendingum. Slíkar skyldur skulu einungis lagðar á þegar sérstaklega ríkar ástæður mæla með því.

Í greinargerð með frumvarpi að lögum segir svo um greinina:

Ákvæði um skyldu til að flytja útlit dagskrá byggist annars vegar á 12. gr. aðgangs- og samtengingartilskipunarinnar (Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/19/EB frá 7. mars 2002), sem kveður á um aðgang að fjarskiptanetum, og hins vegar á 31. gr. Alþjónustutilskipunarinnar (Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/22/EB frá 7. mars 2002), sem fjallar um skyldu til að flytja ákveðna útlit dagskrá. Skylda til að flytja útlit dagskrá er nýmæli í lögum um fjarskipti en slíkar skyldur hafa viðgengist í sumum löndum, einkum í sambandi við kapalkerfi sjónvarps. Hér er gert ráð fyrir möguleika þess að leggja slíkar skyldur á aðila sem bjóða fjarskiptanet fyrir dreifingu útlit dagskrár þegar umtalsverður fjöldi notenda notfærir sér netið sem helsta möguleika sinn til þess að taka á móti útliti. Sú takmörkun er sett á framkvæmd þessa ákvæðis að slíkar skyldur verða einungis lagðar á þegar sérstaklega stendur á, t.d. til að ná markmiðum um útlit dreifingu til allra landsmanna. Við beitingu þessa ákvæðis verður haft samráð við menntamálayfirvöld.

55. gr. verður að skoða í samhengi við umfjöllun nefndarinnar um svokallaðar „must- og may carry“-reglur í X. kafla.

Aðrar greinar X. kafla skýra sig sjálfar:

56. gr. Skilyrt aðgangskerfi.

Skilyrtur aðgangur að stafrænni hljóð- og sjónvarpsþjónustu skal fullnægja reglum sem Póst- og fjarskiptastofnun setur á grundvelli skuldbindinga samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Þær kveði m.a. á um tæknilega eiginleika og skyldur til þess að veita aðgang.

57. gr. Staðlar í gagnvirkri sjónvarpsþjónustu.

Póst- og fjarskiptastofnun skal beina því til fyrirtækja sem starfrækja stafræna gagnvirka sjónvarpsþjónustu fyrir almennig eða selja þróaðan stafrænan sjónvarpsbúnað að þau noti opna staðla fyrir forritatengsl í samræmi við skuldbindingar samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið.

58. gr. Kröfur vegna stafræns útlits í almennum fjarskiptanetum.

Almenn fjarskiptanet sem sett eru upp til þess að dreifa stafrænni sjónvarpsþjónustu skulu vera fær um að dreifa breiðskjássjónvarpsþjónustu og dagskrám. Fjarskipta-fyrirtæki sem taka við og dreifa breiðskjássjónustu eða dagskrám skulu viðhalda breiðskjásforminu.

Þá má nefna ákvæði XII. kafla sem fjallar um fjarskiptabúnað og lýtur fyrst og fremst að ýmsum tæknilegum atriðum og útfærslum og útheimtir ekki frekari skoðun, sem og ákvæði XIII. kafla sem fjallar um réttindi til að starfa við fjarskiptavirki; ákvæði XIV. kafla sem fjallar um uppsetningu og vernd fjarskiptavirkja og XV. kafla sem tekur til fjarskipta á hættutímum. Í viðurlagaákvæðum XVI. kafla er síðan gerð grein fyrir úrræðum Póst- og fjarskiptastofnunar þegar brotið er gegn reglum um almennar heimildir og réttindi fjarskiptafyrirtækja eða gegn ákvæðum laga og reglugerða um fjarskipti.

5.7 Lög um Póst- og fjarskiptastofnun, nr. 69/2003

Það er eðlilegt að huga að fyrimælum laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, í framhaldi af og í samhengi við umfjöllun um fjarskiptalög. Í lögnum er öðru fremur fjallað um tilhögun stjórnsýslu málaflokksins og málsmeðferð þar sem stofnuninni er ætluð yfirstjórn og eftirlit með fjarskiptafyrirtækjum og póstrekkendum. Í 3. gr. eru verkefni Póst- og fjarskiptastofnunar afmörkuð en þau eru svofellð:

1. Að annast framkvæmd laga um fjarskipti og laga um pósthjónustu og hafa eftirlit með fjarskiptum og pósthjónustu, svo sem nánar er kveðið á um í lögum um það efni. Stofnunin skal framfylgja lögnum og stuðla að því að markmið þeirra náist.
2. Að stuðla að samkeppni á sviði póst- og fjarskiptaþjónustu og koma í veg fyrir óréttmæta viðskiptahætti með því m.a. að:
 - a. vinna gegn röskun eða takmörkun samkeppni á mörkuðum fjarskipta- og pósthjónustu,
 - b. hvetja til skilvirkra fjárfestinga í innviðum fjarskipta og stuðla að nýbreytni,
 - c. ýta undir hagnýta notkun tíðna og númera og viðhafa skilvirkra stjórn á notkun þessara gæða.
3. Að taka þátt í þróun markaðar fyrir fjarskipta- og pósthjónustu og upplýsingatækni með því m.a. að:
 - a. vinna gegn hindrunum í vegi framboðs á fjarskiptanetum, aðstöðu og þjónustu sem þeim tengist og fjarskipta- og pósthjónustu,
 - b. hvetja til uppsetningar og þróunar fjarskiptaneta og gagnvirkni þjónustu sem nær til allra ríkja innan EES,
 - c. stuðla að því að gætt sé jafnræðis við meðhöndlun fjarskiptafyrirtækja og póstrekkenda sem búa við sömu aðstæður,
 - d. eiga samstarf við aðrar eftirlitsstofnanir í EES og Eftirlitsstofnun EFTA í þeim tilgangi að koma á samræmdum eftirlitsháttum og samræmdri túlkun löggjafar,
 - e. stuðla að samruna fjarskiptatækni og upplýsingatækni,
 - f. stuðla að þróun upplýsingasamfélagsins með markvissri innleiðingu nýrrar tækni og vinnubragða.
4. Að gæta hagsmuna almennings með því m.a. að:
 - a. vinna að því að allir landsmenn eigi aðgang að alþjónustu,
 - b. stuðla að vernd neytenda í viðskiptum þeirra við fjarskiptafyrirtæki og póstrekkendur,
 - c. vinna að ráðstöfunum til að vernda persónuupplýsingar og friðhelgi einkalífs,
 - d. stuðla að birtingu skýrra upplýsinga fyrir notendur og krefjast gagnsæi gjaldskráa og skilmála fyrir notkun almennrar fjarskipta- og pósthjónustu,
 - e. tryggja hag notenda, þ.m.t. einstakra þjóðfélagshópa, svo sem öryrkja, sem best að því er varðar val, verð og gæði,
 - f. tryggja að heildstæði og öryggi almennra fjarskiptaneta sé viðhaldið.
5. Að vera ráðgefandi fyrir stjórnvöld og ráðuneyti á sviði fjarskipta- og póstmála og hafa eftirlit með því að Ísland uppfylli á hverjum tíma þær skuldbindingar sem mælt er fyrir um í alþjóðlegum samningum á sviði fjarskipta- og póstmála. Skal

stofnunin beina tilmælum um breytingar á lögum og reglugerðum til samgönguráðherra ef þess gerist þörf.

6. Að taka þátt í samstarfi sem leiðir af alþjóðlegum skuldbindingum á sviði fjarskipta- og póstmála.

7. Annað sem lýtur að framkvæmd fjarskipta- og póstmála.

Í 5. gr. laganna er fjallað um eftirlitsúrræði stofnunarinnar. Þar er m.a. kveðið á um fjölþætta upplýsingaskyldu fjarskiptafyrirtækja. Í 6.–8. gr. eru síðan ákvæði sem minna máli skipta en í 9. gr. er fjallað um tilhögun lausnar deilna fjarskiptafyrirtækja og póstrekenda. Þar er gert ráð fyrir því að málum sé beint til stofnunarinnar sem leiti sátta en takist ekki að koma á sáttum skuli skorið úr deilumáli með ákvörðun. Í 10. gr. laganna er fjallað um málsmeðferð kvartana sem stofnuninni berast frá neytendum eða hagsmunaaðilum og skal þá með sama hætti skorið úr með ákvörðun náist ekki að sætta aðila. Í 11. gr. er fjallað um heimild til bráðabirgðaákvæðana og í 12. gr. um dagsektir og innheimtu þeirra. Í 13. gr. er síðan grein gerð fyrir úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála en ákvarðanir stofnunarinnar sæta kæru til nefndarinnar. Í nefndinni sitja þrjú menn tilnefndir af Hæstarétti en skipaðir af ráðherra. Í 14. gr. er fjallað um margþætta gjaldtöku af fjarskiptafyrirtækjum og póstrekendum. Í 15. gr. um skýrslugerð stofnunarinnar og í 16. gr. er reglugerðarheimild en reglugerðin er nr. 832/2000.

5.8 Fjárfestingar erlendra aðila, sbr. lög nr. 34/1991

Í 3. gr. laganna kemur meginreglan fram. Þar segir að erlendum aðilum sé heimilt að fjárfesta í atvinnurekstri á Íslandi, með þeim takmörkunum sem í lögnum eða sérlægum greinir og að uppfylltum öðrum skilyrðum og fengnum tilskildum leyfum lögum samkvæmt.

Í lögnum er ekki mælt fyrir um sérstakar takmarkanir á fjárfestingu í fjölmiðlafyrirtækjum. Verður því litið svo á að ekki gildi sérstakar hömlur á fjárfestingum erlendra aðila í fjölmiðlafyrirtækjum á Íslandi samkvæmt þessum lögum. Skiptir þá ekki máli hvort þeir eiga staðfestu á EES-svæðinu eða ekki.

Rétt er þó að vekja athygli á sérreglum útvarpslaga um úthlutun útvarpsleyfa, sbr. 4. mgr. 6. gr. útvarpslaga, sem binda úthlutun útvarpsleyfa við aðila á EES-svæðinu. Samkvæmt því er óheimilt að veita erlendum aðila utan svæðisins útvarpsleyfi. Nefna má í þessu sambandi að í eldri útvarpslögum frá 1995 var óheimilt að veita erlendum aðila leyfi til útvarpsrekstrar. Sama gilti um félag eða stofnun þar sem eignarhlutdeild erlendra aðila var meiri en 10%. Þessi síðastnefnda regla hefur verið afdnumin. Samkvæmt gildandi lögum virðist nú ekki lengur skipta máli hvort félag er að hluta eða jafnvel öllu leyti í eigu útlendinga ef það telst íslenskur lögaðili.

Vakin er athygli á að í lögum um prentrétt, sem framar eru rakin, er gert ráð fyrir að útgefandi blaðs eða tímarits sé íslenskur ríkisborgari, lögráða og heimilisfastur hér á landi eða „íslenskur ópersónulegur aðili“ eins og segir í lögnum. Jafnframt skuli ritstjóri blaðs eða tímarits vera íslenskur ríkisborgari, heimilisfastur hér á landi og lögráða. Ekki er að fullu ljóst hvað við er átt með orðalaginu „íslenskur ópersónulegur aðili“ en ætla má að átt sé við fyrirtæki sem eru að meirihluta til í eigu íslenskra ríkisborgara, heimilisfastra hér á landi, eða önnur fyrirtæki sem fullnægja þessu skilyrði.

5.9 Siðareglur Blaðamannafélags Íslands

Siðareglur Blaðamannafélags Íslands eru frá 1991. Í reglunum er m.a. undirstrikuð persónulega ábyrgð blaðamanns á öllu sem hann gerir í starfi sínu. Honum ber að vanda upplýsingaöflun sína og úrvinnslu og framsetningu sína svo sem kostur er og sýna fyllstu tillitssemi í vandasömum málum. Honum ber að forðast allt sem valdið getur saklausu fólki, eða fólki sem á um sárt að binda, óþarfa sársauka eða vanvirðu.

Samkvæmt 4. gr. siðareglanna telst það alvarlegt brot þiggi blaðamaður mútur eða hafi í hótunum vegna birtingar efnis. Blaðamenn skulu hafa ríkt í huga hvenær almennt öryggi borgaranna, sérstakir hagsmunir almennings eða almannaheill krefst nafnbirtingar. Í frásögnum af dóms- og refsimálum skulu blaðamenn virða þá meginreglu laga að hver maður er talinn saklaus þar til sekt hans hefur verið sönnuð. Í 5. gr. er tekið fram að blaðamanni beri að varast að lenda í hagsmunaágreiningi, til dæmis með því að flytja fréttir eða frásagnir af fyrirtækjum eða hagsmunasamtökum þar sem hann á sjálfur aðild. Honum ber fyrst og fremst að gæta hagsmuna lesenda og sóma blaðamannastéttarinnar. Blaðamanni ber að hafa eigin sannfæringu að leiðarljósi í skrifum sínum og gæta þess að rugla ekki saman ritstjórnarlegu efni, sem hefur augljóst upplýsinga- og fræðslugildi, og auglýsingum í myndum og/eða máli. Siðareglurnar setja ekki hömlur á tjáningarfrelsi blaðamanna sem skrifa undir fullu nafni afmarkaða þætti í fjölmiðlum, til dæmis gagnrýni þar sem persónulegar skoðanir höfundar eru í fyrirrúmi.

5.10 Ýmis lög og reglur

Að endingu þykir þó rétt að nefna tvennt sem kann að hafa óbeina þýðingu. Í fyrsta lagi reglur íslenskra laga sem lúta að vernd æru manna og fjölmælum. Reglur þessar tengjast að nokkru ákvæði 73. gr. stjórnarskrárinnar og reglum í lögum um prentrétt sem fyrr eru raktar og varða ábyrgð útgefanda, ritstjórna, höfunda o.s.frv. á birtu efni. Ákvæði, sem að þessu lúta, er einnig finna í almennum hegningarlögum, nr. 19/1940, sbr. XXV. kafla þeirra. Ekki þykir ástæða til að fjalla sérstaklega um þessar reglur.¹²⁹

Af hálfu nefndarinnar hefur gildandi íslensk löggjöf að öðru leyti verið yfirfarin og gætt að því hvort í öðrum lögum sé að finna ákvæði sem með einum eða öðrum hætti varða það svið sem nefndinni er ætlað að fjalla um og greina. Í því skyni hefur nefndin m.a. hugað að ákvæðum í lögum nr. 62/1978, um bann við fjárhagslegum stuðningi erlendra aðila við íslenska stjórnmalaflokka og blaðaútgáfu erlendra sendiráða á Íslandi; höfundarlögum, nr. 72/1973; lögum um Menningarsjóð, nr. 79/1993, svo nokkur dæmi séu nefnd. Þessi heildarskoðun gefur ekki tilefni til sértækrar umfjöllunar um önnur lög en þau sem þegar hefur verið fjallað um í köflunum hér að framan.

¹²⁹ Heildstæða umfjöllun um þessi atriði er m.a. finna hjá Páli Sigurðssyni: Fjölmiðlaréttur (1997), bls. 171-237.

6 ÞJÓÐRÉTTARREGLUR - RÉTTARSTAÐA Í NOKKRUM RÍKJUM¹³⁰

6.1 Inngangur

Evrópuríki hafa undanfarna áratugi átt með sér öflugt samstarf um stefnumótun varðandi fjölmiðla. Markmiðið með Evrópusamstarfi á þessu sviði er fjölbætt. Hvað Evrópuráðið snertir snýst það að mestu leyti um að útfæra tjáningar- og upplýsingafrelsi það sem kveðið er á um í 10. grein Mannréttindasáttmála Evrópu.

Hjá Evrópusambandinu snýst stefnumörkun um að efla útvarps- og kvikmyndamarkaðinn án þess þó að varpa tilteknum grundvallargildum fyrir róða um fjölbreytni á sviði menningar og tungumála, verndar ungmenna og neytendaverndar.

Greina má áhersluþættina í stefnumótun Evrópustofnananna upp í nokkur undirsvið. Þau eru þessi helst:

I. Fjölbreytni fjölmiðla í lýðræðisþjóðfélagi

II. Sjónvarp yfir landamæri

III. Sjálfstæðar eftirlitsstofnanir á sviði útvarpsmála

IV. Sjálfstætt almannáþjónustuútvarp

V. Áhrif tækniþróunar á fjölmiðlapólitík

VI. Réttindi og skyldur blaðamanna (til dæmis réttur til að halda heimildum leyndum, ábyrgð á efni fjölmiðla, friðhelgi einkalífs, meiðyrði, fjölmiðlar og dómskerfið)

VII. Fjölmiðlar og kosningar

VIII. Réttur almennings til aðgangs að upplýsingum í fórum hins opinbera

IX. Höfundaréttur og fjölmiðlar

Í þessum kafla verður fjallað nánar um liði I-V hér að ofan enda snerta þeir málaflokkar helst verkefni fjölmiðlanefndar.

Til viðbótar við lýsingu á Evrópureglum verða eftir atvikum tekin dæmi frá einstökum löndum.

6.2 Fjölbreytni fjölmiðla í lýðræðisþjóðfélagi, þ.e. einkum reglur sem sporna við óhæfilegri samþjöppun eignarhalds

¹³⁰ Áréttað skal að þessi kafli er í öllum meginatriðum unninn af Páli Þórhallssyni, lögfræðingi hjá forsætisráðuneytinu.

6.2.1 Evrópuráðið

Eins og fram kemur í yfirlýsingu ráðherranefndar Evrópuráðsins frá 1982 um tjáningar- og upplýsingafrelsi er það keppikefli aðildarríkjanna að til sé fjöldi sjálfstæðra og óháðra fjölmiðla sem endurspeglir fjölbreyttar hugmyndir og skoðanir. Þá segir í tilmælum ráðherranefndarinnar nr. (94) 13 að fjölhyggja í fjölmiðlun og fjölbreytni fjölmiðla sé skilyrði þess að lýðræðislegt þjóðfélag fái þrífist.

Í ályktun ráðherrafundar Evrópuráðsins um fjölmiðla sem haldinn var í Prag 1994 er gengið skrefi lengra og fullyrt að raunverulegt lýðræði fá ekki vaxið og dafnað nema fyrir hendi sé í fjölmiðlunum sjálfstæð og ábyrg blaðamennska sem nálgist viðfangsefni sitt úr ólíkum áttum. Slík blaðamennska hafi það að markmiði að upplýsa almenning um gerðir yfirvalda og um það sem gerist í atvinnulífinu til þess að almenningur geti myndað sér skoðanir, að gefa einstaklingum og hópum kost á að tjá sig og að hafa stöðugt og gagnrýnið eftirlit með valdhöfum í víðum skilningi.

Í ályktun ráðherrafundarins í Prag segir enn fremur að til þess að gegna hlutverki sínu þurfi blaðamennskan að búa við tiltekin ytri og innri skilyrði, þ.e. að aðgangur að starfinu sé óheftur, að tryggt sé raunverulegt ritstjórnarlegt sjálfstæði gagnvart stjórn málaöflum og þrýstingi af hálfu hagsmunahópa eða yfirvalda, greiður aðgangur að upplýsingum í förum hins opinbera og að blaðamenn geti haldið trúnað við heimildarmenn og séu ekki skyldaðir til að ljóstra upp um þá.

Þá segir í ályktuninni að blaðamenn þurfi að virða tilteknar siðareglur til þess að uppfylla hlutverk sitt sem best. Einkum beri þeim að virða rétt almennings til að fá nákvæmar upplýsingar um atburði, að safna upplýsingum með sanngjörnum hætti, að gæta sanngirni við birtingu upplýsinga og þegar viðhorf og gagnrýni eru látin í ljós og forðast að skerða einkalíf og æru manna að nauðsynjalausu eða að bera fram tilhæfulausar ásakanir, að leiðrétta ónákvæmar eða rangar frásagnir, virða trúnað við heimildarmenn og varast að hampa eða ýta undir ofbeldi, hatur, umburðarleysi eða mismunun.

Loks er minnt að siðareglur af ofangreindu tagi séu fyrst og fremst málefni blaðamannastéttarinnar sjálfar og að stjórnvöld verði að gæta hófs við íhlutun þar að lútandi.

6.2.1.1 Mannréttindasáttmáli Evrópu

Grundvöllur starfs Evrópuráðsins á þessu sviði er 10. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu (MSE) en sú grein fjallar um vernd tjáningarfrelsis. Mannréttindasáttmáli Evrópu er ekki aðeins skuldbindandi fyrir íslenska ríkið að þjóðarétti, sbr. auglýsingu í C-deild Stjórnartíðinda, nr. 11/1954, heldur er hann einnig bindandi að landsrétti enda hefur hann verið lögfestur, sbr. lög nr. 62/1994.¹³¹ Frá því að sáttmálinn var lögfestur hefur hann jafnframt haft afgerandi þýðingu við skýringu og beitingu íslensku stjórnarskrárinnar. Má því reikna með að sú túlkun á 10. gr. MSE, sem fram hefur komið í dómum Mannréttindadómstóls Evrópu, muni hafa úrslitapýðingu við

¹³¹ Sjá einnig 19. gr. Mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna og enn fremur 19. gr. Alþjóðasamnings um stjórn málaleg og borgaraleg réttindi.

skýringu ákvæðis 73. gr. íslensku stjórnarskrárinnar um tjáningarfrelsi. Það er því mikilvægt fyrir efni þessarar skýrslu að gera grein fyrir þeim skuldbindingum sem Mannréttindadómstóll Evrópu hefur talið felast í 10. gr. MSE enda má gera ráð fyrir að sambærilegar skyldur verði taldar felast í ákvæði 73. gr. stjórnarskrárinnar sem fjallað er um í kafla 5 hér á undan.

Ákvæði 10. gr. MSE hljóðar svo:

1. Sérhver maður á rétt til tjáningarfrelsis. Sá réttur skal einnig ná yfir frelsi til að hafa skoðanir, taka við og skila áfram upplýsingum og hugmyndum heima og erlendis án afskipta stjórnvalda. Ákvæði þessarar greinar skulu eigi hindra ríki í að gera útvarps-, sjónvarps- og kvikmyndafyrirtækjum að starfa aðeins samkvæmt sérstöku leyfi.

2. Þar sem af réttindum þessum leiðir skyldur og ábyrgð er heimilt að þau séu háð þeim formsreglum, skilyrðum, takmörkunum eða viðurlögum sem lög mæla fyrir um og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis, landvarna eða almannaheilla, til þess að firra glundroða eða glæpum, til verndar heilsu eða siðgæði manna, mannorði eða réttindum og til þess að koma í veg fyrir uppljóstran trúnaðarmála eða til þess að tryggja vald og óhlutdrægni dómstóla.

Ákvæði 1. mgr. mælir fyrir um rétt allra manna til tjáningarfrelsis, sbr. 1. ml. Þá felst í 2. ml. réttur til upplýsinga. Þótt fjölmiðlar séu ekki nefndir berum orðum í 1. og 2. ml. hafa ákvæðin verið skýrð þannig að í þeim felist einnig frelsi til að tjá sig í útvarpi (hljóðvarpi og sjónvarpi) og á prenti (m.a. í dagblöðum) enda sé það mikilvægt, m.a. til að tryggja aðgengi annarra að upplýsingum og ólíkum sjónarmiðum.¹³² Vert er að benda á að ákvæðið bannar ekki að ríki setji reglur um að rekstur útvarps og kvikmyndafyrirtækja skuli háður leyfum.

Í 2. mgr. 10. gr. MSE er mælt fyrir um lögmætar takmarkanir á tjáningarfrelsi vegna mikilvægra þjóðfélagshagsmuna, sbr. nánari upptalningu í ákvæðinu. Fjölmiðlar eru ekki sérstaklega nefndir í 2. mgr. Eigi að síður hefur Mannréttindadómstóll Evrópu fjallað um hlutverk þeirra í dómum sínum. Hefur dómstóllinn t.a.m. skýrt 2. mgr. 10. gr. MSE þannig að í henni felist réttur ríkis til að setja starfsemi fjölmiðla vissar skorður í því skyni að varðveita fjölbreytni þeirra (e. plural, culturally diverse broadcasting offer). Þetta væri m.ö.o. markmið sem gæti réttlætt takmarkanir á réttindum til að útvarpa (MDE Lentia Informationsverein gegn Austurríki, frá 24. 11. 1993).

Dómstóllinn hefur í fleiri dómum, með skírskotun til 10. gr. sáttmálans, lagt áherslu á þörfina fyrir að varðveita fjölbreytni í fjölmiðlum. Sem dæmi er nefnt Jersild-málið, 23. september 2004, þar sem lögð er áhersla á mikilvægi ljósvakamiðla í lýðræðislegu þjóðfélagi. Í Piermont-málinu, 27. apríl 1995, er einnig vitnað til mikilvægis fjölmiðla og fjölbreytni, umburðalyndis og opinnar umræðu (openness). Þá er í fleiri dómum lögð áhersla á það hlutverk prentmiðla að veita stjórnvöldum aðhald og standa vörð um þá hagsmuni almennings sem hér um ræðir. (Hér má nefna: MDE Bladet Tromsø gegn Noregi, 20. maí 1999; MDE Fressoz og Roire-málið gegn Frakklandi, 21. janúar 1999 og Oberschlick gegn Austurríki, 1. júlí 1997.) Þetta hefur verið orðað svo að ríki beri á endanum ábyrgð á því að fjölbreytni í fjölmiðlun sé til staðar, sbr. MDE Lentia Informationsverein gegn Austurríki.

¹³² Lentia Informationsverein. Dómur 24.11.1993.

Í nýlegu máli, MDE Demuth gegn Sviss, 5. nóvember 2002, reyndi á hvort synjun um útvarpsleyfi til stöðvar, sem hugðist einkum sjónvarpa efni um bifreiðar, stæðist gagnvart 10. grein Mannréttindasáttmálans. Svissneska ríkið byggði meðal annars á því að taka yrði með í reikninginn sérstakar aðstæður í landinu sem réttlættu að öllum sjónvarpsstöðvum væri gert að bjóða upp á fjölbreytta dagskrá. Dagskrá kæranda hefði verið of einhæf.

Dómstóllinn taldi 10. grein ekki hafa verið brotna. Í ljósi þeirra áhrifa, sem sjónvarp hefur á áhorfendur, mættu stjórnvöld heima fyrir stefna að því að koma í veg fyrir einhliða framboð af sjónvarpsefni sem framleitt væri í ágóðaskyni. Þá hefði viðkomandi synjun um leyfi ekki verið afdráttarlaus. Þannig hefði leyfið verið veitt ef viðkomandi sjónvarpsstöð hefði bætt menningarefni við framboð sitt.

Af þessum dómum og fræðiskoðunum um skýringu 10. gr. sáttmálans leiðir að í ákvæðinu eru taldar felast vissar skyldur fyrir ríki til að grípa til ráðstafana til að vernda fjölræði og fjölbreytni fjölmiðla og, ef nauðsynlegt er, að grípa til sérstakra aðgerða í því skyni.

Af þessu leiðir, sé það mat íslenskra yfirvalda að aðstæður á fjölmiðlamarkaði séu með þeim hætti að pólitísk og menningarleg fjölbreytni sé ekki tryggð, að þjóðréttarleg skylda hvílir á ríkisvaldinu til að gera beinar ráðstafanir í þeim tilgangi að tryggja hana. Af þeim lögskýringaraðferðum sem mótaðar hafa verið af Hæstarétti Íslands um áhrif mannréttindasáttmálans á skýringu ákvæða stjórnarskrárinnar og skýringum í greinargerð með frumvarpi því sem varð að stjórnskipunarlögum nr. 97/1995 verður sú ályktun dregin að þessa skyldu leiði jafnframt af ákvæðum 73. gr. íslensku stjórnarskrárinnar.

6.2.1.2 Tilmæli ráðherranefndar Evrópuráðsins

Til viðbótar við og til fyllingar Mannréttindasáttmála Evrópu lætur Evrópuráðið frá sér fara reglulega tilmæli um þennan málaflökk. Tilmæli ráðherranefndar Evrópuráðsins eru ekki bindandi í sama skilningi og alþjóðasáttmálar sem hafa verið fullgiltir. Í þeim felst pólitísk skuldbinding aðildarríkja þess efnis að réttarkerfi verði löguð að þeim meginreglum sem koma fram í tilmælunum. Tilmæli þessi eru ekki síst mikilvæg leiðsögn um það hvað telja megir evrópsk lágmarksviðmið á viðkomandi réttarsviði. Eru iðulega vísað til þeirra þegar lagt er mat á hvort tiltekið aðildarríki uppfylli kröfur sem gera verður til lýðræðis- og réttarríkja.

Gagnsæi í fjölmiðlum er efni sem er nátengt fjölbreytni fjölmiðla. Í tilmælum ráðherranefndar Evrópuráðsins nr. R (94) 13 vísar hugtakið til þess að gerðar séu opinberar upplýsingar um tengsl milli fjölmiðla og aðilja utan þeirra sem eru líkleg til að hafa áhrif á sjálfstæði þeirra. Fram kemur að það sé í fyrsta lagi mikilvægt að stjórnvöld hafi aðgang að upplýsingum um eignarhald til þess að geta stemmt stigu við samþjöppun þess og til þess að geta komið auga á þriðja aðila sem gæti haft áhrif á tiltekna fjölmiðla. Í öðru lagi er gagnsæi fjölmiðla mikilvægt til að almenningur geti myndað sér skoðun á þeim upplýsingum og skoðunum sem fram koma hjá fjölmiðlum.

Það má því segja að gagnsæi sé forsenda þess að stjórnvöld geti unnið gegn samþjöppun eignarhalds á fjölmiðlamarkaði annars vegar og hins vegar gerir það almenningi kleift að varast áhrif utanaðkomandi aðila á efni fjölmiðla sem annars færi leynt. Aðgerðir til að stuðla að gagnsæi geta samkvæmt þessu ekki komið í stað reglna sem takmarka samþjöppun. En þær eru nauðsynlegur þáttur í árangursríku lagakerfi á þessu sviði.

Tilmæli ráðherranefndar Evrópuráðsins nr. R (99) 1 um aðgerðir til að stuðla að fjölbreytni fjölmiðla til aðildarríkjanna fjalla einkum um möguleg viðbrögð við samþjöppun eignarhalds.

Í skýringum við tilmælin er áréttað það sjónarmið að efni þeirra tengist þeirri skuldbindingu Evrópuráðsins að stuðla að og tryggja tjáningarfrelsi og viðhalda menningarlegri fjölbreytni í Evrópu. Á þeim grundvelli sé talið réttlæt看legt að settar séu fram leiðbeiningar og tilmæli til aðildarríkjanna í þessu efni. Bent er á að réttarkerfi aðildarríkjanna og aðstæður á fjölmiðlamarkaði séu afar mismunandi. Því sé markmiðið með tilmælunum aðeins að lýsa á óskuldbindandi hátt mismunandi leiðum sem gagnlegt getur verið fyrir aðildarríkin að skoða þegar þau taka ákvarðanir sem miða að því að varðveita fjölbreytni og hamla gegn neikvæðum áhrifum samþjöppunar á sviði fjölmiðlunar.

Þá er leitast við að skýra hvað átt er við með fjölmiðlafjölbreytni (e. media pluralism). Segir að átt sé við fjölbreytni í framboði fjölmiðla, sem fram komi m.a. í mörgum og ólíkum sjálfstæðum fjölmiðlum (e. structural pluralism) og fjölbreytni í tegundum fjölmiðla og innihaldi fjölmiðlaefnis, að því er varðar sjónamið og skoðanir, sem aðgengilegir séu almenningi. Í tilmælunum er leitast við að tryggja þessi markmið, þ.e. fjölbreytni í uppbyggingu fjölmiðlamarkaðarins og því efni sem þeir miðla til almennings. Þá er áréttað að mikilvægustu efnisþættir hugtaksins séu annars vegar pólitísk fjölbreytni og hins vegar menningarleg.

Meginatriði tilmælanna eru þessi:

a) Reglur um eignarhald. Lagt er fyrir aðildarríkin að huga að því að setja í lög reglur til að hamla gegn samþjöppun sem gæti stefnt markmiðinu um fjölbreytni í fjölmiðlun í hættu, hvort heldur á landsvísu eða svæðisbundið. Mælt er með því að ríki skoði möguleika á því að afmarkaðir verði í lögum, við úthlutun leyfa eða aðra lagaframkvæmd, þröskuldar til að takmarka áhrif sem eitt fyrirtæki eða fyrirtækjasamsteypa getur haft í einni eða fleiri greinum fjölmiðlunar. Í dæmaskyni er nefnd hámarks leyfileg markaðshlutdeild þar sem mælikvarði á markaðshlutdeild er annaðhvort fjárhagsleg velta eða útbreiðsla (lestur/áhorf/hlustun). Einnig megi huga að því að setja takmörk á hlutafjäreign einstakra aðila í fjölmiðlafyrirtækjum á frjálsum markaði. Séu slíkar takmarkanir settar skuli hafa í huga stærð fjölmiðlamarkaðarins í viðkomandi landi og fjárhagslegt bolmagn hans. Fyrirtækjum, sem náð hafa leyfilegri hámarksstærð á tilteknum markaði, verði ekki úthlutað frekari leyfum til að senda út á þeim markaði.

Bent er á að auki að við leyfisveitingar til einkaaðila geti yfirvöld haft sérstaklega í huga að auka fjölbreytni í fjölmiðlun.

Jafnframt er bent á að aðildarríkin geti hugað að þeim möguleika að koma á fót sérstakri stofnun (Fjölmiðlastofnun) sem hafi heimildir til að grípa til aðgerða gegn samruna eða samþjöppun eða öðrum aðgerðum sem hafa með sambærilegum hætti neikvæð áhrif á fjölbreytni í fjölmiðlun. Á sama hátt komi til greina að veita þeim stofnunum, sem fyrir eru, slíkar heimildir. Sé það ekki gerlegt megi huga að því að samkeppnisyfirvöld verði skylduð til að hafa í huga þörfina fyrir fjölbreytni í fjölmiðlun þegar þau hafa til meðferðar mál sem varða samruna eða samþjöppun fyrirtækja á fjölmiðlamarkaði.

Aðildarríki skuli einnig meta þörfina á því að setja sérstakar reglur um lóðréttu samþjöppun (vertical), þ.e. þegar sami aðili hefur með höndum framleiðslu, útsendingu, dreifingu og aðra þætti fjölmiðlunar þegar hætta er á að hún geti leitt til fábreytni.

Í skýringum við tilmælin er fjallað um þá mælikvarða sem unnt sé að nota við ákvörðun takmörkunar á eignarhaldi. Fram kemur sú skoðun að mælikvarðar, sem miða við útbreiðslu (áhorf/hlustun/lestur), séu gagnlegastir til þess að vernda markmiðið um fjölbreytni. Á hinn bóginn séu mælikvarðar, sem miða við hlutfjáreign eða veltu, á undanhaldi enda hafi reynslan sýnt að fyrirtækjum er tiltölulega auðvelt að fara kringum viðmiðanir og takmarkanir sem lúta að því. Því er jafnframt haldið fram að 30% útbreiðsla á markaði séu viðunandi mörk þegar sjónvarp, hljóðvarp og dagblöð eiga í hlut. Þá er í bland við þessar reglur talið viðunandi að setja beinar skorður við eignarhaldi sem miði við 10%. Þessi samsetning er talin tryggja að lágmarki fjóra miðla í hverjum geira fjölmiðlunar fyrir sig og a.m.k. 10 þátttakendur á markaðnum í heild. Þó er lögð áhersla á að þetta verði að ráðast af aðstæðum á fjölmiðlamarkaði í hverju landi fyrir sig, auk þess sem taka verði tillit til viðskiptasjónarmiða.

b) Tækninýjungar. Mælt er með að aðildarríki styðji við og styrki þróun nýjunga í fjölmiðlun með það í huga að gripið verði til ráðstafana til að tryggja fjölmiðlafjölbreytni og tryggja sanngjarnan aðgang þjónustuaðila og framleiðenda efnis að fjarskiptakerfum (e. networks) og enn fremur almennings að nýrri samskipta- og fjarskiptatækni. Sérstök áhersla er lögð á þetta atriði til að stuðla að framþróun stafræns sjónvarps.

c) Efni fjölmiðla. Varðandi efni og innihald fjölmiðla er mælt til að ríki hugi að því að gera ráðstafanir til að tryggja aðgengi almennings að dagskrárefni sem endurspeglir mismunandi pólitísk og menningarleg sjónarmið, um leið og gerðar eru ráðstafanir til að tryggja sjálfstæði ritstjórna (dagskrárstjórna) fjölmiðlafyrirtækja. Í því efni beri einnig að meta gildi og árangur þeirra ráðstafana sem fjölmiðlarnir sjálfir hafa gert til að tryggja þetta.

Varðandi hljóðvarp og sjónvarp er sérstaklega mælt til þess að ríki hugi að því að styðja við og styrkja framleiðslu og útsendingar á fjölbreyttu dagskrárefni af hálfu fyrirtækja sem starfa á því sviði. Slíkar ráðstafanir geta t.d. falið í sér að gerðar yrðu kröfur til þeirra sem hafa útvarpsleyfi, að tiltekinn hluti af dagskrárefni, sérstaklega fréttir og aðrir liðir í dagskrá, sem fjalla um samfélagsleg málefni samtímans, séu framleiddir af leyfishafa sjálfum. Þá er enn fremur bent á þá mögulegu leið að aðila, sem hefur yfirburðastöðu á markaði, verði gert að heimila öðrum útsendingaraðilum að senda út á tíðnisviði hins fyrrnefnda (e. frequency sharing). Þá er mælt til þess að

hugað sé að því að setja reglur sem hafi það að markmiði að varðveita þann fjölbreytileika sem felst í staðarútvarpi (hljóðvarpi og sjónvarpi) (e. local radio), að því gættu að miðstýring dagskrárefnis leiði ekki til fábreytni.

Varðandi prentmiðlana er mælt til þess að ríki stuðli að því að þeir miðlar hafi aðgang að fjölbreytilegum upplýsingaveitum í efnisöflun sinni. Hér er verið að vísa til þess að rík tilhneiging sé til þess að dagblöð noti sömu fréttamiðlarana og fréttaflutningur dagblaða hafi tilhneigingu til að vera einsleitir þótt dagblöðin kunni að vera mörg.

d) Ábyrgð eigenda og/eða ritstjórna/dagskrárstjórna. Mælt er til þess að ríki hvetji fjölmiðlafyrirtæki til að styrkja sjálfstæði ritstjóra (fréttastjóra) og blaða- eða fréttamanna í sínum röðum, m.a. með því að þeir setji sér innri reglur þar um.

e) Ríkisútvarp. Mælt er til þess að ríki viðhaldi útvarpi í almannabágu (e. public service) og skapi slíkum fyrirtækjum tækifæri og svigrúm til að þróast og til að nýta sér þær nýjungar og möguleika sem felast í bættri fjarskipta- og útvarpstækni.

Bent er á að athuga megi möguleika á því að þróa leiðir til að auka áhrif almennings á innihald dagskrárefnis ríkisútvarpsstöðva. Þetta mætti gera með því t.d. að koma á fót ráðgjafarnefndum almennings um efni dagskrár þannig að dagskrá endurspegli þarfir og kröfur mismunandi hópa samfélagsins.

Þá er mælt með því að ríki skilgreini leiðir til að tryggja viðeigandi og örugga fjármögnun útvarps í almannabjónustu, sem geti falist í opinberri fjármögnun, með tekjum af rekstri eða öðrum hætti.

Að því er varðar stafræna tækni (e. digitisation) er mælt til þess að ríki hafi í huga þann möguleika að setja reglur um „flutningsskyldu“ (e. must-carry rule) veitufyrirtækja (e. networks). Bent er á að sambærilegar reglur gætu átt við um aðrar dreifingaraðferðir.

f) Opinber fjárstuðningur við fjölmiðla. Í því skyni að tryggja og auka fjölbreytni er mælt til þess að ríki hugi að því hvort ástæða sé til að veita prentmiðlum og útvarpsmiðlum, einkum svæðisbundnum miðlum, sérstakan fjárstuðning. Í því sambandi megi huga að því að styðja við miðla sem gefa út eða senda út efni á tungumálum minnihlutahópa. Saman við þetta, eða einn sér, getur komið stuðningur við samningu, framleiðslu eða dreifingu útvarpsefnis, sem felur í sér mikilvægt framlag til fjölbreytni, komið til álita. Þá kæmi til greina að styðja við áform um stofnun nýrra fjölmiðlafyrirtækja eða aðstoða og styrkja aðila í fjölmiðlun sem eiga við rekstrarörðugleika að stríða eða þurfa að laga sig að breyttum aðstæðum eða tækninýjungum.

Að teknu tilliti til samkeppnissjónarmiða skuli miðað við að stuðningur af því tagi, sem að framan greinir, sé byggður á hlutlægum sjónarmiðum, á grundvelli gagnsærra reglna og málsmeðferðar sem sæti ytra eftirliti. Ákvarðanir af þessum toga sæti jafnframt reglubundinni endurskoðun til að komast hjá því að þær ýti undir samþjöppun eða óeðlilegan ábata þeirra sem njóta opinbers stuðnings.

g) Rannsóknir. Mælt er til þess að aðildarríki styðji við rannsóknir og þróun á sviði fjölmiðlunar og samþjöppunar, sérstaklega að því er varðar áhrif nýrrar fjarskiptatækni og -þjónustu á þessum sviðum.

Í kjölfar ráðherrafundar um fjölmiðla í Kraká árið 2000 var sett á fót ráðgjafarnefnd á vegum Evrópuráðsins um fjölmiðlafjölbreytni. Skilaði hún í árslok 2002 af sér skýrslu¹³³ þar sem helstu niðurstöður voru þessar:

1. Samkvæmt 10. grein MSE ber aðildarríkjunum að standa vörð um fjölmiðlafjölbreytni og ef þörf krefur grípa til virkra aðgerða í því augnamiði. Af því leiðir að stjórnvöldum ber að grípa tafarlaust til raunhæfra aðgerða til að hamla gegn aukinni samþjöppun fjölmiðla.

2. Samþjöppun og samruni ólíkra fjölmiðla (e. convergence) staðfestir lykilhlutverk öflugs og sjálfstæðs útvarps í almannaðjónustu til að tryggja að fjölbreyttar upplýsingar og skoðanir berist almenningi.

3. Þau kerfi, sem komið er á fót til að stemma stigu við samþjöppun í fjölmiðlum, ættu að miða að því að hindra láréttar eða lóðréttar aðgerðir sem draga úr menningarlegri eða pólitískri fjölbreytni og með þessum hætti að koma í veg fyrir að eitt fyrirtæki eða fáein ráði yfir þeim fjölmiðlum sem móta skoðanir almennings.

4. Að teknu tilliti til sérstöðu hvers lands þyrfti að setja sérstakar reglur til að vernda og tryggja fjölbreytni fjölmiðla. Almennur samkeppnisréttur ætti einungis að gegna viðbótarhlutverki að því er varðar samþjöppun á fjölmiðlasviðinu.

5. Þau viðmið, sem oftast eru notuð varðandi samþjöppun fjölmiðlamarkaðar, eru: velta/tekjur, hlutafjäreign, atkvæðisréttur, hlutfall af áhorfi o.s.frv. Hlutfall af áhorfi er besti mælikvarðinn vegna þess að hann endurspeglar raunveruleg áhrif sem aðili á markaði hefur, hann lætur sig ekki varða fjölda leyfa sem einn aðili hefur og gefur viðkomandi kost á vexti á erlendum vettvangi.

6. Aðgangur að upplýsingum um afkomu aðila á markaði er bráðnauðsynlegur. Öðruvísi er ekki hægt að segja til um hvort fjölbreytni er stefnt í voða. Slíkar upplýsingar hljóta að vera grunnurinn að öllum opinberum aðgerðum á þessu sviði.

7. Stjórnvöld, sem falin er stýring markaðarins, ættu að hafa heimildir til að grípa til aðgerða gagnvart fyrirtækjum sem fara upp fyrir leyfileg takmörk (til dæmis þarf að vera unnt að mæla fyrir um sölu fyrirtækja á hlutafé, að dregið verði úr ítökum þeirra á skyldum mörkuðum, að þau láti þriðja aðila í té útsendingartíma, að stofnuð verði óháð dagskrárráð eða ef um allt þrýtur, að leyfi til útvarpsrekstrar verði afturkallað).

Sama ráðgjafarnefnd skilaði í árslok 2004 skýrslu um samþjöppun á alþjóðlegum fjölmiðlamarkaði og úrræði til að bregðast við henni.¹³⁴

¹³³ Advisory Panel on Media Diversity (AP-MD): Report on Media Diversity in Europe, desember 2002, sjá www.coe.int/media. Stýrinefnd um fjölmiðla (Steering Committee on the Mass Media) samþykkti að skýrsla þessi yrði birt opinberlega sem gefur vissa vísbendingu um að almenn sátt sé um niðurstöður hennar þótt að sjálfsögðu hafi hún ekki sama vægi og tilmæli ráðherranefndarinnar.

¹³⁴ Sjá Advisory Panel on Media Diversity (AP-MD): Report on Transnational Media Concentrations, 2004, www.coe.int/media.

Fjölbreytni fjölmiðla á tímum hnattvæðingar var eitt af meginviðfangsefnum evrópsks ráðherrafundar um fjölmiðla sem haldinn var í Úkraínu 10.-11. mars 2005. Í lokaályktun fundarins lýsa ráðherrarnir yfir meðal annars:

- að fjölbreytni fjölmiðla verði eitt af meginviðfangsefnum í löggjöf og stefnumótun um fjölmiðla á næstu árum;
- að þeir muni hvetja til framleiðslu og dreifingu á fjölbreyttu fjölmiðlaefni bæði í hefðbundnum og nýjum fjölmiðlum;
- að samhliða frjálsu flæði upplýsinga yfir landamæri þurfi að grípa til aðgerða til að stuðla að fjölbreytni fjölmiðla á öllum stigum innanlands;
- að þeir standi við fyrri fyrirheit um að virða og framfylgja meginreglum Evrópuráðsins varðandi viðhald og þróun öflugs og sjálfstæðs útvarps í almannabágu;
- að leggja beri áherslu á pólitískt sjálfstæði stjórnsýslustofnana á sviði útvarpsmála en einnig varðandi fjárhagslegan grundvöll starfs þeirra og önnur starfsskilyrði;
- að tryggja beri að allur almenningur hafi aðgang að almannajónustuútvarpi í gegnum mismunandi fjölmiðla og að þróa beri hlutverk slíkra stofnana í ljósi stafrænna umskipta og samruna ólíkra tegunda fjölmiðlunar;
- að til viðbótar við samkeppnislög kunni að vera mikilvægt að setja sérreglur um fjölmiðla til að hamla gegn samþjöppun;
- að mikilvægt sé að fylgjast grannt með samþjöppunartilhneigingum á markaði.

6.2.2 Skuldbindingar Íslands á grundvelli EES-samningsins¹³⁵

Nauðsynlegt er í þessu sambandi að líta til skuldbindinga okkar vegna EES-samningsins en að Evrópusambandinu er að öðru leyti vikið hér í framhaldinu. Reglurnar um fjórfrelsið eru, eins og kunnugt er, grunnreglur skv. EES-samningnum. Þær er að finna í meginmáli samningsins. Grunnhugsunin með reglunum var í upphafi að efla viðskiptafrelsi milli aðildarríkjanna á þeirri grundvallarforsendu að bann var lagt við allri mismunun á grundvelli þjóðernis. Evrópudómstóllinn í Lúxemborg hefur í árána ráð tülkað þessar reglur og þróað. Skýrustu dæmin um þetta er að finna í dómum dómstólsins sem fjalla um grundvallarreglurnar um frelsi í vöru- og þjónustuviðskiptum og reglurnar um stofnsetningu. Fjöldmörg dómafordæmi eru til þar sem dómstóllinn hefur metið hvort löggjöf aðildarríkis samrýmist t.d. þjónustufrelsisákvæðum Rómarsamningsins þegar löggjöfin er til þess fallin að banna eða hindra á annan hátt frelsi aðila sem veitir sambærilega þjónustu í öðru aðildarríki. Þetta hefur dómstóllinn gert í fjölda tilvika jafnvel þótt landslöggjöfin feli ekki í sér neins konar mismunun á grundvelli þjóðernis. Áhersla dómstólsins hefur þannig þróast til þess að leggja mat á hvort mögulega sé verið að hindra aðgang að þeim markaði sem um ræðir. Þróun dómaframkvæmdarinnar að þessu leyti hefur verið mjög framsækin og þannig hefur dómstóllinn í raun tekið sér vald til að endurskoða reglur einstakra aðildarríkja sem í öndverðu féllu utan valdsviðs Evrópubandalagsins. Grunnreglur allra frelslisreglnanna eru sambærilegar að því leyti sem reynt er að skýra þær hér að framan, hvort heldur um er að ræða vörur, þjónustu, fjármagn, launþega eða stofnsetningu rekstrar.

Til að nálgast viðfangsefnið þarf að skoða þær matskenndu reglur sem fjallað er um í mörg hundruð dómum dómstóls Evrópusambandsins. Dæmin úr EES-réttinum eru ekki mörg en best lýsandi dæmið er e.t.v. rökstutt álit Eftirlitsstofnunar EFTA frá 30.

¹³⁵ Í allri umfjöllun nefndarinnar um réttarstöðuna á grundvelli EES-samningsins er stuðst við reifun og samantekt Stefáns Geirs Þórissonar hrl.

október 2001 til norska ríkisins þess efnis að löggjöf um eignarhald á fjármálastofnunum í Noregi samrýmdist ekki EES-reglum um frjálst flæði fjármagns (40. gr. EES-samningsins). Jafnframt var því haldið fram af ESA að norska ríkið hefði ekki aðlagð 16. gr. tilskipunar 2000/12/ESB, um lánastofnanir, að norskum rétti.

Ákvæði 1. mgr. 2-2 gr. norskra laga um fjármálaviðskipti og fjármálafyrirtæki frá 10. júní 1988 kvað á um að enginn mætti í raun eiga meira en 10% hlut í fjármálafyrirtæki (svokölluð 10%-regla). Færðu Norðmenn það fram sem rök fyrir því að ekki væri nein sérstök þörf fyrir reglu sem innleiddi ákvæði 16. gr. ofangreindrar tilskipunar í norsk lög. 16. gr. tilskipunarinnar gerir m.a. ráð fyrir að EES-ríkin skuli gera þá kröfu til aðila sem gerir tilboð í að eignast 10% eða stærri hlut í lánastofnun að hann skuli tilkynna það til stjórnvalda og um stærð hlutarins sem hann hyggst kaupa. Eftirlitsstofnun EFTA hafði þá skoðun að almennt bann við því að eignast meira en 10% eignarhlut í fjármálafyrirtæki væri andstæð reglunum um frelsi í flæði fjármagns. Noregur gæti þess vegna ekki réttlætt skort á sérstakri innleiðingu 16. gr. tilskipunarinnar með því að vísa til 10%-reglunnar.

Evrópudómstóllinn hefur í nokkrum dómum fjallað um lög aðildarríkjanna um eignarhald á fjölmiðlum, sbr. t.d. dóma dómstólsins frá 18. júní 1991 í Elliniki Radiophonia Tiloraii – Anonimi Etairia gegn Dimotiki Etairia Plirofrissis og Sotirios Kouvelas annars vegar og hins vegar frá 5. júní 1997 í VT4 gegn Vlaamse Gemeenschap. Við skoðun þessara tveggja dóma fæst ekki séð að efni þeirra sé með þeim hætti að það útheimti frekari umfjöllun á þessum vettvangi.

Á vegum Evrópusambandsins hefur átt sér stað mikil vinna á sviði fjölmiðla. T.d. hefur framkvæmdastjórn Evrópusambandsins í langan tíma verið að skoða hvort rétt sé að setja samræmdar reglur um eignarhald á fjölmiðlum og hefur mikil umræða átt sér stað um málið á vettvangi Evrópusambandsins. Árið 1992 var samin ýtarleg skýrsla undir heitinu „Fjölbreytni og samþjöppun fjölmiðla á innri markaðnum“. Í skýrslunni kom m.a. fram að ólík löggjöf aðildarríkjanna um eignarhald á fjölmiðlum skapaði vandamál fyrir þróun innri markaðarins. Viðleitni framkvæmdastjórnarinnar í þessum efnunum leiddi til þess að fyrir nokkrum árum voru í tvígang samin drög að tilskipun um eignarhald á fjölmiðlum sem aðildarríkin hafa enn ekki náð samkomulagi um. Að sjálfsögðu gæti slík tilskipun mögulega leitt til þess að löggjöf allra EES-ríkjanna breytist stórkostlega. Sjá að öðru leyti hér nokkru síðar.

6.2.3 Aðrar þjóðréttarskuldbindingar

Aðrar alþjóðlegar skuldbindingar en þær sem þegar hafa verið raktar geta skipt máli fyrir þessa greinargerð. Má þar nefna alþjóðasamning um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi frá 1966, sbr. auglýsingu í C-deild Stjórnartíðinda nr. 10/1979 og nr. 28/1993. Í 19. gr. sáttmálans er mælt fyrir um rétt manna til að ráða skoðunum sínum og rétt til að láta í ljós skoðanir sínar. Ákvæði þessi gefa þó ekki tilefni til frekari umfjöllunar hér.

6.2.4 Reglur í einstökum löndum

Í þessum kafla er lýst réttarstöðunni í einstökum löndum. Gefið er mjög almennt yfirlit um réttarstöðuna í Noregi, Danmörku, Finnlandi, Svíþjóð, Bretlandi, Frakklandi, Þýskalandi og Bandaríkjunum. Nefndin er sammála um að ekki hafi

sérstaka þýðingu að gera ýtarlega grein fyrir reglum og framkvæmd þeirra í einstökum löndum. Reglur í einstökum löndum eru mjög ólíkar og spretta af ólíkum aðstæðum. Lýsingin þjónar því fyrst og fremst því markmiði að vekja athygli á þeim ólíku leiðum sem til greina koma fremur en að unnt sé að nota regluverk einstakra landa sem fyrirmynd hér á landi.

6.2.4.1 Noregur

Ný löggjöf um eignarhald á fjölmiðlum tók gildi 1. janúar 2005 (Lov om eierskap i medier 1997-06-13 nr. 53 með áorðnum breytingum frá 17. desember 2004). Markmið laganna, samkvæmt 1. grein, er að stuðla að tjáningarfrelsi, raunverulegum tjáningarmöguleikum og alhliða fjölmiðlaframboði. Fjölmiðlaeftirlitið, sem er sjálfstætt stjórnvald, getur haft afskipti af eignatilfærslum á fjölmiðlamarkaði þegar sá sem eykur hlut sinn hefur eða fær verulega markaðshlutdeild á landsvísu eða svæðisbundið enda gangi slíkt gegn markmiði laganna.

Veruleg markaðshlutdeild á landsvísu er talin liggja fyrir þegar sami aðili ræður yfir að minnsta kosti

- a) 40% af upplagi dagblaða;
- b) 40% af samanlögðu áhorfi á sjónvarp;
- c) 40% af samanlagðri hlustun á útvarp.

Hlutfallstölur þessar lækka ef viðkomandi aðili hefur ítök á fleiri en einum markaði. Þannig er veruleg markaðshlutdeild talin liggja fyrir ef sami aðili ræður yfir að minnsta kosti 20% af hverjum hinna þriggja markaða sem að ofan greinir.

Afskipti Fjölmiðlaeftirlitsins af ofangreindum eignatilfærslum geta verið mismunandi afdrifarík. Þannig má leggja bann við eignatilfærslu eða binda hana skilyrðum.

6.2.4.2 Danmörk

Engar takmarkanir gilda um eignarhald á dagblöðum aðrar en þær sem leiðir af almennum samkeppnisreglum. Þannig taka samkeppnisreglur til samráðs fyrirtækja í fjölmiðlum, misnotkunar á markaðsráðandi stöðu og samruna fyrirtækja með sama eða svipuðum hætti og annarra fyrirtækja.

Reglur um leyfisveitingar til útvarpsrekstrar á landsvísu gera ráð fyrir að líta megi til eignarhalds við mat á því hvort úthluta eigi leyfi.

Þeir sem hafa leyfi til að reka svæðisbundið sjónvarp eða hljóðvarp verða að hafa þann rekstur sem sitt eina markmið.

Engar takmarkanir eru annars á láréttum eignatengslum eða eignarhaldi útlendinga.

6.2.4.3 Finnland

Varðandi dagblöð gilda engar takmarkanir á eignarhaldi eða útbreiðslu aðrar en þær sem leiða má af almennum samkeppnisreglum.

Engar beinar lögmæltar takmarkanir gilda á eignarhaldi fyrirtækja í sjónvarps- og hljóðvarpsrekstri. Þó segir í 10. grein útvarpslaganna að „það yfirvald, sem gefur út leyfi, skuli taka tillit til stöðu sjónvarps- og hljóðvarpsmála á viðkomandi svæði og stuðla að tjáningarfrelsi og tryggja fjölbreytni dagskrár og að þörfum ólíkra þjóðfélagshópa sé fullnægt“.

Ef breytingar verða á hlutafjäreign í fyrirtækjum sem hafa útvarpsleyfi, sem leiða til þess að nýir eigendur fái ráðandi hlut, falla leyfin úr gildi.

Engar lögmæltar reglur gilda til að koma í veg fyrir lárétt eignarhald en mikil tregða hefur verið til þess af hálfu ríkisstjórnar að veita útvarpsleyfi til dagblaðaútgefenda og til fyrirtækja á fjarskiptamarkaði.

Engar sérstakar hömlur eru á eignarhaldi erlendra aðila.

Finnska ríkið hefur stutt við útgáfu dagblaða til verndar tjáningarfrelsi og í þeim tilgangi að stuðla að fjölbreyttum fjölmiðlum. Mjög hefur dregið úr þessum styrkjum síðustu árin. Eins og staðan er nú er aðeins um að ræða útgáfustyrki til stjórnmalaflokka.

6.2.4.4 Svíþjóð

Varðandi dagblöð gilda engar takmarkanir utan þær sem leiðir af almennum samkeppnisreglum. Sænska menningarmálaráðuneytið lagði á sínum tíma fram frumvarp að lögum um eignarhald á fjölmiðlum en það náði ekki fram að ganga. (Sou:1999:30.)

Þegar úthlutað er leyfum til svæðisbundins útvarps ber útvarpsyfirvaldinu að taka tillit til þátta sem snerta eignarhald. Þannig má sami aðilinn ekki vera handhafi nema eins leyfis á hverju svæði. Við úthlutun hljóðvarpsleyfa ber að líta til þess hvort viðkomandi aðili eigi hlut í annars konar fjölmiðlum. Til þess að varðveita umgjörð, sem stuðlar að miðlum fjölbreyttra viðhorfa, getur útvarpsyfirvaldið bundið leyfisveitingu því skilyrði að ekki verði breytingar á eignarhaldi.

Svipaða skilmála má finna í leyfisbréfi TV4 sem var fyrsta einkarekna sjónvarpsstöðin á landsvísu sem sendi út jarðlægt. Afturkalla má leyfið ef verulegar breytingar verða á eignarhaldi.

Erlendir aðilar innan ESB/EES geta átt eignarhlut í dagblaðaútgáfum.

6.2.4.5 Bretland

Tiltölulega stutt er síðan miklar breytingar voru gerðar á lögum í Bretlandi. Fyrir efni þessarar greinargerðar er fróðlegt að skoða löggjöfina í Bretlandi bæði fyrir og eftir breytingarnar enda varpa þær ljósi á þá þróun sem orðið hefur.

Eldri reglur

a. Dagblöð. Þeir sem gáfu út dagblað í meira en 500.000 eintökum urðu að fá samþykki yfirvalda viðskipta- og iðnaðarráðuneytis til að kaupa aðrar útgáfur. Ef sambærilegar reglur ættu að gilda á Íslandi væri upplagið líklega í kringum 3.000 eintök. Fjarri lagi virðist að sambærilegar reglur gætu gilt á Íslandi.

b. Sjónvarp. Hin almennu mörk á landsvísu miðuðust við 15% áhorf. Við mælingar þessar var tekið tillit til þess að hlutur almenningssjónvarps (ríkissjónvarps) var 1/3. Af þessu leiddi að einkafyrirtæki mátti hafa um 30% af markaði fyrir einkarekið sjónvarp.

c. Útvarp. Sami aðili mátti eingöngu eiga eina útvarpsstöð sem náði til landsins alls en ef hann átti fleiri máttu þær ekki fara yfir 15% samanlagt af markaðnum í heild. Notað var tiltekið punktakerfi við útreikninga á markaðshlutdeild þar sem tekið var mið af hlustun o.fl.

d. Reglur um lárétt eignarhald. Þessar reglur gerðu ráð fyrir að aðili, sem hefur yfir að ráða meira en 20% af upplagi dagblaða á landsvísu, gæti ekki átt eignarhluti í sjónvarps- eða hljóðvarpsstöðvum sem ná til landsins alls. Þessi regla kom m.a. í veg fyrir kaup Rupert Murdoch á sjónvarpsstöðvum í Bretlandi.

e. Sami aðili mátti að hámarki hafa þrjú útvarpsleyfi á sama svæði.

f. Svæðisbundnar reglur um lárétt eignarhald sem mæltu svo fyrir að þeir sem ættu meira en 20% af dagblaðaútgáfu á tilteknu svæði gætu ekki fengið leyfi til sjónvarpsendinga á sama svæði.

Nýjar reglur

Nýjar reglur um þetta efni hafa verið settar með Communication Act frá 17. júlí 2003. Sett er á laggirnar sérstök stofnun OFCOM, sem sameinar margvíslegar eftirlitsstofnanir sem fyrir voru, þ.e. The Independent Television Commission, Radio Authority, Office of Telecommunications, Broadcasting Standards Commission og Radiocommunications Agency.

1. Lögð er af reglan um 15% af sjónvarps- og hljóðvarpsmarkaði.

2. Reglum um lárétt eignarhald var breytt þannig að heimilað er að dagblaðaútgáfa og handhöfn sjónvarpsleyfa fari saman að vissu marki. Sá sem ræður yfir meira en 20% af upplagi dagblaða getur átt allt að 20% í félagi sem hefur sjónvarpsleyfi (um er að ræða svokölluð Channel 3-leyfi).

3. Samsvarandi 20%-regla gildir um svæðisbundin dagblöð og svæðisbundið sjónvarp (Channel 3).

4. Svæðisbundnar takmarkanir á eignarhaldi hljóðvarpsstöðva skulu tryggja að það séu a.m.k. þrír eigendur fjölmiðla (dagblaðs, hljóðvarps eða sjónvarps) til viðbótar við BBC og a.m.k. tveir aðskildir eigendur auglýsingaúttvarps til viðbótar við BBC.

5. Slakað á reglum um leyfi til sjónvarpsrekstrar í London.

6. OFCOM er falið að meta hverju sinni áhrif samruna tveggja eða fleiri fjölmiðlafyrirtækja eða breytinga á eignarhlut á fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði. Getur stofnunin gert tillögur til ráðherra um að slíkar eignartilfærslur verði stöðvaðar ef á þarf að halda.

6.2.4.6 Frakkland

Sami aðili má ekki hafa yfir að ráða meira en 30% af upplagi dagblaða á landsvísu. Varðandi hljóðvarp getur sami aðili átt margar stöðvar svo fremi samanlögð útbreiðsla sé ekki meiri en sem nemur 150 milljónum hlustenda. Það svarar til þess að sami aðili geti að hámarki haft yfir að ráða fjórum rásum sem ná til landsins alls.

Fyrir jarðlægt sjónvarp gilda eftirfarandi takmörk:

- a. Enginn má eiga meira en 49% í einu fyrirtæki sem hefur leyfi til sjónvarpssendinga, ekki meira en 15% í því næsta og ekki meira en 5% í því þriðja.
- b. Hvert félag má aðeins eiga eina sjónvarpsstöð sem hefur leyfi til sjónvarpssendinga á landsvísu.
- c. Enginn má eiga meira en 50% af svæðisbundnu eða héraðssjónvarpsfélagi.

Að því er varðar gervihnattasjónvarp gilda þær takmarkanir að enginn má eiga meira en í 50% í einu félagi, 33,3% í öðru og ekki meira en 5% í því þriðja.

Takmarkanir gilda á landsvísu að því er varðar lárétt eignarhald. Þær fela í sér að enginn geti átt meira en tvennt af eftirfarandi:

- a. Sjónvarpsstöðvar sem til samans ná til meira en fjögurra milljóna íbúa.
- b. Útvarpsstöðvar sem ná til meira en 30 milljóna íbúa.
- c. Kapalsjónvarpsleyfi sem til samans ná til meira en 6 milljóna íbúa.
- d. Dagblað sem er meira en 20% af heildarupplagi dagblaða.

Takmarkanir á láréttu eignarhaldi á svæðisbundnum fjölmiðlum sem fela í sér að enginn geti átt meira en tvennt af eftirfarandi:

- a. Eina eða fleiri sjónvarpsstöðvar sem senda jarðlægt.
- b. Útvarpsstöðvar sem til samans ná til meira en 10% af hlustendum.
- c. Eitt eða fleiri kapalsjónvarpsleyfi.
- d. Eitt eða fleiri dagblöð.

Enginn erlendum aðili utan ESB/EES-svæðisins má eiga meira en 20% í fjölmiðlafyrirtæki.

6.2.4.7 Þýskaland

Þýsk samkeppnislöggjöf viðurkennir sérstöðu fjölmiðlafyrirtækja með því að þröskuldi þeim sem leiðir til þess að samruni fyrirtækja er skoðaður frá sjónarhóli óhæfilegrar samþjöppunar er fyrir náð en ella.

Um sjónvarp gildir sú regla að sami aðili má ekki hafa meira en 30% markaðshlutdeild, mælt í áhorfi. Þau mörk eru lækkuð í 25% ef viðkomandi er í ráðandi stöðu á öðrum skyldum fjölmiðlamarkaði en það getur átt við um eignarhald á dagblöðum eða ítök á auglýsingamarkaði.

Framkvæmd reglna um eignarhald á undir lögsögu útvarpsyfirvalda einstakra sambandslýðvelda, utan þeirra takmarkana á landsvísu sem eiga við sjónvarpsstöðvar sem falla undir lögsögu stofnunar sem er sameiginleg stofnun fyrir sambandslýðveldin (Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich - KEK). Áður en gefið er út útvarpsleyfi á landsvísu ber að afla álits KEK á því hvort leyfisveitingin geti haft skaðleg áhrif á fjölbreytni viðhorfa.

Einstök sambandslýðveldi hafa til viðbótar sínar eignarhaldsreglur.

Enginn sérstök höft eru á eignarhaldi útlendinga í fjölmiðlafyrirtækjum.

6.2.4.8 Bandaríkin

Kaup fyrirtækja og samruni á dagblaðamarkaði eiga að meginstefnu til undir samkeppnislöggjöfina. Bandarísku samkeppnislögin eru tiltölulega ströng og hafa að geyma víðtækar heimildir til handa yfirvöldum sem einnig geta mælt fyrir um að skipta skuli upp starfandi fyrirtækjum. Tilhneiging er til að beita lögnum af mikilli varfærni þegar fjölmiðlafyrirtæki eiga í hlut. Samkvæmt réttarframkvæmd geta stór svæðisbundin dagblöð ekki átt minni héraðsblöð á sama svæði.

Sérstök lög (Newspaper Preservation Act) hafa að geyma undantekningar frá þessari reglu og opna fyrir þann möguleika að blöð, sem standa veikari fótum í samkeppnislegu tilliti, megi vera í samstarfi við samkeppnisaðila, svo lengi sem samkeppni á ritstjórnarsviði er enn við lýði. Þessi regla hefur sætt mikilli gagnrýni þar sem ekki liggja fyrir neinar skýrar viðmiðanir um það hvenær ritstjórnarleg samkeppni er til staðar í tilfellum þar sem fjárhagslegur samruni hefur orðið.

Fyrir sjónvarp gilda þær takmarkanir á landsvísu að það má ekki hafa yfir 35% af áhorfi.

Fyrir kapalsjónvarp gildir sú regla að enginn einn aðili má hafa yfir 30% af áhorfi.

Sú regla gildir að sami aðili má ekki eiga meira en 20 AM-stöðvar og 20 FM-stöðvar á landsvísu.

Um lóðrétt (e. vertical) eignarhald í kapalsjónvarpi gildir sú regla að rekstraraðili kapalkerfisins má ekki eiga meira en 40% af rásunum sem kerfið ber.

Mjög nákvæmar reglur gilda um eignarhald á fleiri en einni héraðshljóðvarpsstöð innan sama héraðs.

Að meginstefnu til getur sami aðili eingöngu átt eina sjónvarpsstöð á tilteknu svæði. Sami aðili getur þó átt tvær ef í héraði eru a.m.k. átta sjálfstæð fyrirtæki. Svæðisbundnar takmarkanir um lárétt eignarhald banna að sami aðili eigi bæði sjónvarpsstöð og hljóðvarpsstöð á sama svæði.

Svæðisbundnar lóðréttar takmarkanir banna að aðili sem á kapalsjónvarpsstöð á tilteknu svæði megi eiga sjónvarpsstöð.

Enginn erlendur aðili má eiga meira en 25% af hlutafé í útvarpsfyrirtæki.

Fram hafa komið eftirfarandi tillögur um breytingar á lögum í Bandaríkjunum:

1. Að yfirvöld, sem hafa með þessi málefni að gera, yfirfari reglurnar annað hvert ár til að meta hvort reglunum sé að einhverju leyti ofaukið.
2. Í stað 35% hámarksáhorfs komi 45%.
3. Rýmka eigi reglur um lárétt eignarhald á stórum og meðalstórum fyrirtækjum á svæðisbundnum mörkuðum.

Þessar hugmyndir mættu mikilli andstöðu og hafa ekki náð fram að ganga.

6.2.5 Evrópusambandið

Réttindaskrá Evrópusambandsins sem nú er orðin hluti af stjórnarskrársáttmála þess¹³⁶ nefnir fjölbreytni fjölmiðla í grein 11.2: „Virða ber frelsi og fjölbreytni fjölmiðla,“ segir þar. Orðalag þetta gengur þó ekki svo langt að leggja aðildarríkjunum þá skyldu á herðar að tryggja fjölbreytni fjölmiðla.

Í grænbók Evrópusambandsins um almannatjónustu frá 21. maí 2003 kemur fram að vernd fjölbreytni fjölmiðla sé fyrst og fremst málefni aðildarríkjanna en ekki sambandsins sjálfs. Ekki sé til nein afleidd löggjöf (tilskipanir eða þess háttar) sem hafi fjölbreytni fjölmiðla sérstaklega að markmiði. Hins vegar heimilar Evrópurétturinn að gerðar séu sérstakar ráðstafanir á landsvettvangi til verndar fjölbreytni fjölmiðla.

Lengi var rætt um það á vettvangi Evrópusambandsins að setja bindandi reglur um fjölbreytni fjölmiðla. Þau áform fóru þó út um þúfur meðal annars vegna harðrar andstöðu nokkurra öflugra aðildarríkja, sbr. það sem fyrr sagði.

Þráðurinn var tekinn upp að nýju árið 2004 á vegum Evrópuþingsins, ekki síst vegna ástandsins á Ítalíu þar sem forsætisráðherrann ræður jafnframt yfir obbanum af einkasjónvarpsstöðvum. Var European Media Institute í Dusseldorf falið að gera samanburð á samþjöppun fjölmiðla og lagalegum úrræðum til að bregðast við þeim í 25 aðildarríkjum ESB. Í skýrslunni, sem gerð var opinber í október 2004, er meðal

¹³⁶ Sáttmálinn hefur ekki enn tekið gildi.

annars lögð áhersla á að það skorti áreiðanlegar upplýsingar um markaðinn, útvarpsyfirvöldum skuli falið að fylgjast með samþjöppun og að setja beri sérreglur til viðbótar samkeppnisreglum.

6.3 Sjónvarp yfir landamæri

Tilkoma gervihnattasjónvarps á níunda áratugnum, sem gerði sjónvarp yfir landamæri auðveldara en áður, kallaði á aukið evrópskt samstarf varðandi löggjöf og lagaframkvæmd. Urðu þá til Sáttmáli Evrópuráðsins um sjónvarp yfir landamæri og tilskipun Evrópusambandsins um sjónvarp án landamæra¹³⁷. Ekki er mikill munur á þessum tveimur þjóðréttartextum og því ekki ástæða til að fjalla aðgreint um nálgun Evrópuráðsins og Evrópusambandsins á þessu sviði. Rétt er að benda á að núgildandi útvarpslög á Íslandi eru sniðin eftir tilskipun Evrópusambandsins.

Kjarninn í tilskipun ESB (89/552/EBE) er að aðildarríkin skuldbinda sig til að leyfa sjónvarp frá öðrum aðildarríkjum gegn því að sjónvarpsefni uppfylli tilteknar lágmarkskröfur. Í þessum lágmarkskröfum felst **í fyrsta lagi** að dagskrárefni innihaldi ekki klám né stuðli að kynþáttahatri. **Í öðru lagi** má ekki senda út annars konar efni sem er líklegt til að skaða börn á þeim tíma dagsins þegar þau eru líkleg til að horfa á það. **Í þriðja lagi** ber aðildarríkjunum að tryggja að meirihluti efnis (að undanskildum fréttum, íþróttaefti, leikjum, auglýsingum, fjarsölu og textavarpi) sé af evrópskum uppruna eftir því sem unnt er. Hluti þessa efnis skal vera framleiddur af sjálfstæðum framleiðendum. **Í fjórða lagi** eru ýtarlegar kröfur um innihald og lengd auglýsinga og að þær skuli aðgreindar frá öðru efni. Í þeim felst meðal annars bann við tóbaksauglýsingum og hömlur við því hvernig áfengisauklýsingar megi vera úr garði gerðar. **Í fimmta lagi** eru reglur sem eiga að tryggja að þjóðfélagslega þýðingarmiklir atburðir lúti ekki einkarétti til útsendingar þannig að markverður hluti almennings geti ekki fylgst með í opinni dagskrá.

Tilskipunin felur í sér að það eru reglur upprunallandsins sem gilda um sjónvarpsefni, þ.e. reglur þess lands þar sem sjónvarpsstöð hefur staðfestu. Það eitt að sjónvarpsútsendingar náist í tilteknu ríki dugir ekki til. Er þetta gert til að koma í veg fyrir að ein og sama sjónvarpsstöðin þurfi að lúta lögsögu fleiri en eins ríkis vegna sömu dagskrárinnar. Í 3. grein tilskipunarinnar eru ýtarlegar reglur um það hvenær sjónvarpsstöð telst hafa staðfestu í tilteknu ríki. Við ákvörðun staðfestu er litið til þess hvar eru höfuðstöðvar fyrirtækis, hvar ákvarðanir um dagskrá eru teknar og hvar starfsfólk er staðsett.

Aðildarríkin hafa með sér náðið samstarf um framkvæmd ofangreindra þjóðréttartexta, bæði formlegt og óformlegt. Til dæmis geta oft komið upp vafaatriði um lögsögu yfir sjónvarpsstöðvum sem leysa þarf með samkomulagi.

Tilskipunin fjallar einungis um sjónvarp í hefðbundnum skilningi (útsending með rafsegulbylgjum frá einum punkti til margra). Fjölmiðlun, t.d. um Internetið, þar sem viðtakandinn getur náð í efni að eigin vild (e. On-Demand Services) er undanskilin. Um slíka starfsemi fjallar tilskipunin um rafræn viðskipti, 2000/31/EB.

¹³⁷ Tilskipun ráðherraráðsins frá 3. október 1989 (89/552/EEC) eins og henni var breytt með tilskipun 97/36/EC.

Undanfarin ár hefur mikið verið rætt um hvaða áhrif tækniþróun í fjölmiðlum eigi að hafa á ofangreindar reglur. Samþykkt hafa verið tilmæli til aðildarríkjanna um ýmsa þætti í þessu regluverki.¹³⁸ Regluverkið sjálft hefur hins vegar enn ekki verið tekið til gagn Gerrar endurskoðunar. Sú vinna er þó hafin. Meðal þeirra spurninga, sem reynt er að svara, eru þessar: Er hægt að réttlæta sérstakar reglur um sjónvarp sem leggja slíkri fjölmiðlun þyngri skyldur á herðar heldur en á við um prentmiðla, útvarp eða Netmiðla?

Í rúmlega árgamalli tilkynningu frá framkvæmdastjórn ESB, COM(2003) 784 final, segir að líklega þurfi að taka sjónvarpstilskipunina til gagn Gerrar endurskoðunar vegna tækniþróunar og breytinga á sjónvarpsmarkaðnum. Of snemmt er að segja til um hver verður útkoman úr þeirri endurskoðun. Í tilkynningunni kemur fram að nokkur stuðningur sé við að reglur um auglýsingar verði sveiganlegri. Á hinn bóginn sé brýnt að huga að því hvernig megi áfram framfylgja reglum til verndar ungmennum í hinu stafræna umhverfi. Það hafi sýnt sig að þessar reglur eigi við og njóti stuðnings óháð því hvernig þjónusta er um að ræða og hvaða dreifingaraðferð er notuð. Settir hafa verið á fót þrjú vinnuhópar á vegum framkvæmdastjórnarinnar til að skoða í fyrsta lagi hvernig eigi að meðhöndla nýja fjölmiðla sem dreifa sams konar efni og er í sjónvarpi, í öðru lagi reglur um auglýsingar og í þriðja lagi rétt til upplýsinga, sérstaklega réttinn til frásagnar í máli eða myndum af mikilvægum viðburðum. Starf þessara hópa hefur sýnt að það virðist einhugur um að framtíðarreglur um fjölmiðla taki mið af þeim áhrifum annars vegar sem fjölmiðlar hafa á almenning og hinsvegar valmöguleikum notandans. Jafnvel þykir koma til greina að sumar reglur endurskoðaðrar sjónvarpstilskipunar eigi einungis við um stærri sjónvarpsstöðvar, þ.e. þær stöðvar sem taldar eru hafa þýðingarmikil áhrif á samfélag sitt.¹³⁹

Vert er að fylgjast grannt með þessari endurskoðun því útkoma hennar mun ráða því hvaða breytingar þarf að gera í íslenskri útvarpslöggjöf í náinni framtíð.

6.4 Sjálfstæðar eftirlitsstofnanir á sviði útvarpsmála

Útvarpsrekstur er víðast hvar leyfisskyldur í Evrópu og er sérstaklega heimilað að binda hann leyfi í 1. mgr. 10. greinar Mannréttindasáttmála Evrópu. Líklegt má telja að ekki fengi staðist að setja það skilyrði fyrir útgáfu annars konar fjölmiðla að opinbert leyfi lægi fyrir. Skyllt álitaefni var uppi í dómi í máli MDE Gaweda gegn Póllandi, 14. mars 2002 en þar reyndi á hvort bann við skráningu tiltekens tímarits vegna heitis þess fengi staðist. „10. grein sáttmálans bannar ekki berum orðum að fyrirframhömlur séu lagðar við því að efni sé gefið út,“ segir í dómnum. Löggjöf á þessu sviði verður hins vegar „að gefa skýrt til kynna hvenær slíkar hömlur eru heimilar, einkum og sér í lagi þegar afleiðingarnar eru þær, eins og í þessu tilviki, að komið er algerlega í veg fyrir útgáfu tímarits“.

Ákvæði 1. mgr. 10. greinar MSE á sér sögulega skýringu að því leyti að á þeim tíma þegar sáttmálinn var gerður var útvarpsrekstur víðast hvar alfarið í höndum ríkisins.

¹³⁸ Til dæmis Tilmæli ráðherranefndar Evrópuráðsins nr. (2004) 16 um rétt til andsvara í nýju fjölmiðlaumhverfi og Tilkynning framkvæmdastjórnar ESB um skýringu á ákvæðum sjónvarpstilskipunarinnar um auglýsingar frá árinu 2004 (2004/C 102/02).

¹³⁹ Sjá ræðu Viviane Reding, sem fer með málefni upplýsingasamfélagsins og fjölmiðla í framkvæmdastjórn ESB, 7. desember 2004.

Töldu aðildarríkin rétt að taka það sérstaklega fram að fyrirkomulag, sem kæmi í veg fyrir að hver sem er gæti stofnað útvarpsstöð, bryti ekki gegn ákvæði sáttmálans. Síðan hefur mikið vatn runnið til sjávar; ríkiseinokun hefur alls staðar verið aflétt og í sumum ríkjum er ekki lengur krafist leyfis fyrir útvarpsrekstri nema skortur sé á rásam. Er þá látið duga að krefjast þess að slíkar stöðvar séu skráðar hjá opinberum aðilum til þess að hægt sé að koma við einhvers konar eftirliti með starfsemi þeirra. Í dómaframkvæmd Mannréttindadómstólsins hafa ekki verið gerðar athugasemdir við að leyfis sé enn krafist til útvarpsrekstrar þótt tæknilega sé það ekki lengur nauðsynlegt.¹⁴⁰ Slík takmörkun verður þó að uppfylla skilyrði 2. mgr. 10. greinar sáttmálans um að hún byggist á lögum og meðalhófs sé gætt.¹⁴¹ Að því er varðar lögmæt markmið þá verða þau markmið, sem vísað er til, að standa í eðlilegu sambandi við skipulag útvarpsstarfsemi. Þá hefur verið talið að til viðbótar við þau markmið, sem talin eru upp í 2. mgr. 10. greinar, geti sjónarmið um fjölbreytni í fjölmiðlun einnig réttlætt takmarkanir.

Bæði Evrópuráðið og Evrópusambandið hafa lagt áherslu á að leyfisútgáfa og eftirlit með útvarpsstöðvum sé í höndum sjálfstæðra stofnana. Helgast það af því viðhorfi að afstýra verði pólitískri íhlutun í útgáfu leyfa eða starfsemi útvarpsstöðva yfirleitt. Er þá jafnframt vísað til þess hversu skoðanamótandi útvarp, og þá einkum sjónvarp, getur verið. Er talið sérstaklega brýnt fyrir frjálsa skoðanamyndun að fagleg sjónarmið ráði við opinbera stjórnsýslu á þessu sviði.

Grundvallarviðmið á þessu sviði er að finna í tilmælum ráðherranefndar Evrópuráðsins nr. R (2000) 23 um sjálfstæði og hlutverk eftirlitsstofnana á sviði útvarpsmála. Þar segir að setja beri reglur sem tryggja að þeir sem eiga sæti í opinberum eftirlitsnefndum sem hafi með höndum úthlutun útvarpsleyfa séu ekki undir áhrifum frá pólitískum öflum né séu þeir í slíkum tengslum við fjölmiðlafyrirtæki að draga megi óhlutdrægni þeirra í efa. Í skýringum með tilmælunum er fjallað nánar um skipan slíkra stofnana:

„Tilmælin mæla fyrir um að meðlimir í stjórnsýslunefndum á sviði útvarpsmála skuli valdir með lýðræðislegum og gagnsægjum hætti. Skilja ber hugtakið „lýðræðislegum“ í viðum skilningi enda eru meðlimir í stjórnsýslunefndum stundum kjörnir, stundum valdir af stjórnvöldum (forseta, ríkisstjórn eða þingi) eða af óháðum félagasamtökum.

Skipunarferli eru mjög misjöfn frá einu landi til annars þótt segja megi að það séu tveir meginflokkar. Í sumum löndum er talið að eftirlitsnefndir eigi að endurspeglar ólíka hagsmunum, hugarstefnur, stjórnmalaviðhorf og starfsgreinar. Þá er um frekar fjölmennar nefndir að ræða þar sem meðlimir, oft tilnefndir af óháðum félagasamtökum eða sveitarstjórnnum, eru venjulega í hlutastarfi og þar sem þeir eru ekki endilega sérfræðingar á viðkomandi sviði.

Í öðrum löndum er ekki talið nauðsynlegt að meðlimir stjórnsýslunefnda séu fulltrúar alls litrófs þjóðfélagsins heldur er fremur litið á þá sem óháða „dómara“. Í flestum

¹⁴⁰ Í MDE Informationsverein Lentia gegn Austurríki segir: „... Technical aspects are undeniably important, but the grant or refusal of a licence may also be made conditional on other considerations, including such matters as the nature and objectives of a proposed station, its potential audience at a national, regional or local level, the rights and needs of a specific audience and the obligations deriving from international legal instruments.“

¹⁴¹ Samanber MDE Groppera Radio o.fl. gegn Sviss, 28.2.1990.

slíkum tilfellum eru stjórnsýsluaðilarnir í formi nefndar þar sem eru fáir sérfræðingar, skipaðir af löggjafar- eða framkvæmdavaldinu í fullt starf til fremur langs tíma og þar sem þeir hafa ákvörðunarvald að vissu marki. En jafnvel reglur um slíka stjórnsýsluaðila verða að virða meginregluna um fjölhyggju og koma verður í veg fyrir að einstakur hópur eða stjórnáflakur ráði þar lögum og lofum. Enn fremur verða stjórnsýsluaðilarnir í öllum tilfellum að starfa með gagnsæjum hætti og lúta lýðræðislegu eftirliti og er þá haft mið af því hlutverki sem þeir gegna í þágu þjóðfélagsins alls.“

Í tilmælunum segir enn fremur að skilgreina beri með skýrum hætti í lögum hver séu helstu skilyrði fyrir því að fyrirtæki öðlist útvarpsleyfi og fái það endurnýjað. Í skýringum með tilmælunum segir að útgáfa útvarpsleyfa sé venjulega eitt helsta verkefni stjórnvalda á þessu sviði. Í því felist mikil ábyrgð vegna þess að val á rekstraraðilum ráði úrslitum um jafnvægi og fjölbreytni á þessu sviði fjölmiðlunar.

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur vitnað til þessara tilmæla Evrópuráðsins þegar lagt er mat á hvort fjölmiðlaffrelsi sé nægilega tryggt hjá ríkjum sem sótt hafa um aðild að sambandinu. Þá hefur framkvæmdastjórnin lagt áherslu á að slíkir stjórnsýsluaðilar njóti sjálfstæðis frá ríkisstjórn og rekstraraðilum og bent á að þörf sé á auknu samstarfi milli stjórnsýsluaðila á sviði útvarpsmála, fjarskiptamála og samkeppnismála.¹⁴²

Rétt er að geta þess að nýlegar tilskipanir Evrópusambandsins um fjarskiptamálefni snerta beint fjölmiðlastýringu. Þær taka nefnilega til hvers kyns fjarskiptakerfa, þar með talið til þeirra sem dreifa sjónvarpsefni. Samkvæmt þessum tilskipunum er í raun gert ráð fyrir að minnsta kosti tvenns konar leyfisveitingum, þ.e. hefðbundnu sjónvarpsleyfi en einnig leyfi til rekstrar dreifikerfis.

Í sumum löndum hefur sú leið verið farin að sameina útvarpsréttarstofnanir og stofnanir sem sjá um fjarskiptaeftirlit. Þessi leið hefur verið farin í Bretlandi og Ítalíu svo að dæmi séu tekin.

Hlutverk slíkra stofnana er auðvitað fyrst og fremst leyfisveitingar en einnig eftirlit með því að farið sé að lögum, reglum og skilmálum. Slíkar stofnanir hafa gjarnan það hlutverk að fylgjast með markaðnum og leggja til lagabreytingar ef á þarf að halda. OFCOM í Bretlandi hefur einnig það hlutverk að stuðla að fjölmiðlaskilningi (e. media literacy), þ.e. að almenningur kunni að nota fjölmiðla á skynsamlegan hátt og greina upplýsingar og meta áreiðanleika þeirra.

Bæði Evrópuráðið og Evrópusambandið hafa hvatt til þess að stjórnsýsla haldist í hendur við sjálfstjórn markaðarins. Einkum hefur verið mælt með því að yfirvöld ýti undir slíka sjálfstjórn varðandi nýja tækni eins og Internetið þar sem ekki hafa verið mótaðar enn lausnir í formi bindandi lagareglna eða beinnar stýringar af hálfu yfirvalda.

¹⁴² Tilkynning frá framkvæmdastjórninni frá 14. desember 1999 um stefnu í sjónvarps- og kvikmyndamálum á stafrænni öld (COM(1999)657 final).

6.5 Hlutverk og sjálfstæði útvarps í almannajónustu

6.5.1 Yfirlýsing ráðherrafundarins í Prag 1994

Reglulegir ráðherrafundir Evrópuráðsins um fjölmiðlamálefni hafa allt frá árinu 1986 lagt áherslu á mikilvægi útvarps í almannajónustu (e. public service broadcasting) og er nýafstaðinn fundur í Kiev í Úkraínu þar engin undantekning. Veigamesta yfirlýsing ráðherrafundar á því sviði er frá Prag fundinum árið 1994. Þar er lögð áhersla á mikilvægi útvarps í almannajónustu í lýðræðislegu þjóðfélagi. Þess vegna verði að renna undir það traustum stöðum. Fram kemur að bæði opinberir aðilar og einkaaðilar geti látið slíka þjónustu í té. Hétu þau ríki, sem stóðu að ályktun ráðherrafundarins, að tryggja að fyrir hendi væri að minnsta kosti ein stöð sem byði upp á fjölbreyttta dagskrá sem innihéldi fréttir, kennslufni, menningarlegt efni og afþreyingu. Þessi rás skyldi vera aðgengileg öllum. Jafnframt kom fram að heimila yrði slíkum stöðvum að láta í té, eftir atvikum, viðbótarþjónustu til dæmis í formi sérhæfðra rása.

Hlutverk útvarps í almannajónustu, samkvæmt Pragyfirlýsingunni, er meðal annars:

- að skapa með dagskrá sinni skírskotun fyrir allan almenning og stuðla að samheldni í þjóðfélaginu
- að láta í té vettvang fyrir opinbera umræðu þar sem eins fjölbreytilegar skoðanir og viðhorf og hægt er fái að koma fram
- óháð og sjálfstæð miðlun fréttu, upplýsinga og fréttaskýringa
- að þróa fjölbreytt og nýstárlegt dagskrárframboð fyrir breiðan hóp almennings en gæta jafnframt að þörfum minnihlutahópa
- að stuðla með virkum hætti að kynningu á fjölbreyttri menningu Evrópu og þjóðanna sem hana byggja
- að tryggja að markverður hluti dagskrár sé frumframleiðsla, einkum kvikmyndir, leiknar myndir og annað skapandi efni að teknu tilliti til hagsmuna sjálfstæðra framleiðenda og kvikmyndageirans
- að auka það val sem hlustendum og áhorfendum stendur til boða með því að bjóða upp á dagskrá sem venjulega er ekki fyrir hendi hjá einkafyrirtækjum

Um fjármögnun segir í yfirlýsingunni að hún geti verið af ýmsum toga, afnotagjöld, framlög úr opinberum sjóðum, auglýsingatekjur og tekjur vegna sölu á eigin framleiðslu. Þegar um afnotagjöld eða framlög úr opinberum sjóðum er að ræða skuli þess gætt að ákvarðanir um fjárhæðir nái yfir lengri tímabil þannig að útvarpsstöðvar í almannajónustu geti gert langtímaáætlanir.

Um sjálfstæði og ábyrgð: Í yfirlýsingunni segir að viðkomandi ríki takist á hendur að ábyrgjast sjálfstæði útvarpsstöðva í almannajónustu gagnvart íhlutun af pólitískum eða efnahagslegum toga. Sérstaklega skuli slíkar stöðvar bera fulla ritstjórnarlega ábyrgð á dagskrá og dagleg stjórnun skuli vera alfarið í þeirra höndum. Sjálfstæði þetta beri að tryggja með viðeigandi hætti, til dæmis að stjórnir séu skipaðar fólki með mismunandi bakgrunn.

Tryggja verði ábyrgð slíkra stöðva á því að þær fullnægi hlutverki sínu og fari vel með fjármuni og önnur gæði sem þeim er treyst fyrir. Þannig verði að búa svo um hnútana að slíkar stöðvar standi almenningi reikningsskil gjörða sinna með beinum hætti. Þær verði að birta upplýsingar reglulega um starfsemi sína og þróa ferli sem geri hlustendum og áhorfendum kleift að tjá sig um hvornig þær gegni hlutverki sínu.

6.5.2 Tilmæli um tryggingu sjálfstæðrar útvarpsstarfsemi í almannabjónustu frá 1986

Tveimur árum eftir Pragfundinn samþykkti ráðherranefnd Evrópuráðsins Tilmæli nr. 96 (10) um tryggingu sjálfstæðrar útvarpsstarfsemi í almannabjónustu. Er vísað til Pragyfirlýsingarinnar og tekið fram að nauðsynlegt hafi þótt að útfæra nánar þær meginreglur um sjálfstæði sem þar komu fram.

Gerður er munur á stöðu framkvæmdastjóra og eftirlitsaðilum í tilmælunum. Framkvæmdastjóri beri ábyrgð á daglegri stjórnun. Gæta verði þess að viðkomandi gæti einungis hagsmuna þeirrar stofnunar sem þeir starfa hjá.

Eftirlitsaðilar með slíkum útvarpsstöðvum skuli ekki hafa nein fyrirframafskipti af dagskrárefni. Reglur um slík ráð skuli tryggja meðal annars að meðlimir

- séu skipaðir með gagnsæjum hætti og að þeir hafi fjölbreyttan bakgrunn
- gæti sameiginlega hagsmuna þjóðfélagsins í heild
- megi ekki taka við fyrirmælum frá neinum öðrum en þeim sem skipuðu þá
- megi ekki gegna störfum, þiggja greiðslur eða eiga hlut í fyrirtækjum í fjölmiðlun ef þetta gæti valdið hagsmunaárekstrum

Í skýringum við tilmælin segir að ýmsar leiðir séu til að tryggja að samsetning eftirlitsaðilja endurspegli mismunandi strauma og stefnur í samfélaginu. „Til dæmis, þegar löggjafarþingið tilnefnir suma eða alla meðlimi eftirlitsráðs, mun krafa um aukinn meirihluta tryggja að flokkur í meirihluta á þingi ráði ekki lögum og lofum í eftirlitsráðinu. Önnur möguleg leið er að mismunandi þingflokkar tilnefni fulltrúa í samræmi við fjölda sæta á þingi.“ Þá segir að enn ein leið væri að mæla fyrir um að í eftirlitsráði yrðu að vera fulltrúar ýmissa þjóðfélagshópa til þess að endurspegla fjölbreytni þjóðfélagsins (til dæmis trúfélaga, samtaka aðila vinnumarkaðarins, neytendasamtaka, samtaka listamanna o.s.frv.).

6.5.3 Ríkisframlög til almannabjónustu

Ríkisstyrkir, sem skekkja samkeppni með því að styðja við bakið á tilteknum fyrirtækjum eða framleiðslu tiltekinna vöru, eru að meginstefnu til bannaðir samkvæmt Rómarsáttmálanum. Viðauki við Amsterdamsáttmálann frá 10. nóvember 1997 skýrir stöðuna að þessu leyti varðandi fjármögnum almannabjónustuútvarps. Þar segir að aðildarríkin megi fjármagna almannabjónustuútvarp til að gera því kleift að sinna hlutverki sínu eins og það er skilgreint af viðkomandi ríki, svo fremi slík fjármögnun hafi ekki slík áhrif á verslun og samkeppni á hinum sameiginlega markaði að almannahag sé stefnt í voða.¹⁴³

Á þetta reyndi í svokölluðu Altmark máli (dómur Evrópudómstólsins frá 24. júlí 2003). Þar segir að fjármögnun af opinberu fé verði að uppfylla tiltekin skilyrði: Almannahagsskyldurnar verða að vera vel skilgreindar, fyrirfram verða að liggja fyrir reglur um hvernig ákvarða eigi greiðslur af opinberu fé, framlög mega ekki vera

¹⁴³ Sjá einnig tilkynningu framkvæmdastjórnarinnar um beitingu reglna um ríkisstyrki gagnvart almannabjónustuútvarpi (OJEC (2001/C 320/04).

meiri en þörf er fyrir og annað hvort verður að velja rekstraraðila með útboði eða ákvarða fjárframlög með skírskotun til dæmigerðs vel rekens fyrirtækis.

6.6 Áhrif tækniþróunar á fjölmiðlapólítík, einkum varðandi stafræna fjölmiðla

Í tilmælum ráðherranefndar Evrópuráðsins nr. R (2003) 9 um lýðræðislegar og félagslegar hliðar á stafrænu útvarpi eru sett fram nokkur megin sjónarmið sem aðildarríkin eru hvött til að hafa til viðmiðunar þegar að því kemur að innleiða stafrænt sjónvarp. Þar koma fram eftirtalin atriði helst:

1. Áður en stafrænt útvarp er innleitt er mikilvægt að mótuð sé skýr stefna í samráði við hagsmunaaðila.
2. Þessi stefna á að stuðla að samstarfi milli aðila, því að fjarskiptanet geti farið saman, að aðgangskassar séu samhæfðir og að fjölbreytt efni sé í boði.
3. Í ljósi þess að það er kostnaðarsamt að halda úti bæði stafrænum og hliðrænum sendingum þá ættu aðildarríkin að leita leiða til að umskiptin gerist hratt.
4. Þegar veitt eru stafræn útvarpsleyfi ættu stjórnvöld að tryggja að sú þjónusta, sem boðið er upp á, sé fjölbreytt og margháttuð.

Þar að auki að því er varðar Evrópusambandið er vert að vísa sérstaklega til Tilkynningar framkvæmdastjórnar ESB, „Towards a new framework for Electronic Communications infrastructure and associated services“ (COM(1999) 539 final, 10.11.1999), sem hratt af stað ferli er fólst í að endurskoða stefnu og stýringu varðandi fjarskipti og rafræn boðskipti sem leiddi til þess að samþykktar voru fjórar tilskipanir sem snerta beint stafrænt jarðlægt útvarp.

Ekki löngu eftir að sú sögulega ákvörðun var tekin í Bandaríkjunum árið 1984 að rjúfa einokun AT&T á símamarkaði hófst umræða um hvort ekki væri rétt að gera slíkt hið sama í Evrópu. Afraksturinn var nokkrar tilskipanir sem settar voru á níunda og tíunda áratugnum. Samkeppni varð möguleg að vissu marki og fjarskiptamarkaðurinn blómstraði. Árið 1999 var talið rétt að endurskoða þetta regluverk. Markmiðið var að auka fjálsræðið enn frekar og innleiða tæknihlutlausar reglur (technologically neutral approach), þ.e. reglur sem væru hinar sömu óháð því hvaða dreifiaðferðir væru notaðar til að koma efni frá sendanda til notanda. Þetta fól í sér töluverða breytingu að því leyti að áður var viðurkennt að sími og útvarp, svo dæmi sé tekið, lytu ólíkum reglum. Í ljósi aukinnar samtvinnunar ólíkra dreifileiða var slíkt ekki lengur réttlæt看legt. Þá hafði höfuðáherslan verið á talsíma en nú þótti ástæða til að setja sömu reglur um farsíma og Internetið að því er varðar fjarskiptabáttinn. Útvarpsstarfsemi fellur einnig undir nýja regluverkið að minnsta kosti hvað dreifinguna snertir. Efni eða innihald útvarpsútsendinga er hins vegar undanskilið. Endurskoðunin leiddi til þess að settar voru fimm nýjar tilskipanir (the Framework Directive, the Access Directive, the Authorisation Directive, the Universal Service Directive og the Directive on Privacy and Electronic Communications). Þessar tilskipanir geyma meðal annars fyrirmæli um aðgang að tíðnisviðinu, leyfisveitingar til fjarskiptabjónustuaðila og skilyrt aðgangskerfi.

Jafnvel þótt efni eða innihald sé undanskilið þá hefur framkvæmdastjórnin bent á að það geti auðvitað verið tengsl milli þessara tveggja þátta. „Aðskildar reglur um dreifingu annars vegar og innihald hins vegar koma ekki í veg fyrir að tekið sé tillit til tengslanna þar á milli, sérstaklega til þess að tryggja fjölbreytni fjölmiðla, menningarlega fjölbreytni og neytendavernd.“

Það er jafnljóst að framtíðarstefna framkvæmdastjórnarinnar er samræming þeirra reglna sem gilda um innihald í fjölmiðlun og fjarskiptum.¹⁴⁴ Eins og er gilda engar samevrópskar reglur um það efni nema að því er varðar sjónvarp, sbr. það sem áður sagði.

Hin svokallaða eEurope-áætlun gerir ráð fyrir að aðildarríki ESB geri grein fyrir stöðunni varðandi umbreytingu frá hliðrænum yfir í stafrænar sjónvarpssendingar. COM(2002)263 final segir í þessu sambandi: „Til þess að flýta innleiðingu stafræns sjónvarps ættu aðildarríkin að sjá til þess að skilmálarnir séu skýrir. Fyrir árslok 2003 ættu aðildarríkin að tilkynna hver sé stefna þeirra varðandi möguleg umskipti. Í því gæti falist vinnuáætlun, mat á markaðsaðstæðum og hugsanlega sú dagsetning þegar loka á fyrir hliðrænar útsendingar sem myndi gera kleift að taka viðkomandi rásir til annarra nota. Áætlanir um umskipti gætu líka verið tækifæri til að nálgast stafrænt sjónvarp án þess að gera upp á milli dreifiaðferða (um gervihnött, kapal eða jarðlægt).“

Tilkynning framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um stafrænt sjónvarp, COM(2003) 541 final, gefur leiðbeiningar til aðildarríkja um hið vandasama verkefni að skipta frá hliðrænum yfir í stafrænar útsendingar á neytendavænan hátt. Lögð er áhersla á að neytendur séu látnir vita með góðum fyrirfara hvenær til standi að stöðva hliðrænar útsendingar. Þessi tilkynning framkvæmdastjórnarinnar ráðleggur aðildarríkjunum um pytti sem ber að varast og bendir á atriði sem þarf að taka á við áætlanagerð. Aðgerðir á landsvísu eiga að vera gagnsæjar, hóflegar og tímanlegar og eiga ekki að gera upp á milli mismunandi tækni til þess að samkeppni sé ekki raskað og aðiljum mismunað með óréttmætum hætti. Þessi tilkynning framkvæmdastjórnarinnar hefur að geyma gátlista um atriði sem máli skipta þegar ráðgert er að ljúka hliðrænum sjónvarpssendingum. Þar er meðal annars minnst á eftirfarandi:

- Er búið að samþykkja áætlun um umbreytingu eða er hún í undirbúningi? Hvaða reglur gilda að öðru leyti?
- Hvaða þjóðfélagslegu markmiðum á stafrænt sjónvarp að ná: félagslega, menningarlega, stjórnmalalega, efnahagslega o.s.frv.?
- Stjórnun á tíðnisviðum – hvaða möguleikar eru fyrir hendi fyrir og eftir að hliðrænum útsendingum er hætt? Þjónusta – hvaða svæði eru þjónustuð? Hverjir fá afnot? Skilmálar fyrir notkun; markmið með tilliti til svæðisbundinna alþjóðlegra samningaviðræðna.

¹⁴⁴ Sbr. ræðu Viviane Reding, sem fer með málefni upplýsingasamfélagsins og fjölmiðla, í London 7. desember 2004.

- Mismunandi leiðir til að framfylgja stefnumálum, mismunandi rök fyrir vali á leiðum. Hvers konar dreifikerfi sjá menn fyrir sér? Hvaða þjónustu? Hlutverk yfirvalda? Hverjir eru stærstir á markaðnum? Hvernig verður leyfisútgáfu háttað? – o.s.frv.
- Dagsetningar til bráðabirgða sem sýna hvenær á að ná markmiðum, þar á meðal dagsetningar þegar stefnt er að því að stöðva hliðrænar útsendingar.
- Með hvaða hætti eru hagsmunaaðilar hafðir með í ráðum þegar gerðar eru áætlanir um umbreytingu? Aðferðir til að ráðfæra sig við aðilja og vinna úr viðbrögðum.
- Markaðsgreining þar sem færð eru rök fyrir tiltekinni leið sem valin hefur verið við íhlutun af hálfu hins opinbera frekar en aðrar. Hver þáttur í verðmætakeðjunni er einnig greindur: dreifing, viðtaka, efni, neysla, annað.

Nefna má fleiri texta á Evrópuvettvangi sem varða nýja fjölmiðlataækni án þess að snerta þó beint meginefni þessarar skýrslu. Tilmæli ráðherraráðs Evrópusambandsins um vernd ungmenna og mannlega reisn frá 24. september 1998 voru fyrsti lagatextinn á vegum Evrópusambandsins sem snerti efni það sem hægt er að nálgast á Internetinu. Var þar mælt með því að þróaðar yrðu aðferðir til að merkja efni þannig að notendur, ekki síst foreldrar, gætu notað síuforrit til að afstýra því að börn hefðu aðgang að skaðlegu efni. Síðan hafa fylgt í kjölfarið aðrir lagatextar á vettvangi Evrópuráðsins eins og sáttmálinn um tölvuglæpi frá 2001, yfirlýsing ráðherranefndarinnar um tjáskiptafrelsi á Internetinu frá 2003 og tilmæli um rétt til andsvara í nýju fjölmiðlaumhverfi frá 2004.

7 TILLÖGUR FJÖLMIÐLANEFNDARINNAR

Í þessum kafla verða teknar saman niðurstöður nefndarinnar og tillögur um nauðsynleg viðbrögð vegna þeirra aðstæðna sem uppi eru í íslensku fjölmiðlaumhverfi og að teknu tilliti til erindisbréfs nefndarinnar frá 5. nóvember 2004. Í lok skýrslu þeirrar fjölmiðlanefndar, sem skilaði af sér greinargerð 2. apríl 2004, er að finna lýsingu á íslenskum fjölmiðlamarkaði á þeim tíma og einnig þær leiðir sem sú nefnd taldi koma til greina við lagasetningu um fjölmiðla. Bent var á að huga þyrfti að stöðu Ríkisútvarpsins, fjallað var um útbreiðslu fjölmiðla og hvaða leiðir mætti fara í lagasetningu um eignarhald á fjölmiðlum, sagt stuttlega frá uppbyggingu og þróun stafræns sjónvarps, fjallað um sjálfstæði blaða- og fréttamanna auk annarra þátta. Um nánari niðurstöðu þeirrar nefndar vísast til tilvitnaðrar greinargerðar.

Nefnd þessi hefur í vinnu sinni undanfarna mánuði gert sér grein fyrir því að fjölmiðlamarkaðurinn, líkt og fjarskipta- og tölvumarkaðurinn, breytist afskaplega hratt. Tillögur nefndarinnar miðast því við núverandi aðstæður á markaðnum og þá þróun sem þar á sér stað. Nefndin leggur áherslu á að með samruna fjölmiðla-, fjarskipta- og tölvutækni mun reynast nauðsynlegt að taka lagasetningu reglulega til endurskoðunar með hliðsjón af þróun á íslenskum fjölmiðlamarkaði og þeim breytingum sem verða á alþjóðlegri löggjöf og reglusetningu. Einnig er markaðurinn þess eðlis og breytingarnar það hraðar að ekki mun reynast mögulegt fyrir yfirvöld að bregðast við öllu því sem upp kann að koma í náinni framtíð.

Við greiningu á stöðunni á fjölmiðlamarkaði hefur nefndin litið til tölfræðilegra upplýsinga um fjölda fjölmiðla, útbreiðslu og eignarhald. Þá hafa verið dregnar saman helstu ályktanir af fyrirliggjandi umfjöllun um stafrænt umhverfi og þýðingu þess, sbr. 4. kafla, og þeirrar gríðarlega hröðu þróunar sem er að verða á því sviði. Niðurstöðurnar taka einnig mið af ábendingum þeirra fjölmörgu hagsmunaaðila og sérfræðinga sem nefndin fékk á sinn fund. Þá hefur nefndin hugað að lögum og þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem við eiga. Nefndin leggur þó á það áherslu að í alþjóðlegum samanburði er óhjákvæmilegt að taka sérstakt tillit til smæðar íslensks samfélags og markaðar og þeirrar sérstöðu sem íslenskt fjölmiðlaumhverfi hefur mótast af á liðnum tuttugu árum. Svo hröð er sú þróun sem nú á sér stað að fjölmiðlalandslagið hefur breyst verulega á því ári sem liðið er síðan greinargerð fyrri fjölmiðlanefndar var rituð. Meðan áhersla hennar og þjóðfélagsumræðan, sem fylgdi í kjölfarið, beindist að lárétu eignarhaldi á fjölmiðlum þá hefur bæst við nýtt álitafni sem er lóðrétt eignarhald. Lárétt eignarhald felur í sér samþjöppun eignarhalds á efnisveitum, þ.e. að eignarhald á mörgum fjölmiðlum er á sömu hendi. Lóðrétt eignarhald felur í sér að keðjan frá framleiðslu til dreifingar er á sömu hendi. Nefndin telur að slík samþjöppun geti ekki síður verið óæskileg en samþjöppun á hinu lárétta sviði.

7.1 Þróun og staða á íslenskum fjölmiðlamarkaði – Samantekt

Íslenskur fjölmiðlamarkaður hefur gengið í gegnum stórfelldar breytingar á undanförunum árum sem rekja má til tæknibreytinga, breytinga í atvinnulífi og að nokkru til breyttra samfélagshátta. Fjöldi fjölmiðla og framboð efnis hefur stórlega aukist þessu samfara. Engu að síður einkennist íslenskur fjölmiðlamarkaður af samþjöppun og fákeppni á öllum þremur sviðum hefðbundinnar fjölmiðlunar, í

dagblaðaútgáfu, útvarpsrekstri- og sjónvarpsrekstri, jafnt hvað markaðshlutdeild og eignarhaldi viðkemur.

Dagblaðaútgáfa hefur átt í vök að verjast um nokkurt skeið. Dregið hefur úr útbreiðslu seldra dagblaða og blöðunum hefur fækkað um helming frá því í byrjun síðasta áratugar. Sömuleiðis hefur útgefendum dagblaða á markaði fækkað en nú eru þeir aðeins tveir, Árvakur hf. og 365 – prentmiðlar ehf., en voru sex þegar mest lét.

Á þessum tíma hefur aðeins eitt nýtt dagblað verið sett á fót frá grunni, fríblaðið Fréttablaðið, sem bendir til aðgangshindrana að þessum markaði.¹⁴⁵ Tilkoma Fréttablaðsins hefur leitt til þess að heildareintakafjöldi dagblaða hefur aldrei verið meiri en nú. Hátt í 70 af hundraði af heildarupplagi blaðanna falla til 365 – prentmiðla, Fréttablaðsins og DV, á móti ríflega 30% hlut Árvakurs, útgefanda Morgunblaðsins.

Útgáfa sérefnisfréttablaða takmarkast við útgáfu tveggja vikublaða, um viðskipti og sjávarútvegsmál, en það eru blöðin Viðskiptablaðið og Fiskifréttir. Bæði blöðin eru í eigu sama aðila, Framtíðarsýnar ehf. Nýverið hefur verið greint frá því að 365 – prentmiðlar hyggist hasla sér völl á þessu sviði með útgáfu nýs vikublaðs um viðskipti og atvinnulíf.

Ríflega 20 bæjar- og héraðsfréttablöð eru gefin út vikulega um þessar mundir. Flest blaðanna hafa litla útbreiðslu og tekjumöguleikar þeirra eru takmarkaðir. Endurnýjun er mikil í útgáfu bæjar- og héraðsfréttablaða og mörg þeirra blaða, sem út hafa komið á undanförunum árum, hafa staldrað stutt við þar til útgáfu var hætt. Fæst blaðanna eru í beinni samkeppni við önnur blöð. Segja má að sum blaðanna séu fremur gefin út af vilja en mætti. Þýðing þessara blaða verður að teljast talsverð fyrir staðbundna umræðu en sú hættu er augljóslega fyrir hendi að naumt skammtaðar tekjur geri blöðin og útgefendur þeirra um of háða auglýsendum og heimildarmönnum sínum.

Hljóðvarpsstöðvum hefur farið nær stöðugt fjölgandi frá afnámi einkaréttar Ríkisútvarpsins til útvarps í ársbyrjun 1986 og fram undir það síðasta. Um þessar mundir senda út einar 20 stöðvar, þar af eru 14 stöðvar í einkaeign en sex stöðvar eru á vegum Ríkisútvarpsins. Umsvifamestir einkaaðila í hljóðvarpi eru 365 – ljósvakamiðlar ehf. Um þessar mundir starfrækir fyrirtækið fimm stöðvar.

Fjórar stöðvar ná til svo gott sem allra landsmanna. Allar stöðvarnar nema tvær eru gerðar út frá höfuðborgarsvæðinu. Staðarútvarp hefur átt erfitt uppdráttar og rekstrarskilyrði þeirra stöðva sem settar hafa verið á fót utan höfuðborgarsvæðisins hafa verið erfið.

Efni flestra einkareknu stöðvanna er sérhæft og sérsniðið að tilteknum hópum hlustenda eftir áhugamálum og aldri. Endurnýjun er mikil á þessum markaði, jafnt hvað áhrærir stöðvar, dagskrársnið og rekstraraðila. Í grófum dráttum skiptist hljóðvarpsmarkaðurinn upp á milli tveggja aðila, Ríkisútvarpsins og stöðva 365 – ljósvakamiðla. Samanlögð markaðshlutdeild þessara aðila er yfir 90% mælt í heildarhlustun. Þar af hefur hlutur Ríkisútvarpsins verið nálægt helmingur undanfarið ár.

¹⁴⁵ Sú staðreynd að ekki tókst að festa útgáfu Fréttablaðsins í sessi fyrr en í annarri atrennu og þá undir handarjaðri Baugs vekur óhjákvæmilega upp spurningar um þýðingu aðgengis fjölmiðla að auglýsendum og rekstrarfé og um jafna samkeppnisstöðu fjölmiðla á markaði. – Sbr. *Friðjálfa verslun*, 2004c: 25–26.

Níu sjónvarpsstöðvar í einkaeign, auk Sjónvarps Ríkisútvarpsins, senda út um þessar mundir eigin dagskrá, auk þess sem sjónvarpsáhorfendum stendur víða til boða áskrift að viðstöðulausu endurvarpi erlendra sjónvarpsstöðva. Fast að helmingur stöðvanna eru áskriftarstöðvar en hinar senda út í opinni dagskrá. Útsendingar fjögurra stöðva ná til alls þorra landsmanna. Þrjár stöðvanna senda út almennt efni á meðan aðrar stöðvar geta talist sérefnisstöðvar. Sjö stöðvanna senda út frá höfuðborgarsvæðinu; þrjár stöðvar eru staðarstöðvar.

Lengi vel einkenndi sjónvarpsmarkaðurinn af tvíveldi Sjónvarpsins og Stöðvar 2. Með vexti og viðgangi Skjás 1, sem er í eigu Íslenska sjónvarpsfélagsins hf., hefur talsvert dregið úr markaðshlutdeild tveggja fyrrnefndra stöðva þótt til þeirra samanlagt falli enn um 70% af heildaráhorfinu. Þar af eru 365 – ljósvakamiðlar með um 45% hlut á móti 35% hlut Sjónvarpsins. Markaðshlutdeild Skjás 1 er laust innan við 20%. Hlutdeild annarra stöðva er hverfandi. Samanlögð markaðshlutdeild einkastöðva er því 65%.

Umsvifamestir aðila á sjónvarpsmarkaði eru 365 – ljósvakamiðlar. Fyrirtækið sendir nú út á fjórum dagskrárrásum sjónvarp, auk þess sem það stendur fyrir viðstöðulausu endurvarpi erlendra sjónvarpsstöðva til áskrifenda. Gera má ráð fyrir að samanlagðar tekjur fjölmiðla (dagblaða, hljóðvarps og sjónvarps) hafi verið vel yfir 12 milljörðum kr. árið 2003. Af einstökum flokki fjölmiðla vega tekjur tengdar sjónvarpi þyngst eða hátt í helming. Því næst koma tekjur dagblaða sem nema um 35% af samanlögðum tekjum fjölmiðla. Tekjur tengdar hljóðvarpsrekstri og útgáfu vikublaða eru snöggjum lægri. Nokkurs samdráttar hefur orðið vart í tekjum fjölmiðla síðustu ár eftir nær stöðugan vöxt árin þar á undan.

Frá þeim tíma, þegar einkaréttur Ríkisútvarpsins til hljóðvarps- og sjónvarpsútsendinga var afnuminn í upphafi árs 1986, hefur dregið svo til jafnt úr vægi þess á markaði, einkum og sér í lagi á sjónvarpsmarkaði. Um það bil 67% og 33% af tekjum hljóðvarps og sjónvarps féllu til Ríkisútvarpsins árið 2003.

Veruleg samþjöppun hefur um langt skeið verið eitt helsta einkenni íslenska fjölmiðlamarkaðarins. Á undanförunum árum hefur fjöldi fjölmiðla sem stendur almenningi til boða aukist, en engu að síður er margt sem bendir til þess að samþjöppun hafi fremur aukist á helstu mörkuðum fjölmiðla þegar litið er til eignarhalds.

Á síðustu misserum hafa myndast öflugar fjölmiðlasamsteypur og sem ýtt hefur undir frekari samþjöppun í fjölmiðlun. Ljósasta dæmið þar að lútandi eru 365 – ljósvakamiðlar og 365 – prentmiðlar, dótturfélög síma- og fjarskiptafyrirtækisins Og fjarskipta hf. Til samans ráða þessi fyrirtæki yfir tveimur dagblöðum, fjórum sjónvarpsstöðvum auk endurvarps og fimm hljóðvarpsstöðvum. Fyrirtækin hafa afar sterka stöðu hvort um sig á þeim mörkuðum sem þau starfa á. Viðlíka gegnir með Íslenska sjónvarpsfélagið þótt smærra sé í sniðum. Félagið hefur nýverið komist í meirihlutaeigu Landssíma Íslands hf., markaðsráðandi fyrirtækis á sviði síma og fjarskipta.

7.2 Fjölmiðlar á stafrænum markaði – Samantekt

Eins og lýst er í 4. kafla breytir gagnvirk margmiðlun notendum í þátttakendur úr því að vera áhorfendur eða lesendur. Í gagnvirkri margmiðlun verður samruni milli fjölmiðlunar, tölvu- og fjarskiptatækni. Miðlarnir taka að hluta til við hlutverki hver

annars en skapa á sama tíma nýja vídd í fjölmiðlun, upplýsingatækni og samskiptum. Forsenda margmiðlunar er háhraðatenging til og frá notanda, annaðhvort í lofti eða í gegnum jarðstrengi.

Ein tegund margmiðlunar er stafrænt sjónvarp sem hefur miklar breytingar í för með sér fyrir notendur. Þeir geta m.a. fengið aðgang að mun fjölbreyttari þjónustu, fleiri rásum og meiri hljóð- og myndgæðum. Fjölmiðla- og fjarskiptafyrirtækin sjá einnig hag sinn í því að auka þjónustu til að afla meiri tekna. Fyrirsjáanlegt er að mikil eftirspurn verður eftir sjónvarpsrásum í framtíðinni og því verður að huga að því við uppbyggingu stafrænna sjónvarpskerfa að hægt sé að stækka þau með litlum tilkostnaði í framtíðinni.

Íslendingar hafa verið eftirbátar nágrannalandanna þegar kemur að innleiðingu á stafrænu sjónvarpi. Flestir notendur stafræns sjónvarps erlendis fá þjónustuna í gegnum gervihnetti eða kapalkerfi. Ástæðan er sú að auðvelt og hagkvæmt er að ná til alls markaðarins í einu í fjölmönnum samfélögum og kapalkerfin, sem víða eru mjög útbreidd, hafa séð hag sinn í því að skipta yfir í stafræna tækni. Ísland er fámennnt og dreifbýlt samfélag og því hafa helstu dreifileiðir stafræns sjónvarps erlendis ekki náð fótfestu hér. Eins og fram kemur í 4. kafla hafa verið gerðar tilraunir til að fá fyrirtæki á markaði til að sameinast um eina sameiginlega dreifileið. Það hefur ekki tekist og nú eru ýmis fyrirtæki að byggja upp ólík dreifikerfi fyrir stafrænar útsendingar. Allar þessar dreifileiðir hafa sína kosti og galla og kostnaðurinn við uppbyggingu er einnig misjafn.

Á markaðnum hafa myndast tvö sterk fyrirtæki, Og Vodafone / 365 – ljósvaka- og prentmiðlar og Síminn / Skjár 1. Þessi fyrirtæki hafa alla burði til að keppa á markaðnum enda búa þau yfir dreifikerfum og eiga áhugavert sjónvarpsefni. Nefndin álitur þó að ýmsar hættur geti skapast við þessar aðstæður:

- Neytendur geta verið í þeirri stöðu að við val á efnisveitu eða dreifileið takmarkist valmöguleikar þeirra.
- Aðgangspröskuldurinn getur verið hár og því erfitt fyrir litlar efnisveitur að komast inn á markaðinn ef þær þurfa sjálfar að koma sér upp dreifikerfum.
- Dreifiveitur, sem ekki hafa yfir áhugaverðu efni að ráða, eiga erfitt uppdráttar á markaðnum.

RÚV er nú í þeirri stöðu að hafa ekki aðgang að neinu stafrænu dreifikerfi sem nær til allra íbúa landsins. Óhagkvæmt er að byggja upp stafrænt dreifkerfi fyrir eina rás og gera þarf ráð fyrir að notendur alls staðar á landinu hafi aðgang að fjölbreyttu úrvali sjónvarpsrása, þ.m.t. RÚV. RÚV á hliðrænt dreifikerfi sem nær til nánast allra landsmanna en í ljósi tækniframfara heyrir það brátt sögunni til. Ljóst er að ekki verður hægt að slökkva á hliðrænum útsendingum fyrr en RÚV er tryggður skilyrðislaus aðgangur að stafrænu dreifikerfi sem nær til landsins alls. Uppbygging slíks dreifikerfis hlýtur því að vera forgangsverkefni. Mjög mikilvægt er einnig að styrkja stöðu stofnunarinnar á stafrænum ljósvakamarkaði til að stuðla að fjölbreytni í dagskrárframboði. Hlutverk stofnunarinnar er m.a. að vera vettvangur fyrir opinbera umræðu, miðla fréttum og upplýsingum í samræmi við fyrirmæli laga um RÚV og að auka það val sem hlustendum og áhorfendum stendur til boða með því að bjóða upp á dagskrá sem gera má ráð fyrir að síður sé í boði hjá einkafyrirtækjum.

Einkaaðilar munu einbeita sér að því að ná fyrst til viðskiptavina í þéttbýli, s.s. á höfuðborgarsvæðinu. Eftir því sem dreifikerfin stækka og eflast verður stafrænt sjónvarp í boði fyrir íbúa í dreifbýli. Hins vegar er afar kostnaðarsamt að byggja upp dreifikerfi fyrir strjálbýli og því getur myndast ójafnvægi í aðgangi að efni milli íbúa í dreifbýli og strjálbýli annars vegar og þéttbýli hins vegar. Slíkt gæti þýtt að íbúar á landsbyggðinni hefðu ekki aðgang að öllu því magni efnis sem í boði verður á suðvesturhorninu og í stærri þéttbýliskjörnum. Einnig gæti tekið lengri tíma að tengja dreifbýlið og strjálbýlið þar sem íbúar eru fáir. Slíkt myndi hafa neikvæðar afleiðingar í för með sér fyrir íbúa á þessum stöðum og getur ásamt öðru ýtt undir áframhaldandi búseturöskun.

Verulegur hluti rekstrarkostnaðar sjónvarpsstöðvanna er efniskostnaður. Kaup á erlendu efni geta verið 15-50% af útgjöldum stöðvanna og því einn stærsti einstaki útgjaldaliður í rekstri fyrirtækjanna. Innkaupsverð á vinsælu erlendu efni hefur farið hækkandi hér á landi á undanfögnu ári en allt að þreföldun hefur orðið á verði á vinsælu bandarísku sjónvarpsefni. Ástæðuna má fyrst og fremst rekja til aukinnar samkeppni milli íslenskra efniskaupenda. Einnig er kostnaðarsamt að framleiða íslenskt efni og framleiðendur hafa ekki aðgang að miklu fjármagni hér á landi. Við slíkar aðstæður getur efnisveitum reynst erfitt að komast inn á markaðinn og það hindrar nýliðun.¹⁴⁶

Íslensk yfirvöld munu í ríkara mæli standa frammi fyrir vandamálum er varða lögsögu yfir fjölmiðlum sem neytendur hér á landi hafa aðgang að. Einnig verður æ erfiðara að hafa yfirsýn yfir efni fjölmiðla. Því þurfa yfirvöld að hafa í huga hvernig tryggja á í alþjóðlegu umhverfi stöðu íslenskra fjölmiðla sem fara eftir íslenskum lögum og greiða skatta sína og skyldur hér á landi.

7.3 Lagaumhverfi, íslenskt og erlent – Samantekt

Í 6. kafla er að finna allýtarlega úttekt á evrópsku lagaumhverfi á sviði fjölmiðlunar. Sé litið til einstakra ríkja álfunnar er augljóst að löggjöf um fjölmiðla hefur þróast með afar mismunandi hætti. Löggjöf hvers lands tekur í ríkum mæli mið af aðstæðum, svo sem því lagaumhverfi sem hún verður til í og þeim sérstöku aðstæðum sem henni var ætlað að taka á þegar hún var sett. Þá eru aðstæður á fjölmiðlamarkaði mjög ólíkar að því er varðar íbúafjölda landanna, legu þeirra og fjölda fjölmiðla. Það er því mat nefndarinnar að engin ein fyrirmynd komi öðrum fremur til greina við val á regluverki fyrir Ísland. Þær hugmyndir og tillögur, sem settar eru fram í þessari skýrslu, taka því fyrst og fremst mið af aðstæðum hér á landi.

Hitt er annað mál að af vettvangi Evrópuráðsins sækjum við þýðingarmestu fyrirmælin í þessu sambandi. Skal þá minnt á eftirfarandi. Af Mannréttindasáttmála Evrópu, eins og hann hefur verið túlkaður af Mannréttindadómstól Evrópu, leiðir að tryggja ber fjölbreytni og fjölræði í fjölmiðlun. Hefur ráðherraráð Evrópuráðsins samþykkt tilmæli R (99) 1 þar sem settar eru fram hugmyndir að mismunandi leiðum

¹⁴⁶ Enn fremur skekkir mikil ólögleg áskriftarsala hér á landi frá erlendum efnisveitum stöðuna á markaðnum. Áætlað er að um 5% íslenskra áskrifenda kaupi efni frá útlöndum í gegnum íslenska aðila, t.d. að sjónvarpsstöðinni Sky. Það er lögbrot að íslenskir aðilar selji þetta efni hér á landi og skaðar íslenska efnisréttarhafa sem þurfa að greiða hátt verð fyrir efni, auk þess sem þeir þurfa að greiða skatta og gjöld til ríkisins.

að þessu marki. Á íslenskum stjórnvöldum hvílir því sú þjóðréttarskylda að leita leiða til að tryggja fjölbreytni og fjölræði í fjölmiðlun.

Nefndin tekur þó fram að af 10. gr. Mannréttindasáttmálans og framangreindum tilmælum verða í sjálfu sér ekki leiddar sértækar kröfur um það hvaða leiðir ríki skuli fara til að tryggja fjölbreytni og fjölræði í fjölmiðlun. Sé stuðst við þá mælikvarða sem koma fram í þessum skuldbindingum og tilmælum og þá sem notast hefur verið við í öðrum löndum virðist eignarhaldi á fjölmiðlafyrirtækjum og eignatengslum vera þannig háttáð að draga megí í efa að fjölræði í fjölmiðlun, í þeim skilningi sem það hugtak er notað í í skýrslunni, sé nægilega tryggt hér á landi til lengri tíma litið. Þess ber þó að geta að þó að skordur séu settar á eignarhald tryggir það eitt ekki fjölbreytni í fjölmiðlun. Fjöldi sjónvarpsstöðva tryggir ekki endilega fjölbreytni í fjölmiðlaflórunni. Nefndin telur þó nauðsynlegt að koma með tillögur sem ásamt öðru geta stuðlað að fjölbreytni í fjölmiðlun. Nefndin telur að framangreind tilmæli Evrópuráðsins og almenn viðhorf leiði til þess að löggjafinn þurfi að bregðast við með lagasetningu sem miði að því að verja þýðingarmestu gildi frjálsrar og óháðrar fjölmiðlunar í lýðræðisríki.

Ef hugað er svo sérstaklega að gildandi fyrirmælum íslenskrar löggjafar þá er það ljóst að þar er ekki að óbreyttu að finna úrræði sem beitt verði með fullnægjandi hætti í þágu framangreindra markmiða. Öðru fremur verður þó staðnæmst við fyrirmæli samkeppnislaga. Ljóst er að ákvæði laganna, sem nánari grein er gerð fyrir í 5. kafla, eiga við um fjölmiðlafyrirtæki með sama hætti og sömu takmörkunum og við eiga um önnur fyrirtæki. Í þeim ákvörðunum samkeppnisráðs, sem grein er gerð fyrir í 4. og 5. kafla hér að framan, þ.e. í málinu nr. 10/2005 (samruni Landssíma Íslands hf. og Íslenska sjónvarpsfélagsins hf.) og í málinu nr. 12/2005 (samruni Og fjarskipta hf., 365 – ljósvakamiðla ehf. og 365 – prentmiðla ehf.), voru kaup viðkomandi dreifiveitna á tilgreindum efnisveitum metnar sem samruni í skilningi 18. gr. samkeppnislaga og samrununum sett fjölbætt skilyrði, svo sem nánari grein er þar gerð fyrir. Við þýðingu þessa verður þó að setja þá fyrirvara að um sértækar stjórnvaldsákvæðanir er að ræða sem eingöngu ná til viðkomandi samruna en ekki er um almenna reglusetningu að ræða. Málsaðilar samþykktu sjálfir, með fyrirvara, þau skilyrði sem sett voru en málið er raunar ekki til lykta leitt. Loks telur nefndin að forsendur umræddra ákvarðana beri þess merki að ekki sé tekið sérstakt tillit til þeirra sérsjónarmiða sem eiga við á fjölmiðlamarkaði. Er það í samræmi við þau sérfræðilegu gögn sem nefndin hefur aflað sér en þar er því ávallt svarað neitandi að í hefðbundnum samkeppnisrétti felist nægilegar heimildir til þess að sporna við neikvæðum áhrifum samþjöppunar og samráðs fyrirtækja á fjölmiðlamarkaði. Hefðbundin samkeppnisleg úrræði lúta einkum að fjárhagslegum hagsmunum og stöðu fyrirtækja og taka þannig mið af hefðbundnum neytendasjónarmiðum. Þar er almennt ekki rúm fyrir hin sértæku sjónarmið um pólitíska og menningarlega fjölbreytni sem búa að baki kröfunni um fjölbreytta fjölmiðla.¹⁴⁷ Yfirleitt er álitíð að óheppileg áhrif samþjöppunar á fjölmiðlamarkaði komi fram áður en almennum þröskuldum samkeppnislaga er náð. Svo sem nánar er vikið að í 5. kafla standa nú fyrir dýrum umfangsmiklar breytingar á samkeppnislöggjöf. Þó svo gera megí ráð

¹⁴⁷ Council Regulation no. 4069/89, desember 89. Þar er sérstaklega áréttáð að markaðsleg nálgun nægi ekki. Niðurstaða skýrslunnar er sú að eftirlit með samruna fjölmiðlafyrirtækja nægir ekki til að tryggja fjölmiðlafjölbreytni. Yfirmaður samkeppnismála hjá ESB hefur enn fremur haldið þessum sjónarmiðum á lofti.

fyrir auknum heimildum samkeppnisyrvalda, komi til lögtöku þeirra, þá er það allt að einu mat nefndarinnar að íslensk samkeppnislöggjöf sé almennt séð háð framangreindum takmörkunum sem úrræði gagnvart óæskilegri þróun fjölmiðlamarkaðar.

Í annan stað skipta fjarskiptalög verulegu máli í þessu samhengi. Nánar verður komið að þeirri tengingu í umfjöllun um tillögur nefndarinnar hér á eftir.

7.4 Tillögur nefndarinnar

Tillögur nefndarinnar taka mið af þeim þremur meginmarkmiðum sem nefndarmenn eru sammála um að mestu skipti varðandi framtíð fjölmiðlunar á Íslandi. Í fyrsta lagi er það fjölbreytni í fjölmiðlun, í öðru lagi gott val neytenda og í þriðja lagi öflug upplýsingagjöf og gagnsæi. Að öllu framangreindu virtu telur nefndin nauðsynlegt að móta tillögur þar sem tekið er mið af þeirri þróun sem átt hefur sér stað á íslenskum fjölmiðlamarkaði og fyrirsjáanleg er í nálægri framtíð.

Nefndin skilur skipunarbréf sitt með þeim hætti að henni beri að gera beinar efnislegar tillögur andstætt niðurstöðum í greinargerð fyrri nefndar þar sem eingöngu var bent á mögulegar leiðir. Með hliðsjón af hlutverki nefndarinnar samkvæmt skipunarbréfi, þeirri afar hröðu þróun sem á sér stað á markaðnum og þeirri staðreynd að eftirfarandi tillögur nefndarinnar eru viðamiklar er ekki um nákvæma tæknilega eða lagalega útfærslu að ræða. Ljóst er og að slíkt mun kalla á aðkomu ýmissa sérfræðinga og fulltrúa margra stjórnvalda og hagsmunahópa.

Nefndin leggur í meginatriðum eftirfarandi til. Tillögum þessum er ekki raðað eftir mikilvægi. Það er þvert á móti ítrekað að nefndin lítur á tillögurnar sem heild og telur æskilegast að þær komi samhliða til framkvæmda.

- a) Að Ríkisútvarpið verði áfram öflugt almannaþjónustuútvarp með áherslu á sérstöðu þess og skyldur sem fjölmiðils í eigu allra landsmanna.
- b) Að settar verði reglur sem tryggi gagnsæi eignarhalds á fjölmiðlum.
- c) Að reglur um leyfisveitingar til rekstrar hljóðvarps og sjónvarps verði teknar til endurskoðunar með það að markmiði að aðgreina ólíka miðla.
- d) Að eignarhald á fjölmiðlum, sem náð hafa ákveðinni útbreiðslu eða hlutdeild á markaði, verði bundið takmörkunum með þeim hætti að aðilum verði sett hófleg takmörk um heimilan eignarhluta.
- e) Að settar verði reglur sem tryggi aukið val neytenda þannig að efnisveitur fái aðgang að ólíkum dreifiveitum og dreifiveitur fái flutningsrétt á fjölbreyttu efni.
- f) Að mótaðar verði reglur um ritstjórnarlegt sjálfstæði á fjölmiðlum.
- g) Að stjórnsýsla á þessu sviði verði einfölduð þannig að málefni fjölmiðla séu sem flest á verksviði eins og sama stjórnvaldsins sem starfað gæti sjálfstætt og/eða í tengslum við núverandi Póst- og fjarskiptastofnun.

Í 6. kafla er sérstaklega vikið að réttarstöðunni á grundvelli EES-samningsins en í umræðu liðins árs var þeirri skoðun hreyft að þær takmarkanir, sem þá voru lagðar til af stjórnvöldum, fengju mögulega ekki staðist vegna skuldbindinga okkar á grundvelli umrædds samnings. Af því tilefni óskaði nefndin eftir því að Stefán Geir

Dórisson, hrl. og sérfræðingur á sviði Evrópuréttar, kynnti sér hugmyndir nefndarinnar. Þess skal sérstaklega getið að á því stigi lágu megindrættir tillagna hennar fyrir en ekki endanleg útfærsla þeirra í eftirfarandi mynd. Niðurstöður Stefáns urðu þær að mat á því hvort takmarkanir og/eða skorður þær sem reifaðar verða nánar hér í framhaldinu fái staðist frelsisreglur EES-samningsins, og þá einkum reglurnar um stofnsetningu, ráðist af mati á öllum aðstæðum. Að öllum þeim sjónarmiðum virtum, sem fram komi í drögum að skýrslu nefndarinnar, þ. á m. því lögmæta markmiði sem stefnt sé að með takmörkunum og að hóflega verði gengið fram, verði að telja að takmarkanir af því tagi, sem nefndin ráðgerði, fái staðist þau mörk sem frelsisreglur EES-samningsins hafi að geyma. Styðjist sú skoðun fyrst og fremst við það að ýmis sjónarmið almannahagsmuna réttlæti takmarkanir af þessu tagi, s.s. samkeppnissjónarmið, menningarsjónarmið og þörfin á að viðhalda fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði. Öll þessi lögmætu sjónarmið hafi nefndin að leiðarljósi við tillögugerð sína. Þegar takmarkanir á grundvelli slíkra sjónarmiða séu metnar verði þó að hafa í huga meðalhófsregluna, þ.e. að takmarkanirnar megi ekki ganga lengra en nauðsyn beri til. Við mat á því hvort meðalhófs sé gætt verði m.a. að líta til þeirra sérstöku aðstæðna sem fyrir hendi séu á hverjum markaði fyrir sig. Það styrki þá skoðun að meðalhófs sé gætt í tillögum nefndarinnar að hinn íslenski markaður sé dvergvaxinn og á svo litlum markaði sé ekki svigrúm fyrir sama fjölda fjölmiðla og á stærri mörkuðum. Tillögur nefndarinnar hafi þann tilgang að stuðla eindregið að því lögmæta markmiði að sporna við því að eignarhald einstakra aðila á fjölmiðlum á okkar örlitla markaði sé það stórt að viðkomandi hafi ráðandi áhrif. Það sé út af fyrir sig ekki einhlítt hvar mörkin liggi í þeim efnunum.

Verður nú nánari grein gerð fyrir einstökum tillögum nefndarinnar.

7.4.1 Ríkisútvarpið – öflugt almannajónustuútlit

Þó að nefndinni hafi ekki verið falið að koma með beinar tillögur um Ríkisútvarpið leggur hún eigi að síður áherslu á að treysta stöðu stofnunarinnar á hljóðvarps- og sjónvarpsmarkaði. Telur hún mikilvægt að hlutverk þess sem almannajónustuútlits (e. public service) verði styrkt eftir föngum þar sem hlutverk þess verður æ mikilvægara í heimi sibreytilegrar fjölmiðlunar.

Eins og fram kemur í 6. kafla hefur á reglulegum ráðherrafundum Evrópuráðsins verið lögð áhersla á mikilvægi útvarps í almannajónustu í lýðræðisþjóðfélagi. Þess vegna verði að renna undir það traustum stöðum. Á ráðherrafundinum í Prag árið 1994 hétu þau ríki, sem stóðu að ályktun fundarins, að tryggja að fyrir hendi væri að minnsta kosti ein stöð sem byði upp á fjölbreytta dagskrá sem innihéldi fréttir, kennsluefni, menningarlegt efni og afþreyingu. Þessi rás skyldi vera aðgengileg öllum. Nefndin telur að á þeim fjölmiðlamarkaði sem lýst hefur verið í skýrslu þessari sem og í hinum margbreytilega stafræna fjölmiðlamarkaði framtíðarinnar, sé nauðsynlegt að hafa sterkan fjölmiðil sem gegnir almannajónustuhlutverki og þar sem grundvallarreglur lýðræðisins eru í heiðri hafðar, ekki síst í fréttáflutningi. Slíkt útheimtir sjálfstæði miðilsins gagnvart stjórnvöldum. Ríkisútvarpið er mikilvæg stofnun til að tryggja þá hagsmuni sem felast í pólitískri og menningarlegri fjölbreytni í þjóðfélagi og á það ekki síst við um smáþjóð sem í sögulegu ljósi kann að reynast snúið að verja menningarlegan arf sinn. Bent hefur verið á að einkareknir fjölmiðlar séu um afkomu sína háðir auglýsingatekjum og/eða áskriftartekjum og hafi því tilhneingingu til að vera einsleitari í dagskrá en almenningsútvarp til að mæta kröfum

ákveðinna markhópa. Til þess að Ríkisútvarpið geti sinnt framangreindu hlutverki sínu er óhjákvæmilegt að fjárhagsleg staða þess sé tryggð til framtíðar. Nefndin telur þó ekki miðað við hlutverk sitt að af hennar hálfu séu efni til þess að taka afstöðu til þess með hvaða hætti það verði nákvæmlega gert. Í annan stað þarf að tryggja með ótvíræðum hætti að Ríkisútvarpið hafi aðgang að stafrænu dreifikerfi sem nær til allra landsmanna í nálægri framtíð. Í ljósi þess að það er kostnaðarsamt að halda úti bæði stafrænum og hliðrænum sendingum þarf einnig að leita leiða til að umskiptin gerist hratt. Loks leggur nefndin áherslu á það hlutverk Ríkisútvarpsins að standa fyrir öflugri þjóðfélagsumræðu og innlendri dagskrárgerð, jafnt í hljóðvarpi sem sjónvarpi.

7.4.2 Gagnsæi eignarhalds á fjölmiðlum

Nefndin telur rétt að setja reglur um gagnsæi í eignarhaldi á öllum hefðbundnum ljósvaka- og prentmiðlum. Tilkynningaskylda um eignarhald og breytingar á því myndi þannig ná jafnt til ljósvaka- og prentmiðla þó að aðeins ljósvakamiðlar séu leyfisskyldir skv. núgildandi lögum. Nefndin telur til framtíðar litið að reglur af þessum toga ættu að gilda um Netmiðla, a.m.k. þá sem eru ígildi fjölmiðla. Í ljósi þeirrar vinnu, sem nú á sér stað á öðrum vettvangi, bæði hér heima og erlendis, telur nefndin þó á þessu stigi ekki forsendur til þess að gera beinar tillögur þar að lútandi.¹⁴⁸ Reglur um gagnsæi eignarhalds auðvelda almenningi að fá upplýsingar um eigendur einstakra miðla og hversu mikilla hagsmuna þeir eiga að gæta í miðlunum. Gagnsæi í eignarhaldi er nauðsynlegt til að almenningur geti tekið afstöðu til ritstjórnarstefnu og efnis miðlanna. Við lagasetningu þyrfti að veita því stjórnvaldi, sem fara mun með fjölmiðlamál, heimildir til að beita dagsektum og/eða leyfissviptingu séu ekki veittar lögboðnar upplýsingar um eignarhald.

7.4.3 Leyfisveitingar

Nefndin telur að gera þurfi greinarmun á ljósvakamiðlum annars vegar og prentmiðlum og Netmiðlum hins vegar þegar kemur að opinberum leyfum. Samkvæmt gildandi lögum er útgáfa dagblaða og prentmiðla ekki háð opinberum leyfum. Það sama er að segja um Netmiðla. Á hinn bóginn er útvarpsrekstur á ljósvakamiðlum í meginatriðum háður leyfum, sbr. fyrirmæli gildandi útvarpslaga, nr. 53/2000. Í aðalatriðum leggur nefndin ekki til breytingar á þessu fyrirkomulagi. Eins og fram kemur í 6. kafla stæðist slíkt, hvað prentmiðla varðar, ekki Mannréttindasáttmála Evrópu. Tillögur nefndarinnar gera hins vegar ráð fyrir því að rekstur útvarpsstöðva verði áfram leyfisskyldur. Nefndin leggur þó til að til framtíðar litið verði hugað að því að um Netmiðla, a.m.k. þá sem eru ígildi fjölmiðla, gildi sambærilegar reglur um ábyrgð á efni og gilda um prentmiðla. Nefndin gerir það að tillögu sinni að það verði skilyrði leyfisveitingar til útvarpsrekstrar að dagskrárstefna liggja fyrir og samþykkja þurfi meiriháttar breytingar á henni.

Í stafrænu umhverfi verða skilin milli Net- og prentmiðla annars vegar og ljósvakamiðla hins vegar óskýrari. Ólík fyrirtæki munu í framtíðinni bjóða upp á

¹⁴⁸ Verið er að skipa nefnd til að fjalla um verkaskiptingu milli opinberra aðila um öryggismál í tengslum við notkun upplýsinga- og fjarskiptatækni, varnir gegn rafrænum hryðjuverkum, ruslpóst, neytendavernd og siðferðileg úrlausnarefni, s.s. ósiðlegt efni á Internetinu o.fl. Nefndin á einnig að koma með ábendingar um þörf á endurskoðun laga vegna samþættingar upplýsingatækni, fjarskipta og fjölmiðlunar. Nefndin á að ljúka störfum eigi síðar en 2005.

margs konar þjónustu. Við þær breytingar, sem eru að eiga sér stað, mun verða ærferðara að skilgreina hugtakið fjölmiðill svo sem nánar er vikið að í 2. og 4. kafla og fyrr í þessum kafla. Svo sem fyrr greinir ætlar nefndin sér ekki að takast á við það verkefni að smíða eina altæka skilgreiningu á hugtakinu fjölmiðill. Þess í stað ber að hugleiða að breytilegar reglur gildi um ólíka fjölmiðla. Afar mikilvægt er þá að í hverju tilviki liggi nákvæmlega fyrir til hvaða gerðar fjölmiðla viðkomandi regluverk nær. Miðlarnir munu bjóða upp á margþætta þjónustu og sinna ólíkum þörfum.

Með vísan til þessa telur nefndin ekki sjálfgefið að sömu skilyrði verði sett um eignarhald, sbr. hér síðar, fyrir rekstri fjölmiðla óháð efni og dreifingu þeirra. Á vettvangi nefndarinnar var það mikið rætt hvort mögulega ætti að leggja til að mismunandi leyfi verði gefin út fyrir ólíka starfsemi og þá að teknu tilliti til fleiri þátta en eignarhalds. Jafnvel yrði gengið svo langt að sum starfsemi yrði ekki leyfisskyld heldur tilkynningaskyld þannig að stjórnvöld hefðu yfirsýn yfir ljósvakamiðla á hverjum tíma. Að vel athuguðu máli, og að teknu tilliti til jafnræðis og verndar atvinnu- og eignarréttinda, treystir nefndin sér þó ekki til þess að mæla á þessu stigi með slíkri tilhögun. Að öðru leyti gerir nefndin ekki nánari tillögur um það með hvaða hætti beri að flokka ólíka miðla. Nefndin leggur áherslu á að reglur í þessa veru verði einfaldar og skýrar.

7.4.4 Eignarhald á fjölmiðlum

Þegar grundvallarbreyting varð á útvarpsrekstri hér á landi með lögtöku útvarpslaga, nr. 68/1985, voru sett lög sem óumdeilt er að voru einhver þau frjálslegustu sem um getur í lýðræðisríki. Þannig voru engar takmarkanir settar á eignarhald eins og fordæmi voru þá fyrir í mörgum Evrópuríkjum og Bandaríkjunum. Á þessu hefur engin grundvallarbreyting orðið á þeim tuttugu árum sem liðin eru. Í kjölfar fjölmiðlaskýrslu fyrri nefndar var lagt fram á Alþingi frumvarp til breytinga á útvarpslögum og samkeppnislögum sem að meginstefnu til höfðu það að markmiði að setja skorður á lárétt eignarhald á ljósvakamiðlum og dagblöðum. Óþarfi er að rifja hér upp í smáatriðum, sbr. og inngang, þá umræðu sem átti sér stað í íslensku samfélagi vorið og sumarið 2004 og segja má að lokið hafi með setningu laga nr. 107/2004 sem fólu í sér óbreytta löggjöf hvað allar takmarkanir varðar.

Það er álit nefndarinnar að rétt sé að setja eignarhaldi skorður enda séu þær málefnalegar, almennar og meðalhófs gætt. Við mat hér að lútandi hefur nefndin m.a. haft eftirfarandi þætti í huga. Evrópuráðið hefur lagt fram þau tilmæli til aðildarríkjanna að huga að því að setja í lög reglur til að hamla gegn samþjöppun sem gæti stefnt markmiðinu um fjölbreytni fjölmiðla í hættu. Mælt er með því að ríki skoði möguleika á því að afmarkaðir verði í lögum, við úthlutun leyfa eða aðra lagaframkvæmd, þröskuldar til að takmarka áhrif sem eitt fyrirtæki eða fyrirtækjasamsteypa getur haft í einni eða fleiri greinum fjölmiðlunar. Einnig megi huga að því að setja takmörk á hlutafjäreign einstakra aðila í fjölmiðlafyrirtækjum. Séu slíkar takmarkanir settar skuli hafa í huga stærð fjölmiðlamarkaðarins í viðkomandi landi og fjárhagslegt bolmagn hans. Þannig verði fyrirtækjum, sem náð hafa leyfilegri hámarksstærð á tilteknum markaði, ekki úthlutað frekari leyfum til að senda út á þeim markaði. Einnig beinir Evrópuráðið þeim tilmælum til aðildarríkjanna að þau meti þörfina á því að setja sérstakar reglur um lóðréttu samþjöppun, þ.e. þegar sami aðili hefur með höndum framleiðslu, útsendingu, dreifingu og aðra þætti fjölmiðlunar.

Svo sem ýtarlega er rakið hér að framan einkennist fjölmiðlamarkaðurinn hér á landi, eins og víða erlendis, af verulegri samþjöppun á eignarhaldi. Slík samþjöppun er áhyggjuefni fyrir neytendur/almennings í ljósi þess að fjölmiðlar gegna margs konar hlutverki í lýðræðisþjóðfélagi enda er gjarnan talað um fjölmiðla sem „fjórða valdið“. Þeir upplýsa, fræða og móta skoðanir almennings. Þeir skemmta, eru vettvangur fyrir auglýsingar og tilkynningar og farvegur fyrir skoðanir stjórnvalda, hagsmunahópa og almennings. Fjölmiðlar hafa það hlutverk að veita aðhald þeim sem fara með pólitískt og efnahagslegt vald á hverjum tíma. Í ljósi þessa verður að stuðla að fjölræði á markaðnum með það að markmiði að tryggja menningarlega og stjórnmálalega fjölbreytni.

Svo sem nánar er rakið hér fyrir í skýrslunni er það nokkuð óumdeilt sérfræðilegt mat að úrræði hins hefðbundna samkeppnisréttar nægi ekki ein og sér til þess að sporna við neikvæðum áhrifum samþjöppunar og samráðs fyrirtækja á fjölmiðlamarkaði. Þær tillögur, sem reifaðar eru hér í framhaldinu, verður því að skoða sem viðbót eða „framlengingu“ við hin hefðbundnu úrræði samkeppnisréttarins. Í einhverjum tilvikum má á hinn bóginn sjá þann möguleika fyrir að til beitingar hefðbundinna samkeppnisréttarlegra úrræða komi í tilvikum sem þessar tillögur ná ekki sérstaklega til.

Skoðaðar hafa verið ýmsar leiðir sem farnar hafa verið í nokkrum samanburðarlöndum. Hefur nefndin fjallað um kosti og galla þessara leiða. Staðreyndin er hins vegar sú að þessi ríki hafa farið mjög svo mismunandi leiðir að framangreindu markmiði. Að hinu samevrópska regluverki slepptu er tæplega ofsagt að löggjöf einstakra þjóðríkja sé í hverju tilviki klæðskerasaumuð fyrir ólík samfélög og markaði. Við mat á þeim skilyrðum, sem sett kunna að verða fyrir eignarhaldi, verður jafnframt að gæta að því að ekki má ganga of hart fram gagnvart þeim fyrirtækjum og einstaklingum sem haslað hafa sér völl á þeim viðkvæma markaði sem hinn íslenski fjölmiðlamarkaður er. Reglur af þessum toga mega heldur ekki leggja stein í götu nýrra aðila á fjölmiðlamarkaði. Þannig verður að feta hið vandrataða einstigi milli þess að tryggja fjölbreytni og fjölræði annars vegar og hins vegar þess að fjárfestar, einstaklingar og fyrirtæki sjái sér hag í því að fjárfesta á fjölmiðlamarkaði. Að öðrum kosti gætu takmarkanir snúist upp í andhverfu sína og unnið gegn því markmiði að almenningur, neytendur, eigi aðgang að fjölbreyttum fjölmiðlum.

Vegna þeirra breytinga, sem eru að verða á fjölmiðlum í stafrænu umhverfi, telur nefndin ekki rétt að banna eignatengsl milli dagblaða og ljósvakamiðla. Ástæðan er sú að prentmiðlar eru í ríkara mæli farnir að skilgreina sig sem upplýsingaveitur vegna þeirra samlegðaráhrifa sem felast í samvinnu prent- og ljósvakamiðla í margmiðlunarumhverfi. Í margmiðlunarumhverfi verður í auknum mæli hægt að bjóða texta og myndir á ólíku formi og skapast þá nýir möguleikar fyrir prentmiðlana að stækka og eflast þó að hefðbundinn dagblaðalestur dragist saman. Það er því nauðsynlegt að gefa prentmiðlum svigrúm til framþróunar í breyttu umhverfi.

Nefndin leggur til að almennar takmarkanir verði settar á eignarhald ljósvaka- og prentmiðla sem starfa hér á landi, þó þannig að takmörkunin nái aðeins til fjölmiðla sem náð hafa ákveðinni útbreiðslu og þar með ákveðnu áhrifavaldi. Þá telur nefndin ástæðu til að binda takmarkanirnar eingöngu við dagblöð af prentmiðlum. Tillögum nefndarinnar er almennt ætlað að draga úr hættunni sem felst í samþjöppun á

fjölmiðlamarkaði. Nefndin ásetti sér að koma sér saman um úrræði sem skoða bæri sem eina heild. Þess vegna verður að taka tillit til margra sjónarmiða, m.a. þeirra sem telja að setja þurfi eignarhaldi á fjölmiðlum ákveðin mörk þegar sýnt er að fjölmiðillinn er kominn með ákveðið dagskrárvald í samfélaginu. Það er hinsvegar mikið álitamál hver hæfileg mörk eru í því sambandi og mikilvægt er að gæta þar meðalhófs þannig að fyrirtækjum í fjölmiðlarekstri verði ekki gert erfitt að fjármagna sig. Nefndin telur ákjósanlegt að mögulegar reglur um eignarhald séu einfaldar og skýrar.

Það er niðurstaða nefndarinnar að ekki sé rétt að gera sérstakan greinarmun á aðilum eftir tengslum þeirra við aðrar atvinnugreinar heldur skuli reglurnar vera almennar og gilda jafnt fyrir alla. Nefndin gerir því tillögur um að eignarhald á fjölmiðlum fari að hafa áhrif ef annað tveggja eða hvort tveggja á við:

- Fjölmiðill hefur ákveðna útbreiðslu, þ.e. þriðjungur af mannfjölda notfærir sér miðilinn að jafnaði á degi hverjum.
- Markaðshlutdeild fjölmiðilsins fer yfir þriðjung af heildarupplagi, heildaráhorfi eða heildarhlustun á hverjum fjölmiðlamarkaði um sig.

Nefndin leggur enn fremur til að takmörkun þessi verði útfærð með þeim hætti að eigi aðili eða skyldir aðilar fleiri en einn fjölmiðil á sama markaði, þ.e. hljóðvarps-, sjónvarps- eða dagblaðamarkaði, þá skuli leggja saman útbreiðslu eða markaðshlutdeild viðkomandi fjölmiðla við framangreint mat. Hins vegar telur nefndin að ekki séu efni til þess að láta það hafa áhrif á þetta mat þótt aðili eigi fjölmiðil á fleiri mörkuðum, þ.e. fleiri en einnar gerðar (sbr. t.d. löggjöf í Noregi). Það mat nefndarinnar helgast af sérstöðu og smæð hins íslenska fjölmiðlamarkaðar. Er þá frekar talin ástæða til þess að hafa hinn almenna áhorfsþröskuld nokkuð lægri en ella. Við ákvörðun þess hvar framangreind mörk liggja er þess að gæta að sambærileg viðmið finnast í löggjöf einstakra ríkja svo sem nánar er fjallað um í 6. kafla. Það er þó alls ekki einhlítt hver þau mörk eru í prósentum talið í hverju landi fyrir sig. Að virtu heildarmati og teknu tilliti til þeirra séraðstæðna, sem hér eru fyrir hendi, þykir nefndinni meðalhófs gætt með framangreindum mörkum.

Við mat á útbreiðslu og markaðshlutdeild skal miða við kannanir sem standast ákveðnar faglegar kröfur og viðurkenndar verða af því stjórnvaldi sem með fjölmiðlamál mun fara, og upplagstölur og aðrar upplýsingar sem rekstraraðilum verður gert skylt að láta stjórnvaldinu í té.

Hér að framan hefur verið komist að niðurstöðu um það hversu mikla útbreiðslu fjölmiðill hafi til þess að eignarhald verði talið hafa þýðingu. Nú verður hins vegar horft til þess með hvaða hætti setja beri eignarhaldi skorður hafi verið farið yfir framangreind mörk útbreiðslu/markaðshlutdeildar.

Við ákvörðun þess hvar mörk af framangreindum toga eigi að liggja er til margs að líta. Í því sambandi horfir nefndin öðru fremur til þess að enginn einn aðili eða tengdir aðilar geti átt ráðandi hlut í fjölmiðli sem náð hefur framangreindri útbreiðslu/markaðshlutdeild. Ein leið til þess að ákvarða ráðandi hlut í fjölmiðli væri sú að ætla stjórnvaldi því sem með fjölmiðlamál mun fara mat þessa hverju sinni. Nefndin telur þó heppilegra og gegnsærra að fastsetja þessi mörk í lögum og telur að að öllu virtu sé hóflega farið fram með því að leggja til að eignarmörk verði með þeim hætti að eignarhald framangreindra aðila og skyldra aðila verði aldrei meira en 25% í slíkum fyrirtækjum.

Með því að útfæra tillögurnar með þessum hætti telur nefndin að stuðlað sé að fjölræði og fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði þó þannig að fjölmiðlafyrirtækin geti stækkað og nýtt sér hagkvæmni stærðarinnar en jafnframt gefið gott svigrúm til nýliðunar.

Þó að ljósvakamiðlar verði einungis leyfisskyldir munu takmarkanir á eignarhaldi þó engu að síður einnig ná til dagblaða sem falla undir framangreindar skilgreiningar.

Aðstaðan er að öðru leyti mismunandi í tilviki prentmiðla annars vegar og ljósvakamiðla hins vegar. Viðkomandi stjórnvöld munu geta haft áhrif og eftirlit og eftir atvikum gripið inn í ef farið er yfir leyfileg mörk eignarhalds á ljósvakamiðlum á grundvelli lögbundinna og tímabundinna leyfisveitinga. Annað gildir um prentmiðla sem ekki er gert ráð fyrir að verði leyfisskyldir. Í tilviki þeirra er hins vegar gert ráð fyrir því að viðkomandi stjórnvald geti beitt dagsektum auk þess sem brot á lagafyrirmælum kynnu að varða refsingu.

Í ljósi tilhneigingar til lóðréttis eignarhalds, áréttar nefndin að framangreindar reglur um eignarhald setja dreififyrirtækjum sömu skorður og öðrum eigendum á fjölmiðlum og útheimta þá ekki sérstakar eignarréttarlegar aðgerðir vegna hins lóðréttta eignarhalds.

Svo sem fyrr segir er gert ráð fyrir að eignarhald í framangreinda veru verði eitt þeirra skilyrða sem sett séu fyrir veitingu útvarpsleyfis, sbr. nú 6. gr. útvarpslaga, nr. 53/2000. Staða þeirra aðila, sem við gildistöku slíkrar löggjafar hafa gilt útvarpsleyfi, er sjálfstætt athugunarefni. Til greina kæmi að við útgáfu nýrra leyfa yrðu skilyrði í þessa veru tekin upp en eldri leyfi héldu gildi sínu óbreytt. Slíkt myndi óhjákvæmilega leiða til misræmis og aðstöðumunar þeirra aðila sem hefðu nýlega fengið útgefið leyfi og þeirra sem væru með leyfi sem skammur tími væri eftir af. Nefndin leggur því til að öllum aðilum í þeim fjölmiðlarekstri sem takmarkanir þessa kafla munu taka til, jafnt prentmiðlum sem ljósvakamiðlum, verði veittur sambærilegur aðlögunartími þannig að að tveimur árum liðnum frá gildistöku laga yrðu aðilar að hafa aðlagð sig hinni nýju löggjöf.

7.4.5 Reglur um flutningsskyldu og flutningsrétt á efni

Í 4. kafla hér á undan var leitast við að draga upp þá mynd sem nú blasir við á íslenskum fjölmiðla- og fjarskiptamarkaði, jafnframt því sem eftir föngum var horft til framtíðar. Í stuttu máli er staðan sú að tvö öflug fjarskipta- og fjölmiðlafyrirtæki, Og Vodafone / 365 – ljósvaka- og prentmiðlar og Síminn / Skjár 1, eru orðin til á íslenskum markaði. Þessi fyrirtæki geta í krafti stærðar sinnar boðið heildarlausnir fyrir heimili, þ.m.t. stafrænar sjónvarpsrásir, heimasíma, nettengingu, farsíma og hverja þá þjónustu sem þróuð verður í framtíðinni, svo sem heimaverslun og rafræna myndbandaleigu. Síminn stendur vel að vígi með öflugt fjarskiptakerfi. Hann hefur auk þess fjárfest í efni með því að kaupa Skjá 1. 365 – ljósvakamiðlar hafa sterka stöðu sem stærsta efnisveitan á markaðnum. Þar sem ekki hafa náðst samningar um að flytja allt efni stöðvanna hjá þeim dreifiveitum sem nú starfa, geta neytendur staðið frammi fyrir því að við val á efnisveitu eða dreifiveitu takmarkist aðgangur þeirra að efni. Þar sem fyrirtækin hafa sterka stöðu á markaðnum er einnig örðugt fyrir nýjar efnis- og dreifiveitur að hasla sér völl, sem minnkar samkeppni til óhagræðis fyrir

neytendur. Á það er þó minnt að framangreind viðskipti og samruni hefur nú sætt skoðun samkeppnisyfirvalda. Skoðast viðskipti þessi sem samruni í skilningi 18. gr. samkeppnislaga og samrununum hafa verið sett skilyrði, svo sem nánari grein er gerð fyrir í 4. kafla og lúta m.a. að sjálfstæði viðkomandi efnisveitna gagnvart dreifiveitunum. Þá miða skilyrðin að því að tryggja aðgang annarra efnis- og dreifiveitna að efni og dreifileiðum viðkomandi fyrirtækja. Við þýðingu niðurstaðna samkeppnisyfirvalda verður þó að setja þá fyrirvara að um sértækar stjórnvaldsákvæðanir er að ræða sem eingöngu ná til viðkomandi samruna en fela ekki í sér almenna reglusetningu. Málsaðilar samþykktu sjálfir, með fyrirvara, þau skilyrði sem sett voru en málið er raunar ekki til lykta leitt þegar þetta er skrifað. Þá telur nefndin að forsendur umræddra ákvæðana beri þess merki að ekki sé sérstaklega tekið tillit til þeirra sjónarmiða sem eiga við á fjölmiðlamarkaði. Þá er vakin á því athygli að á þessu stigi er ekki fyllilega fyrirséð til hvers boðaðar breytingar á samkeppnislögum og samkeppniseftirliti muni leiða fyrir fjölmiðlamarkaðinn. Að öllu þessu virtu er það mat nefndarinnar, hvað sem umræddum ákvæðunum samkeppnisyfirvalda líður, að þörf sé á almennri reglusetningu til framtíðar lítið.

Nefndin telur það ekki samræmast hagsmunum neytenda að val þeirra á dreifiveitu geti mögulega ráðið kostum þeirra á efnisveitum. Nauðsynlegt er að neytendur geti valið þá efnisveitu sem þeir helst kjósa, sem og dreifiveitu óháð efninu.

Svokölluð „must carry“-regla er þekkt í Evrópu og er í gildi í mörgum Evrópuríkjum, þó jafnan með fremur þröngu gildissviði, og er markmið hennar aðallega að vernda fjölmiðla í almannajónustu (e. public service). Regla þessi á sér að nokkru leyti stöð í 55. gr. fjarskiptalaga, nr. 81/2003, sbr. og tilvitnaðar ákvæðanir samkeppnisyfirvalda frá því í mars 2005. Í 55. gr. fjarskiptalaga segir að skylda megi aðila, sem bjóða fjarskiptanet til dreifingar hljóð- og sjónvarpssendinga til almennings, til að flytja ákveðna útvarpsdagskrá þegar umtalsverður hluti notenda nýtir sér netin til að taka á móti hljóð- og sjónvarpssendingum. Slíkar skyldur eru þó aðeins lagðar á þegar sérstaklega ríkar ástæður mæla með því.

Nefndin telur að þegar tekið er tillit til núverandi stöðu á íslenskum markaði sé rétt að setja reglur sem lúta að því að efnisveitur, sem það kjósa, geti fengið dreifingu á þeim dreifiveitum sem þær óska eftir (e. must carry). Með hliðsjón af þeirri sérstöku stöðu, sem uppi er á hinum örsmáa íslenska markaði, ganga tillögur nefndarinnar lengra þar sem hún telur nauðsynlegt að ákvæðið nái ekki aðeins til fjölmiðla í almannajónustu heldur til allra fjölmiðla sem starfa hér á landi. Slíkt ákvæði myndi tryggja litlum efnisveitum aðgang að dreifingu og þar með aðgang að markaðnum. Ef nýjar efnisveitur þyrftu að leggja út í miklar fjárfestingar í dreifikerfum til að komast inn á markaðinn yrði aðgangspröskuldurinn það hár að nær ógerlegt yrði fyrir þær að koma efninu á markað.

Nefndin telur jafnframt nauðsynlegt að reglan gangi í báðar áttir og leggur til að dreifiveitum verði gert kleift að fá til sín það efni sem þær kjósa (e. may carry). Nefndinni er ekki kunnugt um að settar hafi verið slíkar reglur annars staðar. Í Evrópu hafa yfirvöld hins vegar gert sér grein fyrir því að það efni, sem áhorfendur vilja, hefur safnast á fárra hendur og er oft aðeins aðgengilegt á ákveðnum dreifileiðum. Þar sem áhorfendur velja sér efni og tæknin og dreifileiðin skiptir þá minna máli er nauðsynlegt fyrir dreifiveitur að hafa aðgang að efninu til að geta yfirleitt verið

samkeppnishæfar með sínar dreifileiðir. Vandamálið er því þekkt þótt ekki sé búið að bregðast við því með formlegum hætti í Evrópu.

Nefndin telur að vegna smæðar og sérstöðu íslenska markaðarins sé mikilvægt að lögfesta reglur um flutningsrétt og flutningsskyldu. Slík löggjöf myndi auka val neytenda og draga úr áhrifum lóðréttis eignarhalds. Nefndin gerir sér grein fyrir því að ýmis vandamál geta komið upp með slíkri reglusetningu og að reglur í framangreinda veru hljóta ævinlega að sæta fjölmörgum takmörkunum. Sumt efni, sem getur staðið til boða hjá efnisveitum, er þess eðlis að taka þarf tillit til velsæmissjónarmiða. Þá þarf að huga að burðargetu dreifiveitna, hversu margar rásir þær geta borið, auk þess sem alls kyns álitamál kunna að koma upp varðandi efnisréttindi og kostnað á ólíkum dreifileiðum. Séu reglurnar skýrar telur nefndin þó eigi að síður að flest ágreiningsmál, sem upp kunna að koma, sé hægt að leysa. Þeir sérfræðingar, sem komið hafa á fund nefndarinnar, telja að slík reglusetning sé framkvæmanleg, bæði lagalega og tæknilega. Meginregluna um samningsfrelsi milli efnisveitna og dreifiveitna yrði að virða en stjórnvaldi því sem fer með fjölmiðlamál yrði falið að skera úr komi upp ágreiningsmál. Nefndin leggur á það áherslu að efnisveiturnar hafi undir öllum kringumstæðum yfirsýn og stjórn á sínum viðskiptavinum án tillits til dreifiveitu. Því má gera ráð fyrir að neytendur greiði aðgreind gjöld fyrir dreifingu annars vegar og efni hins vegar þar sem ekki er hægt að gera efnisveitum skylt að afhenda dreifiveitum upplýsingar um viðskiptavini sína og öfugt. Dreifiveiturnar myndu með þessum breytingum einbeita sér að dreifingu og keppa um verð fyrir sína þjónustu til hagsbóta fyrir neytendur. Efnisveitum yrði gert skylt að bjóða efni sitt á sama verði á ólíkum dreifileiðum og eftirlit haft með því að hvorki efnis- né dreifiveitum verði mismunað í verði.

7.4.6 Ritstjórnarlegt sjálfstæði fjölmiðla

Í umræðu liðinna mánaða hafa hugmyndir um reglur um ritstjórnarlegt sjálfstæði fjölmiðla, sem leið til að tryggja sjálfstæði þeirra, ítrekað komið fram. Nefndin gerir sér grein fyrir því að slíkar reglur hafa e.t.v. ekki úrslitaáhrif um ritstjórnarlegt sjálfstæði einar sér en með öðrum þeim úrræðum, sem grein er gerð fyrir í þessum kafla, er það mat nefndarinnar að slíkar reglur myndu gegna ákveðnu hlutverki til bóta.

Nefndin telur þó eðlilegt að slíkar reglur verði settar af stjórnvaldi því sem um fjölmiðlamálefni mun fjalla í samvinnu við fjölmiðlana sjálfa og hagsmunasamtök blaða- og fréttamanna. Gert er ráð fyrir að fjölmiðlum verði gert skylt að taka þær upp að fenginni staðfestingu fyrrgreinds stjórnvalds. Slíkar reglur ættu að tryggja betur stöðu einstakra blaða- og fréttamanna, þ.m.t. stjórnenda á því sviði, gagnvart eigendum fjölmiðilsins. Slíkar reglur þyrftu að ná til starfsumhverfis blaða- og fréttamanna, fjalla um skilyrði áminningar og brottvikningar og miða að því með öðrum hætti að útiloka, svo sem frekast er kostur, afskipti einstakra eigenda fjölmiðils af fréttaflutningi og annarri sjálfstæðri dagskrárgerð. Nefndin telur ekki forsendur til þess á þessu stigi að tilgreina með nákvæmari hætti hvað slíkar reglur eigi að fela í sér enda verður að ætla hagsmunaaðilum, ekki síst samtökum blaða- og fréttamanna, nægilegt svigrúm til raunverulegrar þátttöku í smíði slíkra reglna.

Nefndin telur rétt að áréttta að reglum af þessum toga er einvörðungu ætlað að taka til sambands og samskipta eigenda og blaða- og fréttamanna en er ekki ætlað í neinu að taka til eða breyta þeim siðareglum sem blaðamenn starfa eftir.

7.4.7 Stjórnsýsla í fjölmiðlamálum

Þær breytingar, sem grein er gerð fyrir í þessum kafla, útheimta grundvallarbreytingar á tilhögun allrar stjórnsýslu varðandi fjölmiðla. Við leit að fyrirmyndum hefur nefndin litið til fjölmargra erlendra ríkja og þá sérstaklega til Bretlands og Finnlands. Staðreyndin er þó sú að í því sem í öðru, sem tengist fjölmiðlum, er fyrirkomulag mjög svo breytilegt frá einu landi til annars. Nefndin telur tvær leiðir heppilegri en aðrar.

Annars vegar kæmi til greina að breyta og rýmka hlutverk núverandi útvarpsréttarnefndar og/eða gera nefndina að sjálfstæðri stofnun. Að mörgu leyti væri slíkt fyrirkomulag einfaldast og útheimti minnsta röskun á skipan einstakra málaflokka innan stjórnkerfisins. Útvarpsréttarnefnd heyrir nú undir menntamálaráðuneytið. Þess ber hins vegar að gæta að dreifing ljósvakamiðla heyrir undir samgönguráðuneyti og löggjöf um prentrétt undir dómsmálaráðuneyti. Það er mat nefndarinnar að stofnun af framangreindum toga ætti í heild að heyra undir menntamálaráðuneyti. Um verkefni slíkrar stofnunar vísast að breyttu breytanda til þess sem hér fer á eftir.

Hin leiðin tekur mið af þeim miklu breytingum sem eru að verða á fjölmiðlaumhverfinu með stafrænni tækni. Eins og greint er frá í 4. kafla felur margmiðlun í sér að skilin á milli fjölmiðlunar, fjarskipta og tölvutækni verða sífellt óljósari. Álitsgjafar, sem komið hafa fyrir nefndina, hafa enn fremur bent á ókosti þess að sérstök nefnd sjái um leyfisveitingar fyrir ljósvakamiðla þegar úthlutun tíðnileyfa er í höndum annarrar stofnunar. Heppilegt væri að sami aðili hefði umsjón með þessu tvennu. Í ljósi þessa væri mögulegt að sérstakt stjórnvald færi með málefni fjölmiðla undir núverandi Póst- og fjarskiptastofnun. Það útheimti hins vegar að gerðar yrðu breytingar á starfsháttum, uppbyggingu og stjórnsýslu þeirrar stofnunar. Póst- og fjarskiptastofnun hefur nú þegar með höndum tíðniúthlutanir fyrir ljósvakamiðla og hefur aðhalds- og eftirlitshlutverki að gegna gagnvart fjarskiptafyrirtækjum. Nefndin vill benda á að þessi leið hefur verið farin í mörgum Evrópulöndum, s.s. í Bretlandi og Finnlandi. Með því að setja fjölmiðlamál undir Póst- og fjarskiptastofnun væri auk þess hægt að nýta þá miklu þekkingu sem nú þegar er til staðar innan þeirrar stofnunar. Þessi breyting myndi auk þess leiða til þess að öll löggjöf og eftirlit, sem varðar prentmiðla, flyttist til stofnunarinnar. Augljós ókostur við þessa leið er hins vegar sá að verkefni stofnunarinnar myndu að óbreyttu heyra undir fleiri en eitt ráðuneyti.

Án tillits til þess hvor framangreindra leiða yrði farin leggur nefndin á það áherslu að sérstök stjórn yrði yfir þessum málaflokki sem eftir atvikum úrskurðaði í þeim málum sem kynnu að koma upp. Nefndin leggur áherslu á sjálfstæði og hlutlægni slíkrar stjórnar og að í henni sitji auk fulltrúa stjórnvalda, sérfróðir aðilar og fulltrúi tilnefndur af samtökum blaða- og fréttamanna. Nefndin telur auk þess nauðsynlegt að hægt verði að áfrýja úrskurðum stjórnar til sjálfstæðrar áfrýjunarnefndar.

Nefndin gerir tillögur um að stjórnvaldið, hvor framangreindra leiða sem farin verður, hafi m.a. eftirfarandi hlutverki að gegna:

- að hafa aðhalds- og eftirlitshlutverk með fjölmiðlamarkaðnum
- að byggja upp sérfræðipækkingu á fjölmiðlamálum
- að standa fyrir óháðum fjölmiðlarannsóknnum sem eftir atvikum verði þó falið háskólum/rannsóknarstofnunum að framkvæma
- að hafa umsjón með leyfisveitingum til ljósvakamiðla
- að hafa eftirlit með reglum um eignarhald á fjölmiðlum og nauðsynlegar valdheimildir í því sambandi
- að sjá til þess að reglum um auglýsingar og kostun sé fylgt eftir
- að byggja upp tengsl og vera í samvinnu við erlendar sambærilegar stofnanir
- að gegna hlutverki úrskurðaraðila í ágreiningsmálum
- að setja reglur í samvinnu við fjölmiðlana og hagsmunasamtök blaða- og fréttamanna sem tryggja ritstjórnarlegt sjálfstæði fjölmiðlafólks

Nefndin bendir á að ýmsir ókostir hafa falist í því að leyfisveitingar og eftirlit annars vegar og tíðniúthlutanir hins vegar hafa ekki verið á sömu hendi. Einnig er skortur á óháðum fjölmiðlarannsóknnum, t.d. er varða dreifingu, áhrif og efni fjölmiðla. Flestar þær upplýsingar, sem til eru í opinberum gögnum hér á landi, eru fengnar úr rannsóknnum sem fjölmiðlafyrirtækin láta sjálf gera. Nauðsynlegt er að yfirvöld og almenningur hafi einnig aðgang að fjölmiðlarannsóknnum þar sem hagsmunir almennings eru í fyrirrúmi en ekki aðeins fjölmiðlanna sjálfra.

Sérfræðingar, sem hafa komið fyrir nefndina, hafa enn fremur bent á að Íslendingar hafi hingað til ekki tekið mikinn þátt í alþjóðlegri samvinnu á sviði fjölmiðlunar, t.d. hvað það varðar að finna lausnir viðvíkjandi lögsögu fjölmiðla í stafrænu umhverfi og fleira. Þar sem mörg þau vandamál, sem stjórnvöld munu glíma við í framtíðinni, þarf að leysa á alþjóðavettvangi er afar mikilvægt að byggja upp sérþekkingu hér á landi og leggja áherslu á samvinnu við aðrar þjóðir.

7.5 Lagaskil

Ítrekað skal að komi framangreindar tillögur til framkvæmda kalla þær á breytingar á lögum. Eins og rökstutt hefur verið hér að framan telur nefndin það ekki hlutverk sitt að útfæra í smáatriðum framangreindar tillögur sem óhjákvæmilega kalla á aðkomu fleiri aðila. Því er ekki tekin afstaða til þess hvaða lögum ber að breyta, að hvaða leyti taka skuli upp nýmæli í gildandi lög eða að hvaða leyti verði um nýja lagasetningu að ræða.

7.6 Lokaorð

Það skal að lokum ítrekað, sem fram var tekið í 1. kafla, að nefndarmenn telja að í skýrslu þessari sé haldið til haga þeim þáttum sem nauðsynlegt er að komi til skoðunar þegar pólitískar ákvarðanir verða teknar um framhaldið. Nefndin hefur í starfi sínu kappkostað að leita eftir skoðunum allra hagsmunaaðila og leita ráða fjölmargra sérfræðinga á þeim sviðum sem starf nefndarinnar tók til. Við áframhaldandi starf hlýtur þó að verða tekið mið af frekari ábendingum og við frekari úrvinnslu í formi lagasetningar o.s.frv. koma mögulega upp fletir á málinu sem ekki

hafa sérstaklega verið greindir í starfi nefndarinnar. Það er því mikilvægt að öflug almenn umræða eigi sér stað um skýrsluna, efni hennar og tillögur áður en til lagasmíðar kemur. Þá er það áréttað að hér að framan birtist sameiginleg niðurstaða nefndarmannanna sjö um álitamál sem miklar pólitískar deilur hafa geisað um. Í þeirri eindregnu viðleitni nefndarmannanna allra að ná sátt um niðurstöðu er fullljóst að um einstök álitaeftni hafa orðið málamiðlanir.

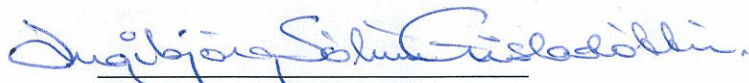
Reykjavík 7. apríl 2005



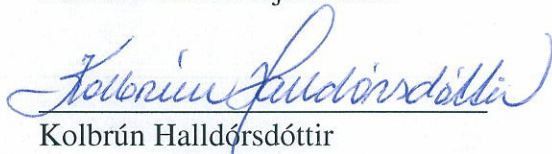
Karl Axelsson formaður



Hanna Birna Kristjánsdóttir



Ingibjörg Sólrún Gísladóttir



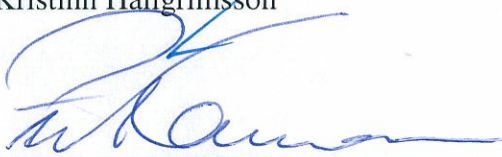
Kolbrún Halldórsdóttir



Kristinn Hallgrímsson



Magnús Þór Hafsteinsson



Pétur Gunnarsson

Heimildir

- Alasuutari, Pertti (1997) „Why Does the Radio Go Unnoticed?“, *Nordicom Review*, 18(1): 161–71.
- Bagdikian, Ben H. (1990) *The Media Monopoly*. Boston: Beacon Press.
- Bakker, Piet (2002) „Reinventing Newspapers: Readers and Markets of Free Dailies“, s. 77–86 í *Media Firms: Structures, Operations, and Performance*. Ritstj. Robert G. Picard. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Baldwin, Thomas F, McVoy, Stevens D. & Steinfeld Charles (1996) *Integrating Media, Information & Communication*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Birgir Guðmundsson (2004) *Miðjan er undir iljum þínum - Héraðsfréttablöð og nærfjölmíðlun á nýrri öld*. Akureyri: Háskólinn á Akureyri.
- BSkyB. Harvard Business School. 9-798-077, Rev. August 7. 1998.
- Cavallin, Jens (2000) „Public Policy Uses of Diversity Measures“, s. 105–74 í *Measuring Media Content, Quality, and Diversity: Approaches and Issues in Content Research*. Ritstj. Robert G. Picard. Turku: Turku School of Economics and Business Administration.
- Commissariaat voor der Media, „Media Monitor“, <http://www.mediamonitor.nl/>.
- Committee of Experts on MEDIA Concentration and Pluralism. *Report on Media Concentration and Pluralism in Europe*. Council of Europe. 20. janúar 1997.
- Compaine, Benjamin M. (2000) „Distinguishing Between Concentration and Competition“, s. 537–581 í Benjamin M. Compaine og Douglas Gomery, *Who Owns the Media? Competition and Concentration in the Mass Media Industry*. 3. útg. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Council of Europe. Committee of Ministers. Recommendation No. R(99) 1 of the Committee of Ministers to member States on Measures to promote Media Pluralism. Adopted by the Committee of Ministers on 19 January 1999 at the 656th meeting of the Ministers' Deputies. Þá fylgir tilmælunum Explanatory Memorandum to Recommendation No. R(99) 1 of the Committee of Ministers to member States on Measures to promote Media Pluralism.
- De Bens, Els og Hedwig de Smaele (2001) „The Inflow of American Television Fiction on European Broadcasting Channels Revisited“, *European Journal of Communication* 16(1): 51–75.
- De Bens, Els, Mary Kelly og Marit Bakke (1992) „Television Content: Dallasification of Culture?“, s. 75–100 í *Dynamics of Media Politics: Broadcast and Electronic Media in Western Europe* Ritstj. Karen Siune og Wolfgang Truetzschler. Euromedia Research Group. London: Sage.
- Digital TV in Europe – Mass Media Opportunity or Failing Dream? Garter Symposium ITXPO 4.- 7. November 2003.
- Doyle, Gillian (2002) *Media Ownership: The Economics and Politics of Convergence and Concentration in the UK and European Media*. London: Sage.
- EAO (2003) *Yearbook 2003, b. 5. Television Channels – Programme Production and Distribution*. Ritstj. André Lange. Strasborg: European Audiovisual Observatory.
- Félagsvísindastofnun (1991–1998) „Fjölmíðlakannanir.“ Reykjavík: Félagsvísindastofnun.
- Free Daily Newspapers*, <http://users.fmg.uva.nl/pbakker/freedailies/>.
- Frjáls verslun*, 2004, 8. tbl., sérhefti: „300 stærstu“.
- Frjáls verslun*, 2004, 4. tbl., „Fjölmíðlasagan frá árinu 1980“, s. 22–23.
- Garnham, Nicholas (1978) *Structures of Television*. London: British Film Institute.

- Gomery, Douglas (2000) „Interpreting Media Ownership“, s. 507–535 í Benjamin M. Compaine og Douglas Gomery, *Who Owns the Media? Competition and Concentration in the Mass Media Industry*. 3. útg. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Greinargerð starfshóps um stafrænt sjónvarp á Íslandi*. Unnið fyrir Samgönguráðuneyti í apríl 2003.
- Guðjón Friðriksson (2000) *Nýjustu fréttir! Saga fjölmiðlunar frá upphafi til vorra daga*. Reykjavík: Íðunn.
- Gunnar Stefánsson (1997) *Útvarp Reykjavík, 1. b. Saga Ríkisútvarpsins 1930–1960*. Reykjavík: Sögufélagið.
- Gunnar G. Schram (1999) *Stjórnskipunarréttur*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Hagstofa Íslands (2003) *Fjölmiðlun og menning 2003*. Umsj. Ragnar Karlsson. Reykjavík: Hagstofa Íslands.
- Halper, Mark „Sky’s the limit for pay TV upstairs. Satellite operation challengin Murdoch’s BSkyB“ Sjá vefslóðina www.variety.com.
- Harrie, Eva (2003) *The Nordic Media Market: Media Companies and Business Activities 2003*. Gautaborg: Nordicom. (Nordic Media Trends, 7.)
- Hendy, David (2000) *Radio in the Global Age*. Cambridge: Polity Press.
- Herman, Edwards S og Chomsky, Noam (1988) „A Propaganda Model“ *Manufacturing Consent. The Political Economy of the Mass Media*. New York: Pantheon Books.
- Hoskins, Colin, Stuart McFadyen og Adam Finn (2004) *Media Economics: Applying Economics to New and Traditional Media*. Thousands Oaks, CA: Sage.
- Huitfeldt, Anders (2003) „Mediaeierskapsloven – en gjennomgang av loven, behovet for regulering og alternativerne. Foredrag holdt for landsstyret til Norsk Journalistlag“, 17. september 2003.
- Interactive digital TV in Europe. E-Content Report 7. An integrating report by ACTeN.
- IP (2004) *Television 2004: International Key Facts*. Köln: IP-Deutschland/RTL Group.
- ÍM Gallup (1999–2005) „Fjölmiðlakannanir.“ Reykjavík, ÍM Gallup (fjölrit og á vef: <http://www.gallup.is>).
- Íslenska fjarskiptahandbókin 2002-2004, ritstjóri Örlygur Jónatansson. Útgefandi: Skjámynd ehf.
- Landssími Íslands hf. (2005) *Ársskýrsla 2004*. Reykjavík: Landssími Íslands hf. *Lög um Ríkisútvarpið, 122/2000* (<http://www.althingi.is/lagas/130a/2000122.html>).
- McChesney, Robert W. (2004) *The Problem of the Media: U.S. Communication Politics in the 21st Century*. New York: Monthly Review Press.
- McChesney, Robert W. (1999) *Rich Media. Poor Democracy. Communication Politics in Dubious Times*. Urbana: University of Illinois Press.
- McKinsey & Company (1999) „Public Service Broadcasters Around the World A McKinsey Report for the BBC“, janúar 1999.
- McQuail, Denis (1998) „Commercialization and Beyond“ *Media Policy. Convergence, Concentration & Commerce*. Ritstj. Denis McQuail & Karen Siune. Euromedia Research Group. London: Sage Publications.
- Meier, Werner A. og Josef Trappel (1998) „Media Concentration and the Public Internet“ *Media Policy. Convergence, Concentration & Commerce*. Ritstj. Denis McQuail og Karen Siune. Euromedia Research Group. London: Sage Publications.

- Menneer, Peter (1995) „Radio Audiences: Figures to be Taken at Face Value?“
Rannsóknarpappír skrifaður fyrir Samband evrópskra útvarpsstöðva, EBU.
- Noam, Eli (1991) *Television in Europe*. New York: Oxford University Press.
- Noam, Eli (2004) „How to Measure Media Concentration“, *FT.com Financial Times* (<http://news.ft.com/cms/s/da30bf5e-fa9d-11d8-9a71-00000e2511c8.html>).
- Nokkrir punktar um stafrænt sjónvarp* unnir af Póst- og fjarskiptastofnun.
- Nordenstreng, Kaarle og Tapio Varis (1974) *Television Traffic – A One-Way Street? A Survey and Analysis of the International Flow of Television Programme Material*. Paris: Unesco.
- NORDICOM (2001) *Media Trends 2001 in Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden: Statistics and Analyses*. Ritstj. Ulla Carlsson og Eva Harrie. Gautaborg: Nordicom. (Nordic Media Trends, 6.)
- NORDICOM, upplýsingar sóttar á vef (<http://www.nordicom.gu.se/>).
- Nordström, Bengt (1995) „När Sverige fick nya TV-publikråkningar“, s. 79–84 í *Mediemätningar. Teori, tolkning, tillämpning*. Ritstj. Ulla Carlsson. Gautaborg: Nordicom-Sverige. (MedieNotiser, 2.)
- Media Diversity in Europe*. Skýrslan var unnin af ráðgjafarnefnd um fjölbreytni í fjölmiðlun og samþykkt af stjórnarnefnd Evrópuráðsins um fjölmiðla. Desember 2002.
- Og fjarskipti hf. (2005) *Ársskýrsla 2004*. Reykjavík: Og fjarskipti hf.
- Páll Sigurðsson (1997) *Fjölmiðlaréttur. Meginþættir réttarumhverfis fjölmiðlanna*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- The Project for Excellence in Journalism*, sótt á www.journalism.org.
- Picard, Robert G. (2002) „Assessing Audience Performance of Public Service Broadcasters“, *European Journal of Communication*, 17(2): 227–35.
- Ragnar Karlsson (2004) „Mapping the Newspaper Market 1980–2003“, s. 223–63 í *Relation 2004: Europäische Pressemärkte – European Press Markets*. Ritstj. Beate Schneider og Walter J. Schütz. Vín: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.
- Ragnar Karlsson (2002a) „Cinema’s Nine Lives: Fall and Revival of the Theatrical Film Market in Iceland 1965–2000“, á vef European Audiovisual Observatory, Strasborg (Film/National Reports, <http://www.obs.coe.int/medium/film.html.en>).
- Ragnar Karlsson (2002b) „Long-Time-A-Dying: Transformation of the Cinema Exhibition Market in Iceland 1980–2000“, *Nordicom Review*, 23(1–2): 301–16.
- Ragnar Karlsson, Hilmar Thor Bjarnason og Þorbjörn Broddason (2001) „The Icelandic Media Landscape: Structure, Economy and Consumption“, s. 229–38 í *Media Trends 2001 in Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden: Statistics and Analyses*. Ritstj. Ulla Carlsson og Eva Harrie. Gautaborg: Nordicom. (Nordic Media Trends, 6.)
- Ragnar Karlsson, Hilmar Thor Bjarnason, Þorbjörn Broddason og Margrét Lilja Guðmundsdóttir (2000) „Performance of Public and Private Television in Iceland 1993–1999: An Assessment“, *Nordicom Review* 21(1): 101–42.
- Roppen, Johann (2001) „Regulering av eierskap i Norske media. Innlegg (papaer) lagt fram på 15. Nordiske konferense for Media of Kommunikasjonsforking.“ Reykjavík 11-13. ágúst 2001 (<http://www2.hivolda.no>).
- Samkeppnisstofnun (2004) „Samruni verslunarsviðs Tæknivals hf. við Norðurljós hf. (Skífuna hf.), Samruni Fréttar ehf. við Norðurljós, Fjárhagsleg endurskipulagning Norðurljósa“, 19/2004 (<http://www.samkeppni.is/akvardanir/alit/umsagnir/index.htm>).

- Samkeppnisstofnun (2005a) „Samruni Landssíma Íslands hf. og Íslenska sjónvarpsfélagsins hf.“, 10/2005 (http://www.samkeppni.is/akvardanir_alit_umsagnir/index.htm).
- Samkeppnisstofnun (2005b) „Samruni Og fjarskipta hf., 365 – ljósvakamiðla ehf. og 365 – prentmiðla ehf.“, 12/2005 (http://www.samkeppni.is/akvardanir_alit_umsagnir/index.htm).
- Sánchez-Taberero, Alfonso og Miguel Carvajal (2002) *Media Concentration in the European Market: New Trends and Challenges*. Pamplona: Universidad de Navarra. (Media Markets Monographs 3.)
- Seethaler, Josef (2004) „Vergleichende Ansätze in der Erforschung der europäischen Pressenmärkte: Ein Literaturbericht“, s. 129–63 í *Relation 2004: Europäische Pressenmärkte – European Press Markets*. Ritsjt. Beate Schneider og Walter J. Schütz. Vín: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.
- Sepstrup, Preben (1989) „Implications of Current Developments in West European Broadcasting“, *Media, Culture and Society*, 11(1): 29–54.
- Sparks, Colin (2000) „The Panic Over Tabloid News“, s. 1–40 í *Tabloid Tales: Global Debates Over Media Standards*. Ritsjt. Colin Sparks og John Tulloch. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission (1997) „Horizontal Merger Guidelines.“ Útgefið 2. apríl 1992, endurskoðað útg. 8. apríl 1997 (http://www.usdoj.gov/atr/public/guidelines/horiz_book/hmg1.html).
- Útvarpslög, 15/2000, (<http://www.althingi.is/lagas/130b/2000053.html>).
- Útvarpsréttarnefnd, útvarpsleyfi (<http://utvarpsrettarnefnd.is/Utvarpsrettarnefnd/utvarpsleyfi/>).
- van Cuilenburg, Jan (2000) „On Measuring Media Competition and Media Diversity: Concepts, Theories and Methods“, s. 51–84 í *Measuring Media Content, Quality, and Diversity: Approaches and Issues in Content Research*. Ritsjt. Robert G. Picard. Turku: Turku School of Economics and Business Administration.
- van der Wurff, Richard, Jan van Cuilenburg og Genevion Keune (2000) „Competition, Media Innovation and Diversity in Broadcasting: A Case Study of the TV Market in the Netherlands“, s. 119–57 í *Media and Open Societies: Cultural, Economic and Policy Foundations for Media Openness and Diversity in East and West*. Ritsjt. Jan van Cuilenburg og Richard van der Wurff. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Varis, Tapio (1985) *International Flow of Television Programmes*. París: Unesco.
- Verslunarráð Íslands (2003–2004) *Upplagseftirlit. Talning dagblaða* (sótt á slóð: www.chamber.is/page.asp?Id=536).
- Vogel, Andreas (2001) „Die tägliche Gratispresse. Ein neues Geschäftsmodell für Zeitungen in Europa“, *Media Perspektiven*, 11: 576–84 (sótt á: www.ard-werbung.de/mp/).
- Wadbring, Ingela (2003) *En tidning i tiden? Metro och den svenska dagtidningsmarknaden*. Gautaborg: Göteborgs universitet, Institutionen för journalistik och masskommunikation/JMG. (Göteborgsstudier i journalistik och masskommunikation, 32.)
- WAN (2004) *World Press Trends 2004*. París: World Association of Newspapers.
- Ward, David (ásamt Oliver Carsten Fueg og Alessandro D’Armo) (2004) *A Mapping Study of Media Concentration and Ownership in Ten European Countries*. Hilversum: Commissariaat vor de Media.

- Þorbjörn Broddason (2002) „Ritlist, prentlist, dægurmiðlar.“ Reykjavík: Háskóla Íslands, september 2002 (fjölrit).
- Þorbjörn Broddason og Ragnar Karlsson (2004) „Medien in Island“, s. 351–73 í *Internationales Handbuch Medien 2004/2005*. Ritstj. Christane Matzen og Anja Herzog. Hamborg/Baden-Baden: Hans-Bredow-Institut/Nomos Verlagsgesellschaft.

Viðauki I

Helstu fyrirtæki í fjölmiðlun: starfsemi – stjórn – eignarhald

Árvakur hf.		
<i>Aðalstarfsemi:</i> blaðautgáfa og prentun		
<i>Fjölmiðlar:</i>		
	Morgunblaðið ásamt fylgiritum og mbl.is	
<i>Stjórn félags:</i>		
	<i>Staða:</i>	
Haraldur Sveinsson	formaður	
Stefán P. Eggertsson	varaformaður	
Halldór Þór Halldórsson	ritari	
Friðbjófur Ó. Johnson	meðstjórnandi	
Hulda Valtýsdóttir	meðstjórnandi	
<i>Framkvæmdastjóri/forstjóri:</i>		
	Hallgrímur B. Geirsson	
<i>Skráðir hluthafar m.v. 1. febrúar 2005</i>		
	<i>Eignarhluti - %</i>	
Útgáfufélagið Valtýr ehf.	30,3	
Haraldur Sveinsson	10,0	
Garðar Gíslason ehf.	10,0	
Johnson ehf.*	10,0	
Leifur Sveinsson	7,7	
Björn Hallgrímsson ehf.	6,3	
Erna ehf.	6,3	
Lynghagi ehf.	6,3	
Björn B. Thors	3,0	
Árvakur hf.	2,2	
Ásdís Haraldsdóttir	1,8	
Soffía Haraldsdóttir	1,6	
Sveinn Haraldsson	1,3	
Jóhann Haraldsson	1,0	
Björn Bjarnason	1,1	
Anna Bjarnadóttir	0,5	
Guðrún Bjarnadóttir	0,5	
* Kristinn Björnsson og fjölskylda keypti 1. mars sl. liðlega 10% eignarhlut Johnson ehf.		
<i>Hlutdeild félags í öðrum félögum m.v. 1. febrúar 2005</i>		
<i>Heiti félags</i>	<i>Eignarhluti - %</i>	<i>Aðalstarfsemi félags</i>
Anza hf.	0,1	kerfishugbúnaður

Framtíðarsýn hf.		
<i>Aðalstarfsemi:</i> blaðaútgáfa og útgáfa viðskiptaskráa		
<i>Fjölmíðlar:</i>	Viðskiptablaðið og Fiskifréttir (í gegnum dótturfélag Fiskifréttir ehf.), Sjómannaalmanak, skip.is og vb.is.	
<i>Stjórn félags:</i>	<i>Staða:</i>	
Gunnar Jóhann Birgisson	formaður	
Hjörtur Nielsen	meðstjórnandi	
Óli Björn Kárason	meðstjórnandi	
<i>Framkvæmdastjóri/forstjóri:</i>	Óli Björn Kárason	
<i>Skráðir hluthafar m.v. 1. febrúar 2005</i>		
	<i>Eignarhluti - %</i>	
Eignarhaldsfélagið Þekking ehf.	89,9	
Haföldur ehf.	5,2	
Eignarhaldsfélagið Ívar ehf.	1,7	
Katrín Pétursdóttir	1,4	
5 aðrir smærri hluthafar, samtals	1,8	
<i>Hlutdeild félags í öðrum félögum m.v. 1. febrúar 2005</i>		
<i>Heiti félags</i>	<i>Eignarhluti - %</i>	<i>Aðalstarfsemi félags</i>
Fiskifréttir ehf.	100,0	blaðaútgáfa
PSN - Greiningahúsið ehf.	20,0	markhópagreining, símsala og símsvörun

Íslenska sjónvarpsfélagið hf.		
<i>Aðalstarfsemi:</i> sjónvarpsrekstur		
<i>Fjölmiðlar:</i>		
	Skjár 1	
<i>Stjórn félags:</i>		
<i>Staða:</i>		
Orri Hauksson	formaður	
Gunnar Jóhann Birgisson	varaformaður	
Páll Ásgrímsson	meðstjórnandi	
Sigfús Ingimundarson	meðstjórnandi	
Örn Guðmundsson	meðstjórnandi	
<i>Framkvæmdastjóri/forstjóri:</i>		
	Magnús Ragnarsson	
<i>Skráðir hluthafar m.v. 1. febrúar 2005</i>		
		<i>Eignarhluti - %</i>
Íslenskt sjónvarp hf.		48,9
Fjárfestingarfélagið Brattabru hf.		23,3
MP Fjárfestingarbanki hf.		21,8
Fjölmiðlafélagið ehf.		3,9
aðrir smærri hluthafar, samtals		2,1

Íslenskt sjónvarp ehf.		
<i>Aðalstarfsemi:</i> sjónvarpsrekstur		
<i>Fjölmiðlar:</i>		
<i>Stjórn félags:</i>		
<i>Staða:</i>		
Orri Hauksson	formaður	
Páll Ásgrímsson	meðstjórnandi	
Þór Jes Þórisson	meðstjórnandi	
<i>Framkvæmdastjóri/forstjóri:</i>		
	Magnús Ragnarsson	
<i>Skráðir hluthafar m.v. 1. febrúar 2005</i>		
		<i>Eignarhluti - %</i>
Landssími Íslands hf.		100,0
<i>Hlutdeild félags í öðrum félögum m.v. 1. febrúar 2005</i>		
<i>Heiti félags</i>	<i>Eignarhluti - %</i>	<i>Aðalstarfsemi félags</i>
Íslenska sjónvarpsfélagið hf.	48,9	sjónvarpsrekstur
Fjárfestingarfélagið Brattabru ehf.	71,3	fjárfestingarfélag

Landssími Íslands hf.

Aðalstarfsemi: síma- og fjarskiptabjónusta og viðstöðulaust endurvarp

Fjölmíðlar: Breiðvarp

Stjórn félags:	Staða:
Rannveig Rist	formaður
Friðrik Már Baldursson	meðstjórnandi
Helgi S. Guðmundsson	meðstjórnandi
Sigríður Finsen	meðstjórnandi
Sigurgeir Brynjar Kristgeirsson	meðstjórnandi

Framkvæmdastjóri/forstjóri: Brynjólfur Bjarnason

Skráðir hluthafar m.v. 1. febrúar 2005

	Eignarhluti - %
Ríkissjóður	98
Aðrir smærri hluthafar	2

Hlutdeild félags í öðrum félögum m.v. 1. febrúar 2005

Heiti félags	Eignarhluti - %	
Íslenskt sjónvarp ehf.	100,0	
Skíma hf.	100,0	
Tæknivörur ehf.	100,0	
Anza hf.	81,1	
Rafrænt markaðstorg hf.	65,0	
TrackWell (Steffja hf.)	54,8	
Hið íslenska númeraflutningsfélag ehf.	50,0	
Farsímagreiðslur ehf.	40,5	
Eignarhaldsfélagið Farice ehf.	37,1	
Carrera Global Investment Ltd. (óbeint 1,67% í BTC)	10,6	
Straumur fjárfestingarbanki hf.	2,7	

Og fjarskipti hf.		
<i>Aðalstarfsemi: síma- og fjarskiptabjónusta</i>		
<i>Stjórn félags:</i>		
Skarphéðinn Berg Steinarsson	<i>Staða:</i>	
Árni Hauksson	formaður	
Davíð Scheving Thorsteinsson	meðstjórnandi	
Pálmi Haraldsson	meðstjórnandi	
Vilhjálmur Þorsteinsson	meðstjórnandi	
<i>Framkvæmdastjóri/forstjóri:</i>		
Eiríkur S. Jóhannsson		
<i>Skráðir hluthafar m.v. 1. febrúar 2005</i>		
	<i>Eignarhluti - %</i>	
Baugur Group hf.	24,57	
Norðurljós ehf.	18,65	
Landsbanki Íslands hf.*	8,40	
Landsbankinn Luxembourg S.A.	6,82	
Og fjarskipti hf.	5,8	
Frumkvöðull ehf.	4,45	
Grjóti ehf.	3,38	
Burðarás hf.*	2,95	
Fons Eignarhaldsfélag hf.	2,22	
Lífeyrissjóður verslunarmanna	2,01	
Atorka Group hf.	1,64	
Lífeyrissjóðir Bankastræti 7	1,58	
Arion hf. f/h viðskiptavina – safnreikningur	1,49	
Sparisjóðabanki Íslands hf.	1,07	
Sameinaði lífeyrissjóðurinn	0,98	
Melkot ehf.	0,91	
Lífeyrissjóður Norðurlands	0,77	
Margrét Ásgeirsdóttir	0,58	
Skessa ehf.	0,57	
Sigurður Smári Hilmarsson	0,56	
Lífeyrissjóðurinn Lífiðn	0,55	
VVÍB hf. sjóður 6	0,50	
Lífeyrissjóður Austurlands	0,36	
Lífeyrissjóður Vestfirðinga	0,32	
Straumur Fjárfestingabanki hf.	0,31	
Ránarborg ehf.	0,29	
Úrvalsvisitölusjóður BÍ	0,29	
VVÍB hf. sjóður 10	0,27	
Nýherji hf.	0,26	
Kaupþing Búnaðarbanki hf.	0,24	
Lífeyrissjóður Vestmannaeyja	0,23	
* Runnur ehf. keypti um 15% hlut af Burðarási hf. og Landsbanka Íslands hf. 15. mars sl. Eftir kaupin á Landsbankinn 0,19% hlut í félaginu en Burðarás seldi allan sinn hlut. Runnur ehf. er í eigu Byggs ehf., Mogs ehf., Fjárfestingarfélagsins Primus ehf., Saxhóls ehf. og Vífilfells hf.		
<i>Hlutdeild félags í öðrum félögum m.v. 1. febrúar 2005</i>		
<i>Heiti félags</i>	<i>Eignarhluti - %</i>	<i>Aðalstarfsemi félags</i>
365 – ljósvakamiðlar ehf.	100,0	útvarpsstarfsemi (sjá 365 – ljósvakamiðla ehf.)
365 – prentmiðlar ehf.	100,0	blaðaútgáfa (sjá 365 – prentmiðla ehf.)
Internet á Íslandi hf.	92,4	
Lína.net hf.	79,6	
Hið íslenska númerafélag ehf.	60,0	
Isl.is – Frítt Net ehf.	50,0	
P/f Kall (Færeyjum)	14,1	

E-Farice ehf.	10,9	
---------------	------	--

Ríkisútvarpið	
<i>Aðalstarfsemi:</i> útvarpsstarfsemi	
<i>Fjölmíðlar:</i>	Rás 1, Rás 2, fjórar svæðisstöðvar hljóðvarps, Sjónvarpið, auk Textavarps og vefs
<i>Útvarpsráð:</i>	<i>Staða:</i>
Gunnlaugur Sævar Gunnlaugsson	formaður (Sjálfstæðisflokki)
Anna K. Jónsdóttir	(Sjálfstæðisflokki)
Andri Óttarsson	(Sjálfstæðisflokki)
Páll Magnússon	(Framsóknarflokki)
Ingvar Sverrisson	(Samfylkingu)
Svanfríður Jónasdóttir	(Samfylkingu)
Kjartan Eggertsson	(Frjálslynda flokknun)
<i>Útvarpsstjóri:</i>	Markús Örn Antonsson
Ríkisútvarpið er sjálfstæð stofnun í eigu íslenska ríkisins	

365 - ljósvakamiðlar ehf.

Aðalstarfsemi: útvarpsrekstur og viðstöðulaust endurvarp

Fjölmíðlar:	Stöð 2, Stöð 2+, Stöð 2 – bió, Sýn, Popp TíVi, Bylgjan, Effm, Létt, Barnaútvarpið og Digital Ísland
-------------	---

Stjórn félags:	Staða:
----------------	--------

Skarphéðinn Berg Steinarsson	formaður
------------------------------	----------

Baltasar Kormákur Baltasarsson	meðstjórnandi
--------------------------------	---------------

Eiríkur S. Jóhannsson	meðstjórnandi
-----------------------	---------------

Framkvæmdastjóri/forstjóri:	Gunnar Smári Egilsson
-----------------------------	-----------------------

Skráðir hluthafar m.v. 1. febrúar 2005

	Eignarhluti - %
Dótturfélag Og fjarskipta hf. (sjá Og fjarskipti)	100,0

365 - prentmiðlar ehf.

Aðalstarfsemi: blaðautgáfa

Fjölmíðlar:	DV og Fréttablaðið, ásamt fylgiritum og visir.is
-------------	--

Stjórn félags:	Staða:
----------------	--------

Skarphéðinn Berg Steinarsson	formaður
------------------------------	----------

Árni Hauksson	meðstjórnandi
---------------	---------------

Eiríkur S. Jóhannsson	meðstjórnandi
-----------------------	---------------

Framkvæmdastjóri/forstjóri:	Gunnar Smári Egilsson
-----------------------------	-----------------------

Skráðir hluthafar m.v. 1. febrúar 2005

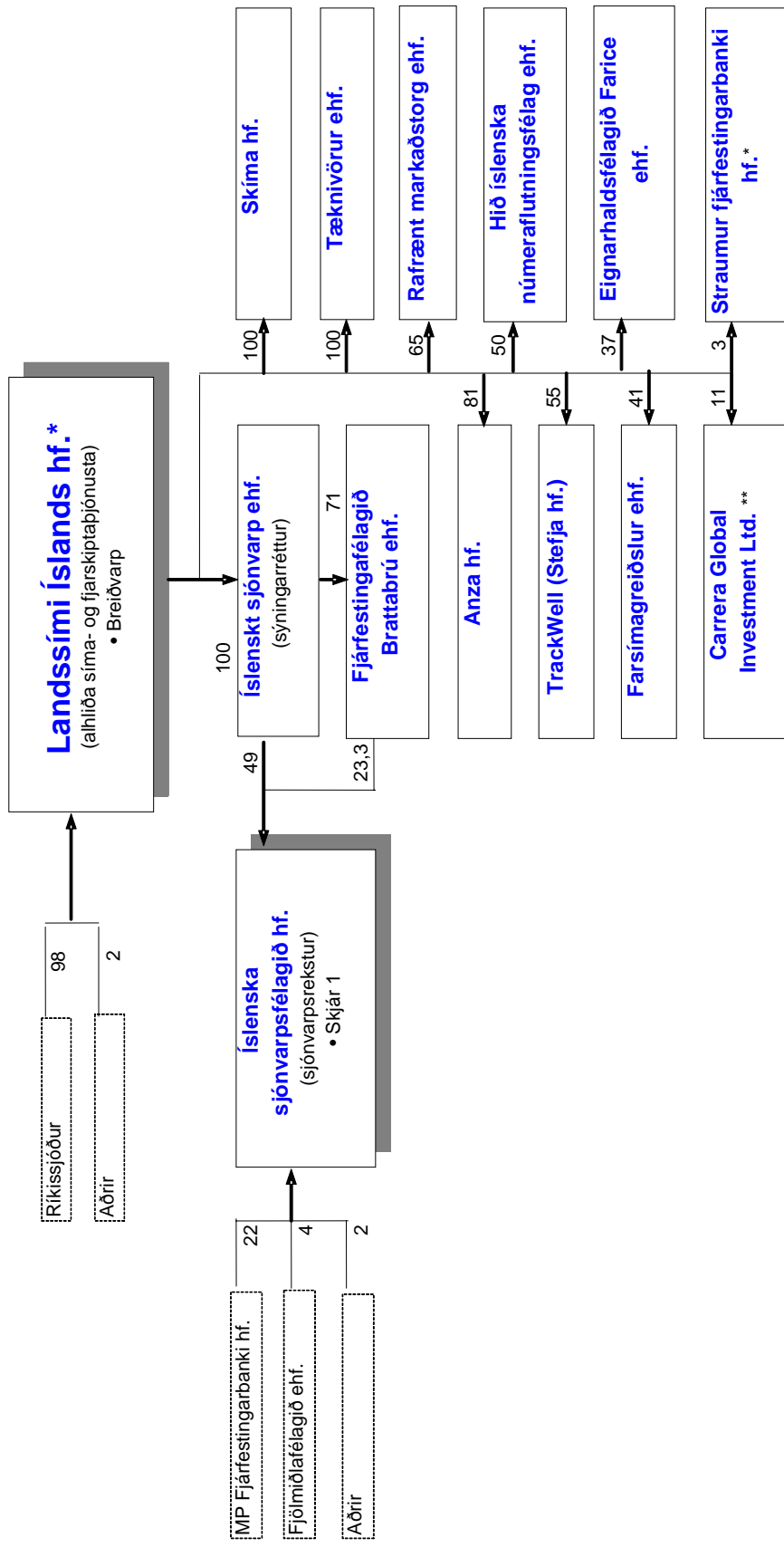
	Eignarhluti - %
Dótturfélag Og fjarskipta hf. (sjá Og fjarskipti)	100,0

Hlutdeild félags í öðrum félögum m.v. 1. febrúar 2005

Heiti félags	Eignarhluti - %	Aðalstarfsemi félags
Ísafoldarprentsmiðja ehf.	50,0	prentverk
Pósthúsið ehf.	48,8	blaða- og póstdreifing

Heimildir: Upplýsingar viðkomandi fyrirtækja samkvæmt beiðni menntamálaráðuneytis, í mars 2005, Landssími Íslands hf., Ársskýrsla 2004.

Viðauki II – Landssími Íslands hf./Íslenska sjónvarpsfélagið hf. – umsvif og eignavensli (m.v. 1. febrúar 2005)

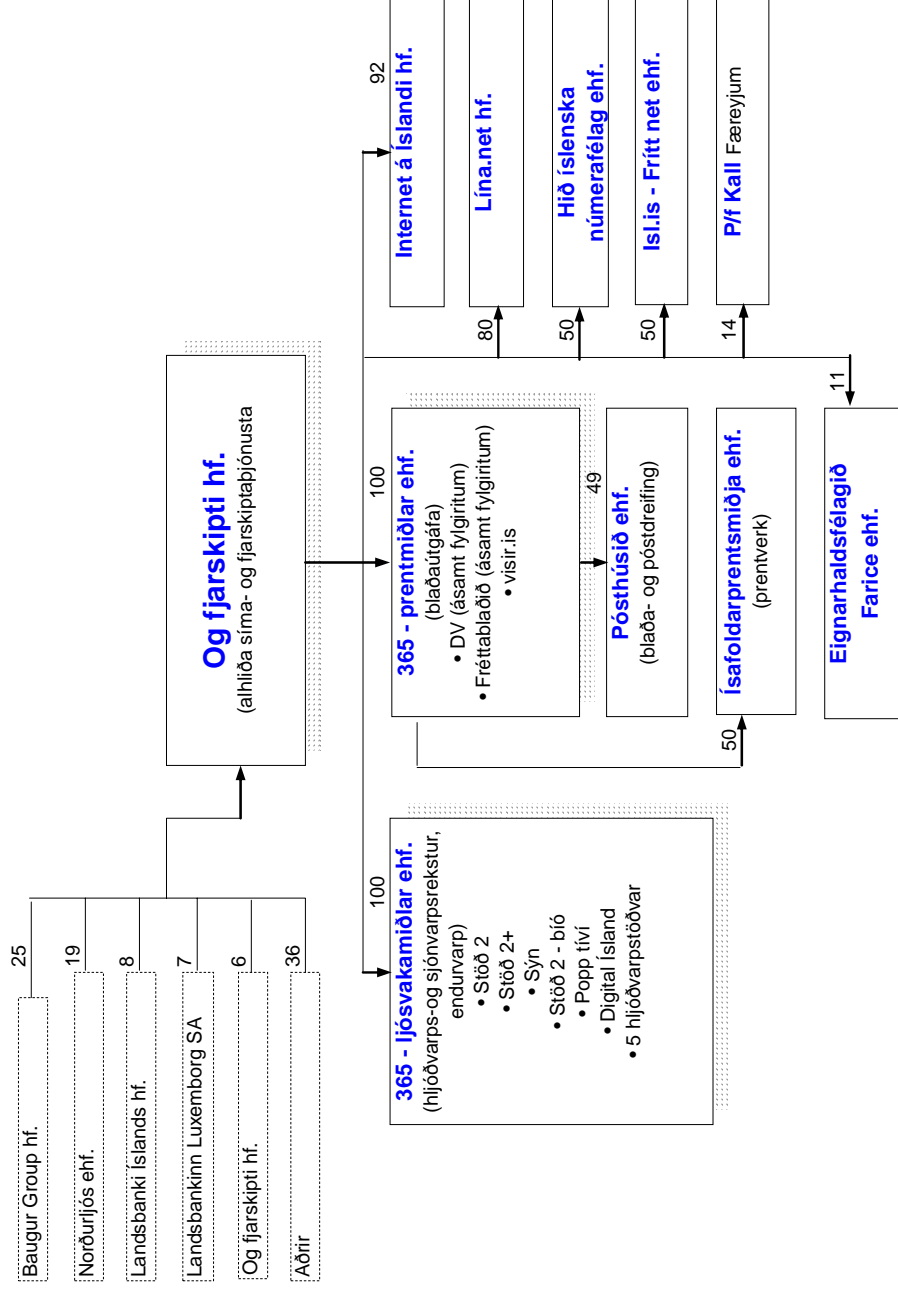


Skýring á táknum: Lína merkir eignaraðild milli fyrirtækja. Tölur tákna hlutfátaleign í %.

* Eignaraðild að öðrum fyrirtækjum í Íslensku sjónvarpi ehf. og Fjárfestingafélaginu Brattabru ehf. miðast við árslok 2004 samkvæmt Árskýrslu Landssíma Íslands hf. 2004; ** Óbeint 1,7% í BTC.

Heimildir: Landssími Íslands hf. og Íslenska sjónvarpsfélagið hf.

Viðauki III – Og fjarskipti hf. – umsvif og eignavensl (m.v. 1. febrúar 2005)



Skýring á táknum: Lína merkir eignaraðild milli fyrirtækja. Tölur tákna hlutfjárreign í %.

Heimildir: Og fjarskipti hf., 365 - ljósvakamiðlar ehf. og 365 - prentmiðlar ehf.



MENNTAMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Sölvhólsgötu 4. 150 Reykjavík
sími: 545 9500. brefasími: 562 3068
postur@mrn.stjr.is
menntamalaraduneyti.is

Karl Axelsson
Boðagranda 12
107 Reykjavík

Reykjavík 5. nóvember 2004
Tilvisun: MMR04100058/2.2.5/RB/--

Menntamálaráðherra skipar yður hér með formann nefndar um fjölmiðla, en nefndinni er falið:

- að skoða þá þróun er á sér stað í evrópskri fjölmiðlalöggjöf;
- að leggja mat á þá þróun sem framundan er á fjölmiðlaumhverfi jafnt á Íslandi sem í Evrópu m.t.t. stafrænna útsendinga;
- að fjalla um markaðsstöðu og hlutverk Ríkisútvarpsins í samhengi við aðra fjölmiðla án þess þó að gera tillögur um breytingar á lögum um stofnunina, enda sérstök vinna þegar í gangi á vegum stjórnarflokkanna um þau mál;
- að skoða samþjöppun eignarhalds á fjölmiðlum á Íslandi og gera tillögur um það, til hvaða aðgerða beri að grípa til að sporna gegn of mikilli samþjöppun á eignarhaldi;
- að meta hvaða breytingar og nýmæli séu æskileg í íslenskri löggjöf til samræmis við þá þróun og aðrar niðurstöður af almennri umfjöllun nefndarinnar.

Mælst er til þess að nefndin ljúki störfum eigi síðar en 1. febrúar nk.

Nefndina skipa:

Karl Axelsson, formaður, skipaður án tilnefningar, formaður,
Kristinn Hallgrímsson, skipaður án tilefningar,
Hanna Birna Kristjánsdóttir, skv. tilnefningu Sjálfstæðisflokksins,
Pétur Gunnarsson, skv. tilnefningu Framsóknarflokksins,
Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, skv. tilnefningu Samfylkingarinnar,
Kolbrún Halldórsdóttir, skv. tilnefningu Vinstri hreyfingarinnar - græns framboðs,
Magnús Þór Hafsteinsson, skv. tilnefningu Frjálslynda flokksins.

Nefndin skal ekki stofna til kostnaðar án heimildar ráðuneytisins. Menntamálaráðherra ákveður þóknun nefndarmanna.

Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir

Valur Arnason

Þorgerður Katrín Gunnarsdóttir,
menntamálaráðherra



Ab.	Menntamálaráðuneytið
	- 1 NOV 2004
Tilv.:MMR	04100058
Db.	2.2.5

Í bréfi frá menntamálaráðuneytinu dags. 14. október til Samfylkingarinnar, Vinstri hreyfingarinnar - græns framboðs og Frjálslynda flokksins er óskað eftir að flokkarnir tilnefni fulltrúa í nýja fjölmiðlanefnd. Í bréfinu er jafnframt lýst í grófum dráttum því verkefni sem "ákveðið" hafi verið að fela nefndinni og sett fram sú skoðun að æskilegt sé að nefndin ljúki störfum það snemma að á vorþingi verði hægt að leggja fram frumvarp til laga um eignarhald á fjölmiðlum. Í bréfinu kemur einnig fram heiti væntanlegs frumvarps og vekur athygli að það tekur aðeins til eins af þeim fimm efnispáttum sem nefndinni er að öðru leyti ætlað að fjalla um skv. fyrirnefndu bréfi.

Af þessu tilefni taka Samfylkingin, Vinstri hreyfingin - grænt framboð og Frjálslyndi flokkurinn fram eftirfarandi:

Það virtist skilningur allra málsaðila í lok hinna erfiðu deilna sem stóðu um fjölmiðlalög ríkisstjórnarinnar í vor og sumar að ný fjölmiðlanefnd yrði að koma að hreinu borði og taka sér þann tíma sem hún teldi sig þurfa til að komast að niðurstöðu um æskilegt lagaumhverfi fjölmiðlanna. Sömuleiðis lögðu allir stjórnarandstöðuflokkarnir mikla áherslu á að málefni Ríkisútvarpsins yrðu að vera hluti af starfi nefndarinnar.

Á þessum grundvelli lýstu forystumenn flokkanna þriggja því yfir í lok umræðunnar í sumar að flokkar þeirra teldu eðlilegt að koma að vinnu nýrrar fjölmiðlanefndar.

Sú yfirlýsing stendur en vegna þeirrar skilgreiningar á verkefni nefndarinnar sem fram kemur í bréfi ráðuneytisins frá 14. okt. sl. teljum við ástæðu til að taka það fram að fulltrúar okkar taka sæti í nefndinni með óbundnar hendur og munu ekki einskorða starf sitt við þá skilgreiningu. Framlag þeirra á vettvangi nefndarinnar mun taka til allra fjölmiðla og er Ríkisútvarpið þar ekki undanskilið. Þótt fulltrúar flokkanna séu vissulega reiðubúnir til að hraða vinnu nefndarinnar eftir föngum áskilja þeir sér engu að síður rétt til að meta hvort sá tími dugi sem nefndinni virðist ætlaður samkvæmt bréfi ráðuneytisins.

Virðingafyllst,
Reykjavík, 25. október 2004

F.h. þingflokks Samfylkingarinnar

Margrjet Feinmannsdóttir

F.h. þingflokks Vinstri hreyfingarinnar - græns framboðs

Ózgunnur Gunnarsson

F.h. þingflokks Frjálslynda flokksins

Magnús Þorsteinsson

Bókun

Alveg frá því að starf nefndarinnar hófst höfum við gert athugasemdir við þá ákvörðun menntamálaráðherra að takmarka svigrúm hennar til að fjalla um málefni Ríkisútvarpsins, sbr. bréf frá formönnum þingflokka stjórnarandstöðunnar sem sent var menntamálaráðherra þegar tilnefnt var í nefndina. Við erum þeirrar skoðunar að mikilvægt sé að ná sátt um samræmda heildarsýn fyrir íslenska fjölmiðla sem taki bæði til Ríkisútvarpsins og einkarekinna fjölmiðla. Slíkt er einungis mögulegt ef vinnan við lagasetningu um Ríkisútvarpið fer fram samhliða vinnunni við hina almennu löggjöf.

Sjálfstætt almannaútlarp stuðlar að pólitískri og menningarlegri fjölbreytni og er forsenda þess að fjölmiðlar geti gegnt aðhaldshlutverki og verið útverðir lýðræðis í samfélaginu. Það er mat okkar að eigi að nást víðtæk sátt í samfélaginu um almennna rammalöggjöf um fjölmiðla, eignarhald og starfsumhverfi verði að tryggja faglegt og rekstrarlegt sjálfstæði Ríkisútvarpsins gagnvart stjórnvöldum og varðveita það traust sem ríkir milli stofnunarinnar og eigenda hennar þ.e. þjóðarinnar.

Nú hefur það gerst að fram er komið stjórnarfrumvarp um Ríkisútvarpið, um það leyti sem fjölmiðlanefndin er að ljúka störfum, án þess að nefndinni hafi nokkurn tíma verið gerð grein fyrir því hvers mætti vænta í slíku frumvarpi. Frumvarpið vekur upp margar spurningar um raunveruleg markmið ríkisstjórnarinnar og teflir framtíð stofnunarinnar í tvísýnu þar sem nema á núverandi heildarlög um Ríkisútvarpið úr gildi og færa stofnunina inn í nýtt rekstrarumhverfi. Enn er ekki vitað hvaða vinnulag ríkisstjórnin og sá þingmeirihluti sem hún styðst við, hyggst hafa við meðferð frumvarpsins. Með þessari skýru og afdráttarlausu bókun, sem lýtur að því að ásættanleg niðurstaða náist um framtíðarskipan Ríkisútvarpsins, skrifum við undir þessa skýrslu.

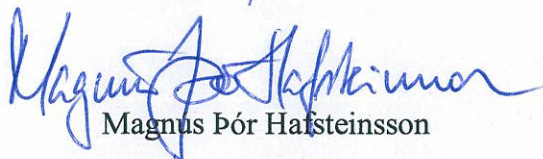
Reykjavík, 7. apríl 2005.



Ingibjörg Sólrún Gísladóttir



Kolbrún Halldórsdóttir



Magnús Þór Halsteinsson

