

Mennta- og menningarmálaráðuneytið
Áb.: R-1
26. SEP. 2011
Tilv.: MMR 10120233
Dö.: 2.3.4

Mennta- og menningarmálaráðuneytið,  
b/t Svandísar Svavarsdóttur menntamálaráðherra,  
Sölvhólgötu 4,  
150 REYKJAVÍK.

Reykjavík 22. september 2011.

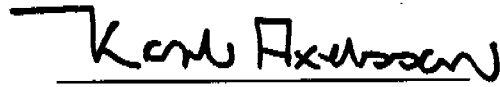
**Málefni: Tillögur nefndar um eignarhald á fjölmiðlum.**

Þann 6. apríl 2011 skipaði mennta- og menningarmálaráðherra nefnd um eignarhald á fjölmiðlum. Var nefndin skipuð þeim Karli Axelssyni hæstaréttarlögmanni og dósent sem jafnframt var formaður nefndarinnar; Elfu Ýr Gylfadóttur sérfræðingi hjá mennta- og menningarmálaráðuneyti sem jafnframt var skipuð varaformaður; Birni Þorlákssyni blaðamanni og rithöfundu tilnefndum af Vinstri hreyfingunni – grænu framboði; Einari Má Sigurðarsyni skólastjóra, tilnefndum af Samfylkingunni; Svanhildi Hólm Valsdóttur framkvæmdastjóra, tilnefndri af Sjálfstæðisflokknum; Salvöru Gissurardóttur lektor, tilnefndri af Framsóknarflokknum og Baldvin Björgvinssyni raffræðingi og kennara, tilnefndum af Hreyfingunni. Í skipunarbréfi kemur fram að nefndinni sé ætlað að vinna að tillögum um eignarhald á fjölmiðlum og skila þeim í formi frumvarps. Nefndin fundaði fyrst þann 15. apríl 2011 og hélt alls 8 fundi á starfstíma sínum fram í septemberlok 2011. Á þeim fundum hitti nefndin fulltrúa ýmissa hagsmunaaðila, sem og sérfræðinga á sviði samkeppnisréttar.

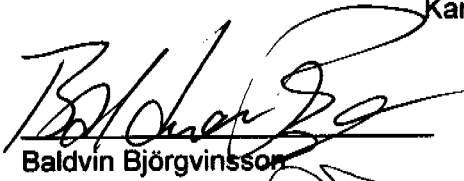
Nefndin hefur nú lokið störfum. Meginniðurstöður hennar eru þær að þörf sé á því að taka upp í lög ákvæði sem miða að því að sporna við samþjöppun eignarhalds á fjölmiðlum. Þá er það niðurstaða nefndarinnar að setja beri reglur í formi matskenndra heimilda af samkeppnisréttarlegum toga fremur en fyrirfram og niðurnjörvaðra hlutfallsreglna (statísk viðmið). Eru tillögur þessar og grundvöllur þeirra ítarlega rökstuddar í meðfylgjandi frumvarpi sem felur í sér tillögur um breytingar eða réttara sagt viðbætur við lög um fjölmiðla nr. 38/2011. Tillögur þessar hafa verið útfærðar í samráði við sérfræðinga Samkeppniseftirlitsins.

Nefndarmenn standa allir að umræddum tillögum, en einn nefndarmanna, Salvör Gissurardóttir lektor skrifar undir með fyrirvara en hún vill ganga nokkuð lengra við umrædda reglusetningu en aðrir nefndarmenn og gerir grein fyrir sjónarmiðum sínum í þá veru í sérstakri bókun sem fylgir erindi þessu.

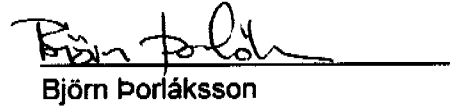
Virðingarfyllst,



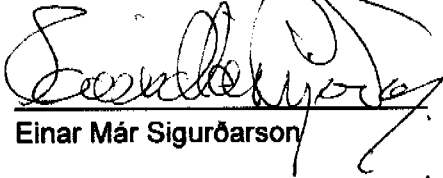
Karl Axelsson formaður



Baldvin Björgvinsson



Björn Þorláksson



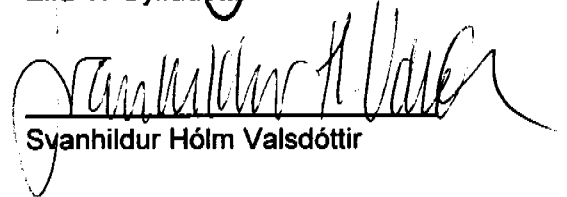
Einar Már Sigurðarson



Elfa Ýr Gylfadóttir



Salvör Gissurardóttir  
með fyrirvara, sbr. bókun.



Svanhildur Hólm Valsdóttir

Fylgiskjöl:

1. Frumvarp til laga um breytingu á fjölmiðlalögum nr 38/2011
2. Bókun Salvarar Gissurardóttur, dags. 21. september 2011.

**Frumvarp til laga  
um breytingu á fjölmiðlalögum nr. 38/2011**

1. gr.

*Eftirlit með fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun*

Samkeppniseftirlitið getur gripið til aðgerða gegn aðstæðum sem koma í veg fyrir, takmarka eða hafa skaðleg áhrif á fjölræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlun almennings til tjóns. Með aðstæðum er m.a. átt við atriði sem tengjast eiginleikum viðkomandi markaðar, þ.m.t. uppbyggingu fyrirtækja sem á honum starfa. Aðgerðir Samkeppniseftirlitsins geta falist í úrræðum til breytinga á skipulagi ef sýnt þykir að ekki séu fyrir hendi önnur og jafnárangursrík úrræði sem eru minna íþyngjandi fyrir aðila. Samkeppniseftirlitið skal afla umsagnar fjölmiðlanefndar áður en það grípur til aðgerða á grundvelli þessa ákvæðis.

Fjölmiðlanefnd getur beint tilmælum til Samkeppniseftirlitsins um að grípa til aðgerða samkvæmt 1. mgr. Berist Samkeppniseftirlitinu tilmæli frá fjölmiðlanefnd þar að lútandi ber því að taka málið til rannsóknar og efnislegrar umfjöllunar.

2. gr.

*Samrunaefftirlit*

Tilkynna skal Samkeppniseftirlitinu um alla samruna sem að minnsta kosti ein fjölmiðlaveita sem hefur að minnsta kosti 100 millj. kr. ársveltu á Íslandi á aðild að.

Samruni telst hafa átt sér stað þegar breyting verður á yferráðum til frambúðar:

- a. vegna samruna tveggja eða fleiri fyrirtækja eða hluta úr fyrirtækjum sem áður störfuðu sjálfstætt,
- b. þegar fyrirtæki tekur yfir annað fyrirtæki,
- c. vegna þess að einn eða fleiri aðilar, sem þegar hafa yferráð yfir a.m.k. einu fyrirtæki, eða eitt eða fleiri fyrirtæki ná beinum eða óbeinum yferráðum, í heild eða að hluta, yfir einu eða fleiri fyrirtækjum til viðbótar með því að kaupa verðbréf eða eignir, með samningi eða öðrum hætti,
- d. með stofnun fyrirtækis um sameiginlegt verkefni sem gegnir til frambúðar allri starfsemi sjálfstæðrar efnahagseiningar.

Yferráð skv. 2. mgr. skapast af rétti, með samningum eða með einhverjum öðrum hætti sem annaðhvort sérstaklega eða samanlagt og með hliðsjón af staðreyndum eða lagalegum atriðum sem við eiga, gerir aðila kleift að hafa afgerandi áhrif á fyrirtæki, einkum með:

- a. eignarhaldi eða rétti til að nota eignir fyrirtækis, allar eða að hluta,
- b. rétti eða samningum sem veita afgerandi áhrif á samsetningu, atkvæðagreiðslu eða ákvarðanir stofnana fyrirtækis.

Yfiráð öðlast aðilar sem:

- a. eru réttihafar eða eiga tilkall til réttar samkvæmt samningum þar að lútandi, eða
- b. þrátt fyrir að vera ekki handhafar slíks réttar eða eiga ekki tilkall til réttar samkvæmt slíkum samningum hafa möguleika til að beita slíkum réttindum.

Ef um er að ræða samruna í skilningi a-liðar 2. mgr. eða öflun sameiginlegra yfiráða í skilningi c-liðar sömu málsgreinar skulu aðilar samrunans eða þeir sem ná sameiginlega yfiráðum, eftir því sem við á, gagna sameiginlega frá tilkynningu um samrunann.

Eignist fyrirtæki ráðandi hlut í öðru fyrirtæki skal fyrirtækið sem stóð að yfirtökunni ganga frá tilkynningu um samruna. Sé um yfirtökuboð í fyrirtæki að ræða skal bjóðandi ganga frá tilkynningu.

Tilkynna skal Samkeppniseftirlitinu um samruna áður en hann kemur til framkvæmda en eftir að samningur um hann er gerður, tilkynnt er opinberlega um yfirtökuboð eða yfiráða í fyrirtæki er aflað. Samruni sem fellur undir ákvæði laga þessara skal ekki koma til framkvæmda á meðan Samkeppniseftirlitið fjallar um hann.

Telji fjölmiðlanefnd verulegar líkur á að samruni, sem þegar hefur átt sér stað og uppfyllir ekki skilyrði 1. mgr. um veltu, geti dregið umtalsvert úr fjölræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlun getur nefndin farið þess á leit við Samkeppniseftirlitið að það krefji samrunaaðila um tilkynningu um samrunann.

Við mat á lögmæti samruna samkvæmt 1. mgr. skal Samkeppniseftirlitið taka til skoðunar hvort samruni er til þess fallinn að hafa skaðleg áhrif á fjölræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlun á þeim markaði eða mörkuðum sem viðkomandi fjölmiðlaveita eða fjölmiðlaveitur starfa á. Samkeppniseftirlitið skal afla umsagnar fjölmiðlanefndar um áhrif samrunans að því leyti. Samkeppniseftirlitið getur ógilt samruna sem er til þess fallinn að hafa skaðleg áhrif á fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun eða sett slíkum samruna skilyrði sem miða að því að draga úr þeim skaðlegu áhrifum.

3. gr.

*Málsmeðferð, viðurlög o.fl.*

Um form og efni tilkynninga um samruna, málsmeðferð, viðurlög, kæru til áfrýjunarnefndar samkeppnismála og annað samkvæmt 1. og 2. gr. gilda ákvæði samkeppnislaga og reglur settar með stöð í þeim ef ekki er kveðið á um annað í lögum þessum.

Heimild samkeppnislaga til að tilkynna samruna með styttri tilkynningu gildir ekki um samruna samkvæmt 2. gr.

4. gr.  
*Gildistaka*

Lög þessi öðlast þegar gildi.

**Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.**

Þann 6. apríl 2011 skipaði mennta- og menningarmálaráðherra nefnd um eignarhald á fjölmiðlum. Var nefndin skipuð þeim Karli Axelssyni hæstaréttarlögmanni og dósent sem jafnframt var formaður nefndarinnar; Elfu Ýr Gylfadóttur sérfræðingi hjá mennta- og menningarmálaráðuneyti sem jafnframt var skipuð varaformaður; Birni Þorlákssyni blaðamanni og rithöfundu tilnefndum af Vinstri hreyfingunni – grænu framboði; Einari Má Sigurðarsyni skólastjóra, tilnefndum af Samfylkingunni; Svanhildi Hólm Valsdóttur framkvæmdastjóra, tilnefndri af Sjálfstæðisflokknum; Salvöru Gissurardóttur lektor, tilnefndri af Framsóknarflokknum og Baldvin Björgvinssyni raffræðingi og kennara, tilnefndum af Hreyfingunni. Nefndin fundaði fyrst þann 15. apríl 2011 og hélt alls 8 fundi á starfstíma sínum fram í septemberlok 2011. Á þeim fundum hitti nefndin fulltrúa ýmissa hagsmunaaðila, sem og sérfræðinga á sviði samkeppnisréttar. Í skipunarbréfi kemur fram að nefndinni sé ætlað að vinna að tillögum um eignarhald á fjölmiðlum og skila þeim í formi frumvarps. Afrakstur þeirrar vinnu lítur nú dagsins ljós í frumvarpi þessu sem felur í sér tillögur um breytingar eða réttara sagt viðbætur við lög um fjölmiðla nr. 38/2011.

Efnisskipan frumvarps þessa er með þeim hætti að hér á eftir verður fyrst fjallað almennt um samþjöppun eignarhalds á íslenskum fjölmiðlamarkaði (I); því næst um aðferðir til þess að meta samþjöppun á fjölmiðlamarkaði (II); að því búnu um tillögur og niðurstöður svokallaðrar fjölmiðlanefndar í skýrslu frá árinu 2005 og lagafrumvarp sem samið var á grundvelli tillagna hennar, en þar voru lagðar til eignarhaldstakmarkanir á fjölmiðlamarkaði (III); þá verður fjallað um niðurstöður og tillögur nefndarinnar (IV) og loks gerð grein fyrir athugasemdum og skýringum við einstakar greinar frumvarpsins (V).

I.

*Almennt um samþjöppun eignarhalds á fjölmiðlamarkaði*

Samþjöppun eignarhalds á fjölmiðlamarkaði hefur verið áhyggjuefni yfirvalda bæði vestan hafs og austan um áratuga skeið. Samkeppnisrétturinn í Evrópu og löggjöf gegn hringamyndun fyrirtækja í Bandaríkjunum getur að vissu marki spornað gegn fákeppni og hamlað því að fjölmiðlun byggji um of á einsleitri og einhæfri umfjöllun en það hefur þó ekki verið talið duga til. Meginrökin fyrir því að settar eru sérreglur sem koma í veg fyrir að fjölmiðlar komist í einokunar- eða fákeppnisaðstöðu eru þau að slíkt ástand á fjölmiðlamarkaði getur haft óeðlileg áhrif á það hvernig almenningur mótar sér skoðanir í lýðræðissamfélagi. Fræðimaðurinn Robert B. Horwitz orðar það svo:

*Concentrated media ownership tends to corrupt the market-place and renders it dysfunctional. At the most basic level, concentrated ownership constricts the number and kinds of speakers. [...] Concentrated mass media are understood to shape content in ways that reproduce the prevailing structures of power and dominant cultural norms.*

(Horwitz, 2005, pp. 182)

Þá hafa fræðimenn bent á að það getur skapast hættu þegar stórar fjölmiðlasamsteypur verða ráðandi, þar sem málflokkur getur orðið hlutdrægur í vinsælum fjölmiðlum og skapað aðstæður sem ganga gegn markmiðum lýðræðis. (Barack, 2006). Eignarhald á fjölmiðlum og yfirráð yfir þeim hafa áhrif á það hvernig fjölbreyttar skoðanir og ólík sjónarmið birtast í fjölmiðlum. Það er afar mikilvægt í sérhverju lýðræðisríki að ólíkar raddir heyrist og að miðlað sé upplýsingum um margvíslegar hliðar mála í ólíkum fjölmiðlum til að almenningur geti myndað sér skoðun sem byggir á réttum og hlutlægum upplýsingum og ólíkum sjónarmiðum. Alþjóðavæðing og aukin samþjöppun á fjölmiðlamarkaði hefur hins vegar vakið upp efasemdir um sjálfstæði fjölmiðla og fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði.

Ein grunnforsenda þess að hægt sé að tryggja lýðræði í sérhverju samfélagi er fjölbreytni og fjölræði fjölmiðla. Á síðustu öld settu hin ýmsu ríki sér margvíslegar reglur til að sporna gegn samþjöppun fjölmiðla, allt eftir eðli markaðarins í hverju ríki. Sem dæmi má nefna reglur sem kveða á um að sömu eigendum sé óheimilt að eiga bæði sjónvarps- og hljóðvarpsstöðvar og dagblöð. Þá er einnig að finna reglur sem kveða á um að sama fyrirtæki geti einungis náð ákveðinni markaðshlutdeild á tilteknum markaði hvort heldur á landsvísu eða á einstökum landssvæðum og að eigendahópur verði að vera fjölbreyttur í stórum fjölmiðlafyrirtækjum. Jafnframt var reynt að tryggja að unnt væri að fylgjast með því að framangreindum úrræðum væri framfylgt.

Á undanförunum tveimur áratugum hefur tilhneigingin hins vegar verið sú að breyta slíkum sérlögum um fjölmiðla og gera fjölmiðlafyrirtækjum auðveldara að stækka, verða alþjóðleg og starfa á ólíkum fjölmiðlamörkuðum, t.d. bæði sjónvarps- og dagblaðamarkaði. Markmiðið með slíkum breytingum hefur m.a. verið það að gera fyrirtækjum kleift að nýta hagkvæmni stærðar sinnar, bregðast við örrí tækniþróun og alþjóðavæðingu. Þessi þróun hefur hins vegar leitt til þess að færri og stærri fyrirtæki, mörg hver alþjóðleg, eiga nú marga stærstu og vinsælustu fjölmiðla heims. Sú þróun hefur jafnframt leitt til þess að í mörgum tilfellum hefur fjölbreytnin minnkað og eigendum fækkað. Þversögnin er því sú að á sama tíma og fjölmiðlar stækka og verða alþjóðlegir með þeim afleiðingum að fjölbreytni minnkar og samþjöppun eykst eru reglur um takmarkanir á eignarhaldi á fjölmiðlum, sem ætlað var að stuðla að fjölbreytni og fjölræði, þrengdar eða þær felldar úr gildi.

Þess má sérstaklega geta að í Bretlandi hafa um langt skeið verið strangar reglur sem hefur verið ætlað að tryggja fjölræði og fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði og virkt eftirlit með að þeim sé framfylgt. Á síðustu tveimur áratugum hafa hinsvegar átt sér stað veigamiklar breytingar á regluverkinu í því skyni að tryggja meira frjálsræði með það að markmiði að stuðla að aukinni samkeppni. Má í þessu sambandi nefna að reglur sem kveða á um takmarkaðan fjölda hljóðvarpsleyfa á landsvísu auk reglna sem kveða á um að fjölmiðill geti ekki haft meira en 15% markaðshlutdeild á annað hvort hljóðvarps- eða sjónvarpsmarkaði hafa verið afnumdar. Á sama tíma hefur samþjöppun aukist á breskum fjölmiðlamarkaði og það þrátt fyrir að enn séu í gildi margvíslegar reglur sem setja fjölmiðlafyrirtækjum ýmiskonar skorður til að tryggja fjölræði og fjölbreytni. Það eru einmitt slíkar reglur sem breska fjölmiðla- og fjarskiptaeftirlitið OFCOM var ætlað að líta til þegar fyrirtæki Ruperts Murdoch gerði tilboð í alla hluti BSKyB sjónvarpssamsteypunnar fyrir á árinu. Í Bretlandi er nú spurt hvort þær breytingar sem gerðar hafa verið til að tryggja frjálsræði með það að markmiði að stuðla að aukinni samkeppni hafi í raun stuðlað að meiri samþjöppun, fákeppni og einsleitni á fjölmiðlamarkaði.

Þegar útlit var gefið frjálst hér á landi með lögum nr. 68/1985 var ekki þar að finna nein ákvæði sem miðuðu að því að takmarka eignarhald í ljósvakamiðlum ef frá er talin regla laganna sem einskorðaði hámarkseign erlendra aðila í útvarpsrekstri hér á landi við tíu prósent. Þá var heldur ekki talin nein sérstök þörf á eftirliti með eignarhaldi þar sem markmið laganna var beinlínis að stuðla að samkeppni með því að sem flestir gætu fengið útvarpsleyfi til að tryggja fjölbreytni og fjölræði á markaði eftir áratuga einokunaraðstöðu Ríkisútvarpsins.

Þrátt fyrir framangreint markmið laganna má segja að allt frá upphafi frjálsrar ljósvakamiðlunar hér á landi hafi samþjöppun í fjölmiðlun verið mikil hér á landi. Gildir þá einu hvort horft er til eignarhalds eða stöðu einstakra miðla á markaði. Slík samþjöppun eigna og valds er ekki einskorðuð við fjölmiðla eina heldur efnahagslífið almennt hér á landi sem að nokkru má rekja til smæðar íslensks samfélags.

Íslenskur fjölmiðlamarkaður er um margt einstakur í samanburði við fjölmiðlamarkaði í nágrannalöndum. Það stafar ekki hvað síst af smæð markaðarins að hér fyrirfinnst meiri samþjöppun í fjölmiðlun en víðast gerist í nágrannalöndum og í Evrópu. Gildir þá einu hvort miðað er við stærri þjóðir eða álíka mannmörg samfélög og á Íslandi.

Á undanförunum árum og áratugum hefur þrífaldlega verið varað við afleiðingum af mikilli samþjöppun í fjölmiðlun á Íslandi. Um upphaf þeirrar umfjöllunar má vísa allt aftur til ársins 1993 þar sem í skýrslu til norrænu ráðherranefndarinnar um eignarhald og samþjöppun fjölmiðla á Norðurlöndum, var bent á að samþjöppun væri mikil á dagblaðamarkaði hér sem og á útvarpsmarkaði í kjölfar afnáms einkaréttar Ríkisútvarpsins 1986. Skýrsluhöfundurinn, Jens Cavallin, taldi að samþjöppun í útvarpi stafaði af því að engar skorður væru settar við framsali

útvarpsleyfa milli aðila. Yrði ekki gripið í taumana taldi hann að allar líkur væri á að samþjöppun eignarhalds ykist. Svo vitnað sé beint í Cavallin:

*The Icelandic press is in a phase of strong concentration [...] Radio and TV also face concentration of ownership after a period of expansion following the abolition of the monopoly. Two of the three TV-channels are now in the hands of one private company, which also controls two radio channels. This situation was possible through the absence of rules for the transfer of private broadcasting concessions. ... Due to the small size of the Icelandic advertising market the concentration process is likely to go on. (Cavallin, 1993: 12)*

Í júnílok árið 1995 ákvað menntamálaráðherra að setja á laggirnar starfshóp til að gera tillögur um breytingar á útvarpslögum, meðal annars með tilliti til breyttra aðstæðna á íslenska ljósvakamarkaðnum, fjölgunar ljósvakamiðla, aukinnar samkeppni, tæknibreytinga og annarra atriða sem komið höfðu til sögunnar frá því að útvarpslög tóku gildi árið 1985. Skilaði nefndin skýrslu sinni í apríl 1996. Nefndin tiltekur í skýrslu sinni að sérstakar reglur um samþjöppun eignarhalds, samstíga auknu frelsi fjölmiðla sé að finna í mörgum löndum Evrópu. Nefndin nefnir sérstaklega að engin ákvæði sem miða að takmörkun eignarhalds í ljósvakamiðlum sé að finna í útvarpslögum frá árinu 1985 að frátöldu ákvæði um takmörkun á hámarkseign erlendra aðila á íslenskum ljósvakamiðlum. Nefndin veltir því næst upp þeirri spurning hvort rétt sé að löggjafinn hér eigi að fara að dæmi margra annarra Evrópuríkja og takmarka eignaraðild að ljósvakamiðlum (fjölmiðlum) með lögum. Nefndin kemst að þeirri niðurstöðu að ekki skuli kveða sérstaklega á um takmörkun eignarhalds í ljósvakamiðlum í útvarpslögum. Þrátt fyrir aukið frelsi og grósku í ljósvakamiðnaðinum, bæri ekki brýna nauðsyn til þess að fylgja þeirri þróun eftir með hertum reglum um eignarhald. Þvert á móti taldi nefndin að leitast skyldi við að varðveita það frelsi sem lög frá 1985 fælu í sér. Þau lög kvæðu á um lýðræðislegar leikreglur, tjáningarfrelsi og óhlutdrægni í starfi útvarpsstöðva. Væru þessi atriði tryggð yrði hlutfall eignarhalds síður að „alvarlegu vandamáli”. Þá sagði ennfremur:

*Þessi skoðun er sett fram í ljósi þeirrar staðreyndar að lög af þessu tagi hafa í nágrannalöndum oftast en ekki orsakað nokkurn glundroða. Það hefur reynt fremur auðvelt að fara í kringum slík lög, eftirlit kostnaðarsamt og þó að þeim sé ætlað að vernda athafnafrelsi og hlutleysi, virðast þau stundum hafa skert athafnafrelsið á ósanngjarnan hátt og jafnvel beinst gegn einstökum aðilum. (Starfshópur um endurskoðun á útvarpslögum, 1996: 68)*

Ári síðar (1997) var gefin út skýrsla sérfræðinganeftndar Evrópuráðsins um „Samþjöppun og fjölræði í fjölmiðlum“ (Report on Media Concentrations and Pluralism in Europe). Þar kom fram að þegar skýrslan var tekin saman, hefðu margslungin krosseignatengsl á milli þeirra einkareknu fjölmiðla sem eitthvað kvað að hér á landi á þeim tíma leitt til þess að aðeins hefðu tveir ótengdir aðilar verið eftir á fjölmiðlamarkaðnum. Annars vegar blokk Íslenska útvarpsfélagsins



hf./Frjálsrar fjölmiðlunar hf./Árvakurs hf. og hins vegar Ríkisútvarpið. Nefndin lýsti samþjöppun á fjölmiðlamarkaðinum þannig í skýrslu sinni:

*In Iceland, diversity in the press sector was reduced considerably in the late 1990s by the merger of two daily titles ... and the closure of the another. By 1997, the number of daily newspapers in Iceland was down to only three and there is extensive cross-ownership between press and broadcasting sectors. Because the three dominant commercial media suppliers are interconnected through cross-ownership, there have effectively been only two separate autonomous „voices“ in the Icelandic media – the Íslenska útvarpsfélagid/Frjals fjolmidlun/Arvakur amalgamation and the state-run Icelandic Broadcasting Company.*  
(Doyle, 2002a: 142)

Í þeirri miklu umræðu sem fram hefur farið um fjölmiðla í íslensku samfélagi fyrstu ár þessarar aldar er óhætt að fullyrða að eignarhald þeirra og upplýsingar um það eignarhald og mögulegar takmarkanir þar á, hafi verið langfyrirferðarmestar. Þannig var eignarhaldið í brennidepli á vettvangi beggja fjölmiðlanefndanna sem störfuðu á árunum 2004 og 2005, raunar svo mjög að oft skyggði sú umræða algjörlega á aðrar tillögur sem fram komu á þeim vettvangi. Fjölmiðlanefnd sú sem skilaði tillögum sínum vorið 2005 setti fram ákveðnar tillögur um eignarhald á fjölmiðlum og mögulegar takmarkanir þar á, sem og um reglur um gagnsæi eignarhalds á fjölmiðlum. Verður nánar fjallað um þær í kafla III.

Nýverið varpaði Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (skammstafað ÖSE; Office for Democratic Institutions and Human Rights, skammstafað OSCE) fram þeirri spurningu í skýrslu sinni um framkvæmd kosninga til Alþingis árið 2009 hvort ekki gæti verið ástæða til að huga að setningu reglna um samþjöppun eignarhalds í fjölmiðlum hér á landi. Í ljósi fámennis þjóðarinnar og smæðar auglýsingamarkaðarins hér á landi benda skýrsluhöfundar á að þeim mun brýnna sé að tryggt verði að fjölmiðar í eigu fjölmiðlasamsteypna stuðli að ólíkum sjónarmiðum í dagskránni (ÖSE, 2009).

Brugðist er við þessum athugasemdum um samþjöppun eignarhalds í nýjum fjölmiðlalögum nr. 38/2011. Annarsvegar með skipan nefndar í samræmi við bráðabirgðaákvæði III. til að gera tillögur í frumvarpsformi um viðeigandi takmarkanir á eignarhaldi á fjölmiðlum. Hinsvegar er að finna ákvæði um gagnsæi eignarhalds í nýjum fjölmiðlalögum í 22. gr. laganna, en þar er kveðið á um tilkynningarskyldu um eigendaskipti að fjölmiðlaveitu. Í 1. mgr. segir m.a. að við sölu á hlut í fjölmiðlaveitu beri seljandi og kaupandi ábyrgð á því að tilkynning um sölu sé send fjölmiðlanefnd. Skal tilkynning um sölu hafa borist fjölmiðlanefnd innan tveggja virkra daga frá gerð kaupsamnings. Þannig er reynt að tryggja eins og kostur er að almenningur viti hverjir eigendur fjölmiðils eru og geti þannig tekið afstöðu til efnisins á þeim grundvelli.

## II.

### *Aðferðir til að meta samþjöppun á fjölmiðlamarkaði*

Samþjöppun í fjölmiðlun má meta út frá ýmsum mælikvörðum. Ekkert samkomulag ríkir um hvaða aðferðum og mælikvörðum er réttast að beita þegar samþjöppun á fjölmiðlamörkuðum er metin. Það er því afar misjafnt hvaða leið eftirlitsstofnanir með fjölmiðlum og samkeppnisyfirvöld víðs vegar hafa að leiðarljósi við slíkt mat.

Til þess að meta samþjöppun á einstökum mörkuðum og hættu á samkeppnishömlum vegna m.a. samruna er hér á landi aðallega stuðst við mælikvarða sem nefnist Herfindahl-Hirschman Index (HHI), sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 6/2006. HHI-stuðullinn er talinn ein áreiðanlegasta vísbendingin um það hve samþjöppun á markaði er mikil og hvort eða hvenær ástæða er til að fylgjast náið með mörkuðum og frekari samþjöppun í kjölfar samruna.

HHI-stuðullinn er reiknaður með því að leggja saman ferningstölur markaðshlutdeildar (þ.e. markaðshlutdeild í öðru veldi) fyrirtækja á þeim markaði sem við á. Auk þess að líta til gildis HHI-stuðulsins í kjölfar samruna er einnig horft til þeirrar breytingar sem á honum verður við samruna.

Í viðmiðunarreglum framkvæmdastjórnar ESB um lárétta samruna eru áhrif slíkra samruna meðal annars metin með HHI-stuðlinum (sjá Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentrations between undertakings (2004/C 31/03)). Liggur gildi stuðulsins á milli 0 og 10.000, en því hærra sem það er þeim mun meiri er markaðssamþjöppunin (e. market concentration). Þannig er gildið 10.000 sé aðeins eitt fyrirtæki á markaðnum, en því sem næst 0 séu fyrirtækin á markaðnum öll með örlitla markaðshlutdeild. Í viðmiðunarreglunum er talið ólíklegt að samruni hafi í för með sér samkeppnishömlur þegar gildið er undir 1.000. Sama á við sé gildið á milli 1.000 og 2.000 og áhrif samrunans undir 250 stigum eða gildið yfir 2.000 og áhrif samrunans undir 150 stigum.

Mismunandi er hvar samkeppnisyfirvöld og eftirlitsaðilar draga mörkin við óæskilegri samþjöppun á markaði og við hve mikla hækkun á gildi mælikvarðans skuli miða svo ástæða sé til að óttast neikvæð áhrif á samkeppni eftir samruna. Framangreindu til viðbótar má þó nefna að algeng þumalfingursregla er að miða við að ef gildi HHI-stuðulsins 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 inngrípa 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 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. Í fylgiskjali 1 með frumvarpi til laga um fjölmiðla, sbr. nú lög nr. 38/2011, skýrslu Ragnars Karlssonar um þróun fjölmiðlamarkaðarins, var HHI-stuðlinum brugðið upp fyrir dagblaða-, hljóðvarps- og sjónvarpsmarkaðinn hér á landi. Í mati samkeppnisyfirvalda á samþjöppun markaða og áhrifum samruna á samþjöppun er algengast að miðað sé við tekjur/veltu. Þar var markaðshlutdeild fjölmiðla og rekstraraðila aftur á móti fundin af útbreiðslu og hlutdeild í lestri, hlustun og áhorfi. Stuðst var annars vegar við upplýsingar um útbreiðslu dagblaðanna og hins vegar niðurstöður fjölmiðlakannana um markaðshlutdeild fjölmiðla út frá lestri. Útreikningarnir náðu til allra dagblaðanna og þeirra hljóðvarps- og sjónvarpsstöðva sem fjölmiðlakannanir taka til. Tekið var fram að eðlilegra yrði að teljast að styðjast við markaðshlutdeild í útbreiðslu, hlustun og áhorfi en tekjur og veltu þegar meta skyldi samþjöppun á fjölmiðlamörkuðum, enda lægju aðrir og viðtækari hagsmunir að baki vangaveltum um samþjöppun og fákeppni í fjölmiðlun en þeir sem snúa eingöngu að rekstrarlegri og viðskiptalegri hlið fjölmiðla. Í skýrslunni segir svo orðrétt:

„Litið er hér svo á að dagblöð, hljóðvarp og sjónvarp myndi ótengda vöru- og þjónustumarkaði. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur lagt til að sjónvarpsmarkaðinum sé skipt upp í nokkra undirmarkaði, almennt sjónvarp, áskriftarsjónvarp og endurvarp. Samkeppniseftirlitið hefur tekið mið af þessum tilmælum í úrskurðum um samruna á fjölmiðla- og fjarskiptamarkaði hér. Ekki er hér tilraun gerð til landfræðilegrar skiptingar þessara þriggja markaða, enda er öllum dagblöðunum dreift á landsvísu eða fast að því og þau eru aðgengileg flestum á veraldarvefnum óháð búsetu. Svipuðu máli gegnir með langflestar hljóðvarps- og sjónvarpsstöðvar sem nást víðast um land um einhverja dreifileið.

Tafla 10.1 og mynd 10.1 sýna samþjöppun á dagblaða-, hljóðvarps- og sjónvarpsmarkaði mælt með HHI-kvarðanum og hvernig hún hefur þróast yfir nokkurt árabíl. Samþjöppun verður að teljast verulega mikil í öllum þessum fjölmiðlum hvort heldur er miðað út frá markaðsstöðu miðla eða eigenda. Öll þau ár sem hér er miðað við, eða í flestum tilvikum frá árinu 1995-2009, hefur gildi HHI-kvarðans verið vel yfir 1.800 stigum sem eru þau mörk sem almennt er miðað við þegar metið er hvort um ríka samþjöppun sé að ræða. Reyndar hefur dregið nokkuð úr samþjöppuninni á sjónvarpsmarkaði, jafnt er varðar stig samþjöppunar eftir miðlum og eignarhaldi. Sama hefur gerst á dagblaðamarkaðinum mælt í útbreiðslu; öðru gegnir með samþjöppun mælda út frá eignarhaldi.

Tafla 10.1. HHI-stig fyrir fjölmiðlamarkaði 1995–2009							
	HHI-stig						
	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
<i>HHI eftir titlum/stöðvum</i>							
Dagblöð <sup>1</sup>							

Útbreiðsla	4.300	4.900	3.800	4.100	4.500	3.200	..
Lestur	5.100	4.500	3.000	3.500	3.400	3.500	5.200
Hljóðvarp							
Hlustun	..	2.000 <sup>2</sup>	2.000	2.200	2.100	2.800	2900
Sjónvarp							
Áhorf	4.600	3.300	3.400	3.100	3.700	3.300	3200
<i>HHI eftir eignarhaldi</i>							
Dagblöð <sup>1</sup>							
Útbreiðsla	4.300	5.300	3.600	5.100	4.800	4.600	..
Lestur	5.100	5.100	4.000	5.100	5.100	5.100	5200
Hljóðvarp							
Hlustun	..	4.600	4.300	4.700	4.700	5.100	5.000
Sjónvarp							
Áhorf	4.800	3.800	3.700	3.600	3.800	3.800	3.800
<i>Skýringar:</i> HHI-stig eru sléttuð við næsta hundrað.							
<sup>1</sup> Dagblöð útgefin á árinu.							
<sup>2</sup> Tölur vísa til könnunar í mars 2002.							
<i>Heimildir:</i> Félagsvísindastofnun, 1995; Capacent, 2000–2009; Hagstofa Íslands; eigin útreikningar.							

Samkvæmt þeim forsendum sem hér eru lagðar til grundvallar getur samþjöppun talist veruleg á þessum þremur fjölmiðlamörkuðum. 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.

Fróðlegt er að skoða á hvaða lund þessu er farið á vefnum með því að skoða umferð um vefsíður. Því hefur oftsinnis verið haldið fram að veraldarvefurinn og sú efnisgnótt sem þar er sýni að ekki sé lengur ástæða til að hafa áhyggjur af samþjöppun í fjölmiðlun. Fjöldi þeirra radda og sjónarmiða sem á vefnum er sé nægjanleg trygging fyrir fjölbreytni hvað sem líður samþjöppun í hefðbundinni fjölmiðlun. Því fer fjarri að allir séu tilbúnir að skrifa undir þetta. Athuganir á umferð um vefsíður sýna að á vefnum er ekki síður rík tilhneiging til samþjöppunar en í hefðbundnum fjölmiðlum. Að frátöldum stóru leitarvélunum (einkum Google, MSN og Yahoo) eru vefmiðlar á vegum hefðbundinna fjölmiðla gjarnan þeir vefir sem stærsta markaðshlutdeildina hafa, þeirra sömu miðla og hafa lykilstöðu á hefðbundnum fjölmiðlamörkuðum.

Tafla 10.2 sýnir notkun allra mældra vefja, annars vegar og vefmiðla hins vegar, mælt í fjölda notenda, innlita og flettinga í viku í janúar [2009] samkvæmt niðurstöðum samræmdrar vefmælingar. Fjöldi allra vefja sem þátt tóku í mælingunni þessa tilteknu viku var 142; þar af var 21 vefur sem flokkast hér sem vefmiðill, ýmist sjálfstæður eða gerður út í tengslum við aðra fjölmiðlun á vegum rekstraraðila. Til vefmiðla heyra almennir fréttavefir (e. *mainstream news sites*), tenglasöfn á fréttir annarra miðla (e. *index og category sites*), upplýsinga- og samskiptavefir hefðbundinna fjölmiðla (e. *meta and comment sites*) og almennir umræðuvefir (e. *share and discussion sites*).

Vefmælingin tekur aðeins til vefja sem eru aðilar að mælingunni, ekki allra íslenskra vefja. Ganga má þó að því sem gefnu að í mælingunni taki þátt flestir vefir sem einhverju máli skipta miðað við notkun. Vefir með 75% aðsókn eða meira frá útlöndum eru ekki meðtaldir.

	Allir vefir (fjöldi 142)			Vefmiðlar (fjöldi 21)		
	Notendur	Innlit	Flettingar	Notendur	Innlit	Flettingar
<i>Alls, fjöldi</i>	2.014.713	9.772.832	54.236.789	1.040.816	6.981.504	40.070.554
Hágildi	364.105	3.365.646	21.085.676	364.105	3.365.646	21.085.676
Meðaltal	14.188	68.823	381.949	49.563	332.453	1.908.122
Miðgildi	2.812	5.263	20.919	9.924	22.470	47.997
Lággildi	2	2	6	187	259	1.130
Meðaltal á notanda	*	4,9	26,9	*	6,7	38,5
<i>HHI</i>	704	1.708	2.117	2.126	3.207	3.772
<i>Hlutfall, %</i>						
Hæsti vefur	18,1	34,4	38,9	35,0	48,2	52,6
Tveir hæstu	32,3	54,7	62,0	62,5	76,5	83,9
Fimm hæstu	49,5	67,9	72,6	87,5	94,4	97,4
Tíu hæstu	63,7	82,3	83,3	96,3	98,5	99,4
<i>Skýringar:</i> Vefnotkun samkvæmt samræmdri vefmælingu Modernus í 5. viku 2009 (26. janúar – 1. febrúar). Notkun vefja sem mælast með yfir 75 prósent frá erlendum notendum er sleppt hér, svo sem leikjavefjum CCP hf. (eve-online.com), vef Ferðamálastofu (visiticeland.com) og vef Iceland Review (icelandreview.is).						
<i>Heimild:</i> Modernus, www.modernus.is (Samræmd vefmæling); eigin útreikningar.						

Eins og upplýsingarnar í töflunni bera með sér er rík tilhneiging til samþjöppunar í vefnotkun, hvort heldur er miðað við notkun allra vefja eða einvörðungu vefmiðla, óháð mismunandi

mælikvörðum. Vefnotkunin er eðlilega dreifðari þegar miðað er við alla vefi en vefmiðla eingöngu þar sem þeir fyrrnefndu eru fast að því að vera sjöfalt fleiri. Athygli vekur að gildi á HHI-kvarðanum fyrir vefmiðlana slaga hátt upp í það sem mælist hjá hefðbundnum fjölmiðlum (sbr. töflu 10.1 að framan).

Sýna má, að því er virðist, augljósa tilhneigingu til samþjöppunar á veraldarvefnum eins og gert er í mynd 10.2. Myndin sýnir upphlaðið hlutfall á notkun á þeim vefjum sem mest eru notaðir, frá þeim hæsta, upp í þann næsthæsta og síðan koll af kalli. Eftir því sem notkunin dreifist minna milli vefja þeim mun íbjúgari eru línurnar í átt að efra horni vinstra megin. Af myndunum má glöggst sjá að notkunin dreifist jafnar milli allra vefja en vefmiðlanna og einnig að notkunin dreifist minna í innlitum og flettingum en í fjölda notenda. Þetta rennir stöðum undir það að þeir vefir sem hafa upp á mest efni að bjóða og fjölþættasta þjónustu séu oftast og meira sóttir en þeir vefir sem hafa fátæklegra efnisúrval.

Í samræmdri vefmælingu sem gerð var vikuna 15.-21. ágúst 2011 kemur fram að mbl.is, visir.is og dv.is eru mest sóttu innlendu vefir landsins. Þar kemur jafnframt fram að sjö vefir af þeim tíu hæstu voru vefmiðlar. Þar af voru fjórir sem tengjast annarri hefðbundnari fjölmiðlun (þ.e. vefir DV, Morgunblaðsins, Ríkisútvarpsins og 365 miðla ehf.).

Þegar lítið er til styrkrar stöðu hefðbundinna fjölmiðla í vefnotkun er ekki örgrannt um að taka meggi undir með Josef Trappel þegar hann segir:

*Það eimir lítið eftir af fyrstu fagnaðarlátunum yfir netinu sem kerfisbundinni tviátta samskiptaleið er breytti viðtakendum í sendendur og öfugt og hefði þar með bundið enda á markaðsráðandi stöðu í fákeppnisumhverfi. Svo virðist sem bæði framboð og eftirspurn fréttaefnis á netinu lúti samþjöppun á fáum netsíðum og enn færri fjölmiðlaeigendum.*

*There is not much left from the early euphoria about the Internet as a systematic two-way communication system, turning receivers into senders and vice versa, thereby ending oligopolistic market control. It appears that both supply and demand of news content on the Internet is highly concentrated on few websites and on ever fewer media owners.*

(Trappel, 2007: 128)

Sá samanburður sem reifaður hefur verið hér að framan gefur þó aðeins takmarkaða mynd af stöðu á íslenskum fjölmiðlamörkuðum og á veraldarvefnum með tilliti til samþjöppunar. Því er rétt að undirstrika að aðeins er hér um nálgun að ræða en ekki neinn endanlegan dóm. Engu síður er ástæða til þess að ætla að samþjöppun í fjölmiðlum hér á landi sé umtalsverð og að ástæða sé til að gefa henni frekari gætur.

Taka verður 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 til að þjóna hlutverki sínu til upplýsingagjafar, umræðu og dægradvalar af myndarbrag. Nauðsynlegt er einnig að tekið sé tillit til stærðar viðkomandi markaða þegar samþjöppun er til umræðu. Þar við bætist að það samþjöppunarstig sem samkeppnisyfirvöld 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 eða lagatæknilegt úrlausnarefni.“

### III.

#### *Tillögur fjölmiðlanefndar í skýrslu frá árinu 2005 og lagafrumvarp á grundvelli hennar*

Fjölmiðlanefndin 2005 lagði m.a. til í skýrslu sinni að settar yrðu reglur sem tryggðu gagnsæi eignarhalds á fjölmiðlum. Í skýrslu nefndarinnar kom fram að til framtíðar lituðu ættu slíkar reglur að gilda um allar tegundir fjölmiðla, þ.á m. netmiðla, a.m.k. þá sem væru ígildi fjölmiðla. Reglur um gagnsæi eignarhalds auðveldi almenningi að fá upplýsingar um eigendur einstakra miðla og hversu mikilla hagsmuna þeir eiga að gæta í miðlunum. Þá væri gagnsæi í eignarhaldi nauðsynlegt til þess að almenningur gæti tekið afstöðu til ritstjórnarstefnu og efnis miðlanna. Við lagasetningu þyrfti að veita því stjórnvaldi, sem færi með fjölmiðlamál, heimildir til að beita dagsektum og/eða leyfissviptingu væru ekki veittar lögboðnar upplýsingar um eignarhald. Þessi áform nefndarinnar gengu síðan, svo sem fyrr segir, eftir við lögtöku fjölmiðlalaga nr. 38/2011, sbr. 22. gr. laganna, sem og f-liður 1. mgr. 17. gr. og e-liður 1. mgr. 21. gr. laganna.

Auk þessa lagði fjölmiðlanefndin til að eignarhald á fjölmiðlum sem náð hefðu ákveðinni útbreiðslu eða hlutdeild á markaði yrði bundið takmörkunum með þeim hætti að aðilum yrðu sett hófleg takmörk um heimilan eignarhlut. Vegna mikilvægis þeirrar þverpólitísku og faglegu niðurstöðu sem varð er nauðsynlegt að gera nokkra grein fyrir niðurstöðu nefndarinnar hvað þetta varðar. Í skýrslu hennar sagði m.a. svo:

*Það er álit nefndarinnar að rétt sé að setja eignarhaldi skorður enda 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.*

Niðurstöður fjölmiðlanefndarinnar 2005 fólu m.a. í sér eftirfarandi:

- Einstaklingur eða fyrirtæki og skyldir aðilar mættu ekki eiga meira en 25% eignarhlut í fjölmiðli, þ.e. útvarpsstöð eða dagblaði, hefði hann náð þriðjungs markaðshlutdeild í áhorfi/lestri eða útbreiðslu.
- Ætti aðili eða skyldir aðilar fleiri en einn fjölmiðil á sama markaði, þ.e. hljóðvarps-, sjónvarps- eða dagblaðamarkaði, skyldi leggja saman útbreiðslu eða markaðshlutdeild viðkomandi fjölmiðla við framangreint mat.
- Við mat á útbreiðslu og markaðshlutdeild skyldi miða við kannanir sem stæðust ákveðnar faglegar kröfur og viðurkenndar væru af því stjórnvaldi sem með fjölmiðlamál mundi fara.

Tillögur þessar voru færðar í frumvarpsbúning í byrjun árs 2006 og frumvörp þar að lútandi lögð fram í tvígang, (132. löggjafarþingi 2005-2006, þskj. 1207 og 133. löggjafarþingi 2006-2007, þskj. 58) en þau náðu ekki fram að ganga. Í frumvarpinu var gert ráð fyrir að reglur um að eignarhald fjölmiðla yrðu með þeim hætti að eignarhlutur einstakra aðila mætti ekki fara yfir fyrirfram ákveðin mörk (statískar reglur). Þannig var gert ráð fyrir að einstaklingur eða fyrirtæki og skyldir aðilar mættu ekki eiga meira en 25% eignarhlut í útvarpsstöð eða prentmiðli ef markaðshlutdeild færi yfir ákveðin mörk. Takmarkanir á eignarhaldi skyldu gilda um þær hljóðvarps- og sjónvarpsstöðvar og prentmiðla sem mældust með þriðjung í heildaráhorfi, heildarhlustun íslenskra dagskrárstöðva eða heildarlestri prentmiðla a.m.k. í þrjá mánuði samfleytt. Þá var kveðið á um að ef einstaklingur eða fyrirtæki og skyldir aðilar ættu fleiri en eina útvarpsstöð á sama markaði, þ.e. hljóðvarps- eða sjónvarpsmarkaði eða dagblöð á prentmarkaði, skyldi leggja saman markaðshlutdeild viðkomandi miðla við matið enda ættu þeir 10% eða meira í hverjum miðli.

Við mat nú á framangreindum tillögum fjölmiðlanefndar er ástæða til að staldra við tvö þýðingarmikil atriði. Annars vegar hafa á þeim tíma sem liðinn er átt sér stað heilmiklar eignatilfærslur á fjölmiðlamarkaði sem leiða til þess að landslagið er ekki það sama nú og árið 2005 þó svo að ljóst sé að samþjöppun eignarhalds sé áfram viðvarandi vandamál á íslenskum fjölmiðlamarkaði. Hins vegar hefur þróunin orðið sú að vægi nýrra miðlunarleiða í fjölmiðlun hefur aukist hröðum skrefum. Þar má nefna þátt netsins og netmiðlanna og svo á hinn bóginn hljóð- og myndmiðlun eftir pöntun. Tillögur fjölmiðlanefndarinnar gerðu aftur á móti ráð fyrir því að eignarhaldstakmarkanirnar næðu aðeins til hefðbundinna prentmiðla og ljósvakamiðla. Sú þrönga nálgun á ekki við lengur. Það er erfitt að rökstyðja það nú af hverju hefðbundnir fjölmiðlar ættu einir að sæta takmörkunum af þessum toga. Miðað við aðferðafræði fjölmiðlanefndarinnar myndi ný nálgun við þetta viðfangsefni kalla á afmörkun a.m.k. sex ólíkra markaða fjölmiðlunar, þ.e. hefðbundinna prentmiðla, rafrænna ritmiðla (netmiðla), línulegrar



myndmiðlunar, myndmiðlunar eftir pöntun, línulegrar hljóðmiðlunar og hljóðmiðlunar eftir pöntun. Tillögur fjölmiðlanefndarinnar gerðu þar að auki ráð fyrir því að eignarhald fjölmiðla á einstökum mörkuðum hefðu aðeins áhrif innan hans en ekki á aðra markaði fjölmiðla. Í ljósi þeirra breytinga sem orðið hafa á allra síðustu árum er áhorfsmál hvort slík nálgun á við lengur. Þá er ljóst að þær aðferðir sem lagðar voru til við mælingu markaðshlutdeildar eiga t.d. ekki við um myndmiðlun eftir pöntun og netmiðla.

Meðal annars vegna þessa var sú leið farin við lögtöku nýrra fjölmiðlalaga nr. 38/2011 að í stað þess að gerðar væru beinar efnislegar tillögur um nýja útfærslu eignarhaldstakmarkana var þverpólitískri og faglegri nefnd ætlað að meta þörfina á eignarhaldstakmörkunum og útfærslu þeirra, sbr. bráðabirgðaákvæði III.

#### IV.

##### *Grundvöllur að tillögum nefndarinnar*

Svo sem gerð hefur verið grein fyrir einkennist fjölmiðlamarkaðurinn hér á landi, á sama hátt og víða erlendis, af verulegri samþjöppun á eignarhaldi. Nefndin telur að slík samþjöppun sé áhyggjuefni fyrir almenning í ljósi þess að fjölmiðlar gegna víðtæku hlutverki í lýðræðisþjóðfélagi, enda 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 aukinheldur það mikilvæga hlutverk að veita aðhald þeim sem fara með pólitískt og efnahagslegt vald á hverjum tíma. Í ljósi þessa er afar mikilvægt að tryggja svo sem kostur er fjölraði í fjölmiðlun og þar með fjölbreytni í allri umfjöllun.

Nefndin hefur skoðað þær leiðir sem farnar hafa verið í nokkrum samanburðarlöndum. Það er nokkuð einróma mat sérfræðinga að úrræði hins hefðbundna samkeppnisréttar nægi ekki ein og sér til þess að sporna við neikvæðum áhrifum samþjöppunar á eignarhaldi fjölmiðla. Staðreyndin er hins vegar sú að einstök ríki hafa farið mjög mismunandi leiðir að framangreindu markmiði svo sem að framan hefur verið rakið. Að hinni samevrópsku löggjöf slepptri er tæplega ofsagt að löggjöf einstakra þjóðríkja sé klæðskerasaumuð fyrir viðkomandi samfélög og markaði. Við mat á þeim reglum sem settar kunna að verða til að tryggja að samþjöppun á eignarhaldi fjölmiðla hér á landi verði ekki óhóflegt og/eða til að sporna við þeirri samþjöppun sem þegar er til staðar, verður jafnframt að gæta að því að ganga ekki of hart fram gagnvart þeim fyrirtækjum og einstaklingum sem starfa á þeim viðkvæma markaði sem hinn íslenski fjölmiðlamarkaður er. Reglur af þessum toga mega heldur ekki hindra aðgengi nýrra aðila að umræddum markaði. Þannig verður að feta hið vandrataða einstigi milli þess að tryggja fjölraði og fjölbreytni í fjölmiðlun 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 að þessu leyti snúist upp í

andhverfu sína og unnið gegn því markmiði að almenningur eigi aðgang að fjölbreyttum fjölmiðlum.

Í kafla III. hér að framan hefur grein verið gerð fyrir tillögum fjölmiðlanefndar á árinu 2005 og þeim leiðum sem útfærðar voru í frumvarpsformi á þeim grundvelli. Þar er jafnframt gerð grein fyrir því að umhverfi fjölmiðla hefur breyst verulega á þeim tíma sem síðan er liðinn og þó svo að meginniðurstöður fjölmiðlanefndarinnar séu enn í fullu gildi kallar breytt umhverfi og gildissvið nýrra fjölmiðlalaga nr. 38/2011 á nýjar aðferðir og nýja hugsun við útfærslu.

Að teknu tilliti til alls framangreinds er það samdóma álit nefndarmanna að þörf sé á því að festa í lög reglur sem sporna við óhóflegri samþjöppun eignarhalds á íslenskum fjölmiðlamarkaði og/eða fákeppni á háu stigi. Að þeirri niðurstöðu fenginni þarf að taka afstöðu til þess hvort slíkar reglur eigi að vera bundnar við fyrirfram ákveðin mörk (statískar reglur) eða hvort þær eigi að vera matskenndar og framkvæmd þeirra í meginráttum á hendi samkeppnisyfirvalda.

Noregur er eitt þeirra landa þar sett hafa verið lög um eignarhald á fjölmiðlum (LOV 1997-06-13 nr 53: Lov om eierskap i medier). Í þeim lögum er fjölmiðlamarkaði skipt upp í ákveðna undirmarkaði og ákveðin mörk sett um markaðshlutdeild á hverjum markaði fyrir sig. Er það hlutverk norska fjölmiðlaeftirlitsins (n. Medietilsynet) að hafa eftirlit með að reglunum sé framfylgt. Þessar reglur eru nú til endurskoðunar í Noregi og í maí 2011 skipaði norsk menningarmálaráðherra nefnd til að fara yfir núgildandi lög og gera tillögur að breytingum. Í fréttatilkynningu á heimasíðu norska menningarmálaráðuneytisins um ástæður þess að ráðist var í endurskoðun laganna segir m.a.:

*Ulike mediesektorer glir imidlertid over i hverandre, mens dagens medieeierskapslov er innrettet slik at bransjen deles i sektorer. Ekspertgruppen skal vurdere om loven bør omfatte vertikal integrasjon og grenser for eierskap i elektroniske medier, og blant annet se på reguleringsmodellen, markedsinndelingen og eierskapsgrensene på nasjonalt og regionalt nivå.*

Framangreind endurskoðun nefndra laga í Noregi á sér stað á sama tíma og mikil óvissa ríkir um eignarhald og breytingar á yfirráðum stórra fjölmiðlafyrirtækja þar í landi, en núgildandi reglur binda hendur fjársterkra eigenda í fjölmiðlum sem náð hafa tiltekinni stærð og vilja ráðast í frekari fjárfestingar á þessum vettvangi. Viðmið núgildandi laga eru því talin of ósveigjanleg auk þess sem þau taka ekki tillit til þeirra gríðarlegu tæknibreytinga sem átt hafa sér stað á vettvangi fjölmiðlunar og leitt hafa til verulegra breytinga á starfsumhverfi fjölmiðla. Er það í raun sammerkt með öllum reglum sem settar hafa verið til þess að sporna við samþjöppun í eignarhaldi, þ.e. að tækninni og þróun einstakra miðlunarforma fleygir svo fram að reglusetning úreldist jafnóðum.

Með tilliti til þessa sem og annarra þátta er það niðurstaða nefndarinnar að setja beri reglur í formi matskenndra heimilda af samkeppnisréttarlegum toga fremur en fyrirfram niðurnjörvaðar hlutfallsreglur (statísk viðmið). Þó verður með hliðsjón af lögsmætisreglunni að gæta að því að nægilega skýr rammi komi fram í lagatexta. Þá var rætt um það á vettvangi nefndarinnar að

framkvæmd slíkra reglna verði með einum eða öðrum hætti að fara fram í samvinnu Samkeppniseftirlitsins og fjölmiðlanefndar þó svo að hin endanlega framkvæmd verði á höndum Samkeppniseftirlitsins. Þá leggur nefndin áherslu á að mat á grundvelli reglna af þessum toga geti eðli málsins samkvæmt aldrei orðið einsleitt heldur verði að líta til margra og um sumt ólíkra þátta. Við mat á áhrifum samþjökkunar á eignarhaldi á fjölmiðlamarkaði á fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun þarf því að taka mið af fleiri þáttum en almennt þegar Samkeppniseftirlitið metur samkeppnisleg áhrif samruna og/eða samkeppnisaðstæður á einstökum mörkuðum. Voru eftirfarandi þættir nefndir sem mögulegir áhrifavaldar þegar óæskileg áhrif samþjökkunar á eignarhaldi fjölmiðla eru skoðuð og taka beri mið af við mótun reglna til að sporna við slíkum áhrifum: Samrunar sem fjölmiðlaveitur eiga aðild að; fjöldi eigenda einstakra fjölmiðlaveita; markaðsstaða einstakra fjölmiðlaveita; efnahagsleg staða einstakra fjölmiðlaveita; staða einstakra fjölmiðlaveita til að koma málefnum á dagskrá og hafa skoðanamyndandi áhrif; samningar um kaup og/eða sölu á efni; samstarfssamningar; einkaréttarsamningar; hugverkaréttindi; samningar um sameiginlegar rannsóknir og dreifingarsamningar.

Að öllu þessu virtu þarf næst að huga að því hverjar hinar almennu heimildir samkeppnisyfirvalda eru samkvæmt gildandi samkeppnislögum og til hvaða útfærslu og viðbóta þarf að koma við þær heimildir til þess að markmiðið um að sporna gegn óhæfilegri samþjökkun þessa sérstaka markaðar náist.

Reglum samkeppnisréttar er ætlað að tryggja að fyrirtæki sem starfa í frjálsu markaðshagkerfi takmarki hvorki né raski samkeppni á þeim mörkuðum sem þau starfa á. Með frjálsu markaðshagkerfi er í þessu sambandi átt við hagkerfi þar sem dreifing framleiðsluþátta þjóðfélagsins ræðst af framboði og eftirspurn á frjálsum mörkuðum en er ekki stýrt af ríkinu. Samkeppni á milli fyrirtækja er grundvöllur allra slíkra hagkerfa og er talin stuðla að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta og velferð neytenda. Þetta fyrirkomulag þýðir hins vegar að til staðar þarf að vera regluverk sem tryggir að samkeppni ríki og að markaðsaðilar raski ekki þeirri samkeppni með ótilhlýðilegum hætti. Það regluverk er til staðar hér á landi í samkeppnislögum nr. 44/2005, með síðari breytingum. Reglur samkeppnislaga hvíla á tveimur meginstöðum. Annars vegar hafa þau að geyma bannákvæði sem banna tiltekna hegðun og hins vegar hafa þau að geyma ákvæði um eftirlit með samkeppnishömlum. Undir hið fyrrnefnda falla ákvæði laganna um bann við ólögsmætu samráði og bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu og undir hið síðarnefnda falla ákvæði þeirra um eftirlit með því að fyrirtæki brjóti ekki gegn bannákvæðum laganna, eftirlit með athöfnum opinberra aðila sem kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni, eftirlit með aðstæðum eða háttsemi fyrirtækja sem kemur í veg fyrir, takmarkar eða raskar samkeppni og eftirlit með því að markaðsgerðin breytist ekki til hins verra eða svokallað samrunaeftirlit.

Þau ákvæði samkeppnislaga sem einkum koma til skoðunar við mótun reglna til að koma í veg fyrir og/eða uppræta óhófliga samþjökkun á eignarhaldi fjölmiðla eru ákvæði laganna um eftirlit með samrunum sem og ákvæði þeirra um heimild til að grípa til aðgerða gegn aðstæðum sem

koma í veg fyrir, takmarka eða raska samkeppni. Með aðstæðum er átt við atriði sem tengjast eiginleikum viðkomandi markaðar, þar með talið skipulagi eða uppbyggingu þeirra fyrirtækja sem á honum starfa.

Reglur um eftirlit með samrunum eru helsta tæki samkeppnisyfirvalda til að sporna gegn óhæfilegri samþjöppun á einstökum mörkuðum. Samrunareglur eru einn af hornsteinum samkeppnisréttarins og gegna mikilvægu hlutverki við að koma í veg fyrir að samkeppnislegri gerð markaða sé breytt, með samruna eða yfirtöku, á þann hátt að samkeppni hverfi eða skerðist með ótilhlýðilegum hætti. Samrunareglur samkeppnislaga, sbr. 17. gr. og 17. gr. a til 17. gr. e laganna, mæla fyrir um tilkynningarskyldu fyrirtækja sem öðlast yfirrád yfir öðru fyrirtæki þegar uppfyllt eru ákveðin skilyrði. Þannig er skylt að tilkynna samruna til Samkeppniseftirlitsins þegar sameiginleg heildarvelta viðkomandi fyrirtækja hér á landi er tveir milljarðar króna eða meira og að minnsta kosti tvö af þeim fyrirtækjum sem aðild eiga að samrunanum hafa að minnsta kosti 200 milljón króna ársveltu hvort um sig. Samkeppniseftirlitið hefur þó við ákveðnar kringumstæður heimild til að krefja samrunaaðila um samrunatilkynningu þó svo að framangreind skilyrði séu ekki uppfyllt. Tilkynna skal Samkeppniseftirlitinu um samruna áður en hann kemur til framkvæmda en eftir að samningur um hann er gerður, tilkynnt er opinberlega um yfirtökuboð eða yfirráða í fyrirtæki er aflað. Samruni sem uppfyllir framangreind skilyrði skal því ekki koma til framkvæmda fyrr en að fenginni niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins um lögmati hans. Í samrunatilkynningu skal veita upplýsingar um samrunann, þau fyrirtæki sem að honum standa, um viðkomandi markað og fjölmörg önnur atriði sem þýðingu hafa við mat á samkeppnislegum áhrifum hans.

Að móttækinni samrunatilkynningu leggur Samkeppniseftirlitið efnislegt mat á lögmati samrunans. Hið efnislega mat lýtur að því að rannsaka hvort samruninn leiði til þess að markaðsráðandi staða eins eða fleiri fyrirtækja skapist eða styrkist eða samkeppni raskist að öðru leyti. Fyrsta skrefið í þeirri rannsókn er að skilgreina þann eða þá markaði sem samruninn tekur til og að svo búnu leggur Samkeppniseftirlitið mat á efnahagslegan styrkleika samrunaaðila. Við mat á efnahagslegum styrkleika koma ýmis atriði til skoðunar, svo sem markaðshlutdeild samrunaaðila og samkeppnisaðstæður á viðkomandi markaði eða mörkuðum að öðru leyti, hvernig aðgengi að umræddum markaði eða mörkuðum er háttáð og kaupendastyrkur. Komist Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að samruninn leiði hvorki til þess að markaðsráðandi staða skapist eða styrkist tekur það til skoðunar hvort hann leiði til þess að samkeppni á viðkomandi markaði eða mörkuðum raskist að öðru leyti. Þessi þáttur í hinu efnislega mati Samkeppniseftirlitsins var leiddur í lög árið 2008, sbr. c-lið 3. gr. laga nr. 94/2008 um breytingu á samkeppnislögum nr. 44/2005, með síðari breytingum, en þá voru gerðar viðamiklar breytingar á samrunaákvæðum laganna. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að framangreindum lögum kemur fram að íhlutun í samruna á þessum grundvelli komi einkum til álita þegar um fákeppnismarkaði er að ræða en samrunar á slíkum mörkuðum geta eðli málsins samkvæmt haft skaðleg áhrif á samkeppni jafnvel þó svo að markaðsráðandi staða skapist hvorki né styrkist.

Telji Samkeppniseftirlitið að samruninn leiði til þess að markaðsráðandi staða skapist eða styrkist eða samkeppni raskist að öðru leyti getur það gripið til íhlutunar í samrunann. Sú íhlutun getur verið fólgin í ógildingun hans eða eftir atvikum setningu skilyrða sem ætlað er að eyða þeim neikvæðu samkeppnislegu áhrifum sem samruninn hefur í för með sér.

Á grundvelli framangreindra ákvæða kæmu þeir samrunar sem fjölmiðlaveitur eiga aðild að og uppfylla skilyrði um veltu til skoðunar Samkeppniseftirlitsins á sama hátt og samrunar annarra fyrirtækja. Við skoðun á slíkum samrunum mundi Samkeppniseftirlitið því meta hvort markaðsráðandi staða yrði til eða styrktist á grundvelli almennra samkeppnisréttarlegra mælikvarða og þar með grípa til íhlutunar ef með þyrfti á þeim grundvelli. Hins vegar ber Samkeppniseftirlitinu að óbreyttu ekki skylda til að taka til skoðunar sérstök fjölmiðlaréttarleg sjónarmið eða taka sérstakt mið af því hvort samruni hafi skaðleg áhrif á fjölræði eða fjölbreytni á viðkomandi fjölmiðlamarkaði eða –mörkuðum og getur einungis gripið til íhlutunar í samruna ef markaðsráðandi staða verður til eða styrkist eða samkeppni raskast að öðru leyti. Að mati nefndarinnar dugar þetta ekki til þar sem slík sjónarmið þurfa að skipa veigamikinn sess við mat á samfélagslega skaðlegum áhrifum samruna sem fjölmiðlaveita, ein eða fleiri, á aðild að. Þannig kunna viðmiðunarmörk varðandi stöðu einstakra fyrirtækja og skaðlega samþjöppun að vera önnur þegar byggt er á fjölmiðlaréttarlegum sjónarmiðum en þegar byggt er á samkeppnisréttarlegum sjónarmiðum. Að sama skapi telur nefndin þau sjónarmið sem ráða veltumörkum tilkynningarskyldu ekki eiga fullum fetum við þegar tekið er mið af fjölmiðlaréttarlegum sjónarmiðum þar sem áhrif fjölmiðla geta verið gríðarleg þrátt fyrir takmörkuð efnahagsleg umsvif. Til þess að ákvæði um eftirlit með samrunum nýtist sem skyldi til að stemma stigu við skaðlegum áhrifum samþjöppunar á fjölmiðlamarkaði eða fjölmiðlamörkuðum þarf því að taka sérstakt mið af framangreindum atriðum og miðar ákvæði frumvarpsins um samrunaeftilit að því svo sem nánar verður vikið að í athugasemdum með viðkomandi grein frumvarpsins.

Líkt og áður greinir kemur einnig til skoðunar heimild Samkeppniseftirlitsins til að grípa til aðgerða gegn aðstæðum sem koma í veg fyrir, takmarka eða raska samkeppni. Umrædd heimild var leidd í lög fyrr á þessu ári, sbr. b-lið 2. gr. laga nr. 14/2001 um breytingu á samkeppnislögum nr. 44/2005, með síðari breytingum, og er nú að finna í c-lið 1. mg. 16. gr. laganna. Samkvæmt ákvæðinu er með aðstæðum m.a. átt við atriði sem tengjast eiginleikum viðkomandi markaðar, þ.m.t. skipulagi eða uppbyggingu fyrirtækja sem á honum starfa. Samkvæmt 2. mgr. 16. gr. geta aðgerðir Samkeppniseftirlitsins vegna þessa falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að efla samkeppni. Þá kemur fram að Samkeppniseftirlitið geti beitt nauðsynlegum úrræðum til breytinga á skipulagi af þessu tilefni. Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi til framangreindra laga kemur fram að umræddu ákvæði sé ætlað að gera Samkeppniseftirlitinu kleift að grípa til nauðsynlegra aðgerða til að efla samkeppni, þ.m.t. uppskiptingu markaðsráðandi fyrirtækja, án þess að það þurfi að sýna fram á að viðkomandi fyrirtæki hafi gerst brotlegt við bannreglur samkeppnislaga. Slíkt úrræði sé nauðsynlegt þar sem hugsanlegt sé

t.d. að fyrirtæki sé í slíkri yfirburðastöðu á markaði að tilvist þess í óbreyttu formi geti útilokað eða takmarkað að verulegu leyti samkeppni. Í slíkum tilvikum felist hið samkeppnislega vandamál ekki í brotlegri hegðun viðkomandi fyrirtækis heldur í því að yfirburðastaða þess sem slík raski samkeppni.

Á sama hátt og samrunar sem fjölmiðlaveitur, ein eða fleiri, eiga aðild að kæmu til skoðunar Samkeppniseftirlitsins á grundvelli hinna almennu reglna um eftirlit með samrunum gæti komið til greina að grípa til aðgerða gegn samkeppnislega skaðlegum aðstæðum á fjölmiðlamarkaði, svo sem fjölmiðlaveitu sem hefði yfirburðastöðu á viðkomandi markaði í samkeppnisréttarlegum skilningi. Sem fyrr hefur Samkeppniseftirlitið hins vegar ekki heimild til að grípa til aðgerða gegn aðstæðum sem eru skaðlegar í fjölmiðlaréttarlegum skilningi nema þær sé einnig þess eðlis að þær komi í veg fyrir, takmarki eða raski samkeppni og telur nefndin hið almenna ákvæði því ekki duga til. Í því ljósi miðar ákvæði frumvarpsins um eftirlit með fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun að því að veita Samkeppniseftirlitinu sérstaka heimild til að grípa til aðgerða gegn skaðlegum aðstæðum á þeim grundvelli svo sem nánar verður vikið að í athugasemdum með umræddri grein frumvarpsins.

Í báðum tilvikum er gert ráð fyrir því að fjölmiðlanefnd veiti Samkeppniseftirlitinu umsögn áður en ákvörðun er tekin og með því tryggt að sú sérþekking sem þar er til staðar um fjölmiðlamarkaði hér á landi nýtist Samkeppniseftirlitinu við mat sitt. Þá er gert ráð fyrir því að fjölmiðlanefnd geti beint tilmælum til Samkeppniseftirlitsins um að grípa til aðgerða gegn skaðlegum aðstæðum á einstökum fjölmiðlamörkuðum.

Þannig miða ákvæði frumvarpsins að því að veita Samkeppniseftirlitinu auknar heimildir á grundvelli fjölmiðlaréttarlegra sjónarmiða, bæði til að vinna gegn skaðlegri samþjöppun á eignarhaldi fjölmiðla til framtíðar litið sem og til að grípa til aðgerða gegn þeim aðstæðum sem þegar eru uppi ef þörf krefur. Þetta telur nefndin farsælustu leiðina til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt. Markmið þessara reglna er því fyrst og fremst að tryggja fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun, almennungi til hagsbóta. Þá bendir nefndin á að skv. bráðabirgðaákvæði IV. við fjölmiðlalögin nr. 38/2011 er gert ráð fyrir endurskoðun laganna innan þriggja ára frá setningu þeirra. Mögulegar reglur um eignarhaldstakmarkanir verða að sjálfsögðu þar á meðal.

Frumvarpið samanstendur af fjórum greinum. Í 1. gr. þess er mælt fyrir um eftirlit Samkeppniseftirlitsins með fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun. Í 2. gr. þess er svo mælt fyrir um eftirlit þess með samrunum sem að minnsta kosti ein fjölmiðlaveita á aðild að. Þá er í 3. gr. að finna tilvísun til málsmeðferðarreglna og viðurlagakafla samkeppnislaga og í 4. gr. er ákvæði um gildistöku. Áréttað skal að eðli málsins samkvæmt gilda samkeppnislög að fullu um starfsemi fjölmiðla á sama hátt og annarrar atvinnustarfsemi í landinu. Hér er aðeins um sértækar viðbótarheimildir að ræða.

#### IV.

##### *Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Ákvæðið 1. gr. frumvarpsins á sér fyrirmynd í c-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga en samkvæmt því ákvæði er Samkeppniseftirlitinu heimilt að grípa til aðgerða gegn aðstæðum eða háttsemi sem kemur í veg fyrir, takmarkar eða hefur skaðleg áhrif á samkeppni almenningi til tjóns. Með aðstæðum er samkvæmt ákvæðinu m.a. átt við atriði sem tengjast eiginleikum viðkomandi markaðar, þ.m.t. skipulag eða uppbygging fyrirtækja sem á honum starfa. Með háttsemi er hins vegar átt við hvers konar atferli, þ.m.t. athafnaleysi, sem á einhvern hátt hefur skaðleg áhrif á samkeppni á markaði þrátt fyrir að ekki sé brotið gegn bannákvæðum laganna. Samkvæmt 2. mgr. 16. gr. geta aðgerðir Samkeppniseftirlitsins vegna þessa falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að efla samkeppni. Þá kemur fram að Samkeppniseftirlitið geti beitt nauðsynlegum úrræðum bæði til breytingar á atferli og skipulagi vegna þeirra atriða sem tilgreind eru í 1. mgr. í réttu hlutfalli við það brot sem framið hefur verið eða þær aðstæður eða háttsemi sem um ræðir.

Líkt og áður greinir var umrætt ákvæði leitt í lög fyrr á þessu ári og er ætlað að veita Samkeppniseftirlitinu heimild til að breyta tilteknu ástandi eða háttsemi á markaði til frambúðar í því skyni að bæta virkni viðkomandi markaðar og efla samkeppni almenningi og atvinnulífinu til hagsbóta. Úrræðið stendur þannig til viðbótar við bann- og samrunareglur samkeppnisréttarins og er sett til þess að unnt sé að bregðast við hvers konar háttsemi eða aðstæðum sem takmarka samkeppni og skaða þar með kjör almennings.

Í frumvarpsgreininni er mælt fyrir um að Samkeppniseftirlitið geti gripið til aðgerða gegn aðstæðum sem koma í veg fyrir, takmarka eða hafa skaðleg áhrif á fjölraði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlun almenningi til tjóns. Þá kemur fram að með aðstæðum sé m.a. átt við atriði sem tengjast eiginleikum viðkomandi markaðar, þ.m.t. uppbyggingu fyrirtækja sem á honum starfa og að aðgerðir Samkeppniseftirlitsins geti falist í úrræðum til breytinga á skipulagi ef sýnt þyki að ekki séu fyrir hendi önnur og jafnárangursrík úrræði sem séu minna íþyngjandi fyrir aðila. Þannig er frumvarpsgreinin bundin við heimild til að grípa til aðgerða gegn aðstæðum enda er henni ætlað að leggja Samkeppniseftirlitinu til tæki til að fást við samþjöppun í fjölmiðlun en ekki háttsemi einstakra fjölmiðlafyrirtækja á markaði. Með ákvæðinu er þannig lagt til að Samkeppniseftirlitið fái heimild til viðbótar við hina almennu heimild samkeppnislaga til að grípa til sambærilegra ráðstafana ef sýnt þykir að aðstæður á fjölmiðlamarkaði eða einstökum undirmörkuðum hans séu skaðlegar fjölraði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlun. Það mat sem Samkeppniseftirlitinu er ætlað að leggja til grundvallar við beitingu ákvæðisins lýtur þannig að

fjölmiðlaréttarlegum þáttum til viðbótar við þá samkeppnisréttarlegu þætti sem slíkt mat byggir á samkvæmt hinni almennu heimild samsvarandi ákvæðis samkeppnislaga. Það hefur sýnt sig svo sem áður er rakið að hin hefðbundnu samkeppnisréttarlegu sjónarmið duga ekki fyllilega til að tryggja hina menningarlegu og stjórnmálalegu fjölbreytni sem nauðsynleg er til að almenningur geti metið, tekið afstöðu til og tekið virkan þátt í lýðræðislegum ákvörðunum. Tekið skal fram að slík sjónarmið kynnu að óbreyttu að koma til skoðunar á grundvelli hinnar almennu heimildar samkeppnislaga en með lögfestingu þessa ákvæðis væri tryggt að þau yrðu í forgrunni að þessu leyti.

Með hugtakinu fjölræði í fjölmiðlun er þannig vísað til þess að fjölmiðlar séu ekki undir yfirráðum fárra aðila. Dreift eignarhald á fjölmiðlum er talið tryggja betur að ritstjórnarefni fjölmiðla endurspegli ólík sjónarmið. Hugtakið fjölbreytni í fjölmiðlun hefur margháttða merkingu og vísar jafnt til þess að fjölbreytt efni sé í boði; að það efni og sjónarmið sem fram kemur sé fjölbreytt og sett fram á ólíkan hátt fyrir notendur; að ólíkir hópar samfélagsins og ólíkir einstaklingar fái notið sín í fjölmiðlum og að höfðað sé til þeirra með ólíkum hætti; að efni frá ólíkum landssvæðum nái jafnframt til annarra landssvæða en þar sem það er framleitt. Fjölbreytni að þessu leyti felur í sér hvort tveggja að í boði sé margbreytilegt efni, svo sem fréttir, menningarefni, fræðsluefni, íþróttir og svo mætti áfram telja, sem og að efnistösk endurspegli fjölbreytt viðhorf.

Svo sem áður hefur verið rakið er samþjöppun í eignarhaldi fjölmiðla hér á landi veruleg, hvort heldur sem á það er litið út frá samkeppnisréttarlegum sjónarmiðum eða fjölmiðlaréttarlegum. Þetta á ekki einungis við um fjölmiðlamarkaðinn hér á landi heldur er samþjöppun á einstökum mörkuðum almennt umtalsverð einkum vegna smæðar landsins. Hins vegar er ljóst að samþjöppun á vettvangi fjölmiðlunar kann að hafa önnur og víðtækari skaðleg áhrif en samþjöppun á öðrum mörkuðum vegna skoðanamótandi áhrifa fjölmiðla. Ástæðan er sú að fjölmiðlar eru ekki eins og hver önnur fyrirtæki á markaði þar sem þeir eru forsenda þess að borgarar geti fengið upplýsingar og fréttir í sérhverju lýðræðissamfélagi, þeir rannsaka og rýna, þeir eru vettvangur fyrir ólík sjónarmið og álit og þeir stuðla að samskiptum ólíkra einstaklinga og hópa. Hin skaðlegu áhrif geta því falið í sér að opinber umræða mótist af einsleitum sjónarmiðum og vöntun á upplýsingum sem nauðsynlegar eru til að almenningur geti myndað sér skoðun og tekið virkan þátt í lýðræðislegu samfélagi. Þannig eru fjölbreyttir, faglegir og upplýsandi fjölmiðlar grundvöllur að lýðræði sérhvers samfélags. Til að tryggja þann grundvöll er nauðsynlegt að eignarhald fjölmiðla sé eins dreift og kostur er og brýnt að fyrirkomulag eignarhalds vinni ekki gegn því grundvallarhlutverki fjölmiðla.

Örðugt er að draga skýrar línur um það hvenær samþjöppun í eignarhaldi fjölmiðla er orðin slík að nauðsynlegt sé að grípa til aðgerða til að tryggja fjölræði og/eða fjölbreytni á þessum vettvangi. Þá þykir svo sem áður segir ekki heppilegt að lögbinda viðmið að þessu leyti enda nauðsynlegt að líta til fleiri atriða en hlutfalls eignarhalds hvers eiganda og samanlagðrar



markaðshlutdeildar fjölmiðla undir sömu yfirráðum við mat að þessu leyti. Sem dæmi um atriði sem taka ber mið af þegar metið er hvort eignarhald fjölmiðla er talið ógna fjölbreytni og fjölræði á fjölmiðlamarkaði eru m.a. hlutdeild á auglýsingamarkaði og áskrifendafjöldi áskriftarmiðla. Hvort tveggja gefur vísbendingar um vinsældir fjölmiðilsins og fjárhagslegan styrk hans. Fjöldi og lengd efnisréttarsamninga á sjónvarpsefni gefur einnig ákveðnar vísbendingar, en vegna þess hversu kostnaðarsamt það er að framleiða og kaupa innlent efni er nauðsynlegt sjónvarpsstöðvum að hafa aðgang að vinsælu erlendu efni (e. premium content). Slíkt efni er hins vegar í eigu nokkurra stórra fyrirtækja og má nefna sem dæmi að örfá fyrirtæki eiga réttinn að vinsælustu bandarísku kvikmyndunum og sjónvarpsþáttunum á markaðnum. Það sama má segja um vinsælt íþróttafni. Aðgangur að efni er því forsenda þess að sjónvarpsstöðvar geti boðið áhorfendum frambærilegt erlent sjónvarpsefni. Þá er nauðsynlegt að skoða bæði lárétt og lóðrétt eignarhald. Með láréttu eignarhaldi er átt við að fjölmiðlafyrirtæki sem á t.d. margar sjónvarpsstöðvar kaupir fleiri stöðvar til að ná enn betri stöðu á markaðnum. Lóðrétt eignarhald þýðir að sjónvarpsstöð kaupir t.d. framleiðslufyrirtæki og sjónvarpsdreifikerfi til að eignast alla virðisbætur. Einnig má nefna að það getur skipt máli hvort fjölmiðill rekur eina eða fleiri fréttastofur og hver fréttastofa þá sjálfstæða ritstjórn og jafnvel ritstjórnarstefnu, en slíkt getur t.d. gefið vísbendingu um hvort fjölmiðillinn hefur skoðanamyndandi stöðu (e. opinion making position) á markaði.

Ekki er lagt til að fjölmiðlamarkaður eða einstakir undirmarkaðir hans verði skilgreindir í lögum enda geta skilgreiningar að því leyti breyst frá einum tíma til annars, m.a. vegna örrar tækniþróunar á þessum vettvangi. Samkeppniseftirlitinu er því eftirlátið að skilgreina markaði í hverju tilviki fyrir sig og fæst ekki annað séð en að hefðbundin sjónarmið um markaðsskilgreiningar eigi við í því tilliti.

Þar sem mat Samkeppniseftirlitsins á því hvenær samþjöppun á einstökum mörkuðum fjölmiðlunar er orðin slík að nauðsynlegt sé að grípa til aðgerða á grundvelli þessa ákvæðis byggir á fjölmiðlaréttarlegum sjónarmiðum er lagt til að Samkeppniseftirlitið skuli afla umsagnar fjölmiðlanefndar um nauðsyn þess að grípa til aðgerða áður en það er gert. Í slíkri umsögn er fjölmiðlanefnd ætlað að láta í té mat á því hvort samþjöppun á þeim markaði fjölmiðlunar sem til skoðunar er sé orðin of mikil með hliðsjón af framangreindum atriðum. Með þessu er tryggð aðkoma þess stjórnvalds sem hefur ríkasta þekkingu á þeim fjölmiðlaréttarlegu sjónarmiðum sem mat að þessu leyti skal byggt á.

Enn fremur er lagt til að fjölmiðlanefnd geti beint tilmælum til samkeppniseftirlitsins um að grípa til aðgerða samkvæmt 1. mgr. Berist Samkeppniseftirlitinu tilmæli frá fjölmiðlanefnd þar að lútandi beri því að taka málið til rannsóknar og efnislegrar umfjöllunar. Er þannig gert ráð fyrir því að fjölmiðlanefnd, sem hefur heildaryfirsýn yfir fjölmiðlamarkaðinn og eignarhald á fjölmiðlaveitum, geti sett af stað skoðun telji hún brýna þörf á.

Áréttað skal að sú heimild sem hér er lagt til að verði lögfest kemur til viðbótar hinni almennu heimild c-liðar 16. gr. samkeppnislaga og er markmiðið að tryggja að fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun komi ávallt til sérstakrar skoðunar við mat á því hvort skaðlegar aðstæður séu uppi á einstökum undirmörkuðum fjölmiðlunar.

Um 2. gr.

Ákvæði 2. gr. frumvarpsins á sér fyrirmynd í samrunareglum samkeppnislaga, sbr. 17. gr. og 17. gr. a til 17. gr. e nágildandi samkeppnislaga nr. 44/2005. Í tilvitnuðum reglum er svo sem rakið var hér að framan mælt fyrir um eftirlit Samkeppniseftirlitsins með samrunum sem uppfylla tiltekin skilyrði sem og heimild þess til íhlutunar telji það samruna leiða til þess að markaðsráðandi staða eins eða fleiri fyrirtækja skapist eða styrkist eða samkeppni raskist að öðru

Í 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar er mælt fyrir um það að allir samrunar sem að minnsta kosti ein fjölmiðlaveita með að minnsta kosti 100 milljón króna ársveltu hér á landi á aðild að skuli tilkynntir til Samkeppniseftirlitsins. Samkvæmt ákvæðinu er því gert ráð fyrir að allar breytingar á yferráðum sem fjölmiðlaveita kemur á einn eða annan hátt að, hvort sem um breytingar á yferráðum yfir viðkomandi fjölmiðlaveitu er að ræða, einstökum fjölmiðlum í hennar eigu, hún öðlast yferráð yfir öðru fyrirtæki eða hvernig svo sem aðild hennar er háttáð, beri að tilkynna til Samkeppniseftirlitsins hafi hún tilskilda veltu. Þau veltumörk sem lagt er til að miðað verði við í þessu sambandi eru mun lægri en veltumörk samkvæmt samkeppnislögum þar sem velta fjölmiðlaveitu gefur ekki í öllum tilvikum vísbendingu um styrk hennar í fjölmiðlaréttarlegum skilningi. Allt að einu þótti rétt að áskilja lágmarksveltu til að íþyngja ekki um of allra smæstu einingunum á þessum vettvangi og gera þess í stað ráð fyrir að Fjölmiðlastofa geti ef ástæða er til farið fram á það við Samkeppniseftirlitið að það krefji samrunaaðila um tilkynningu þar að lútandi, jafnvel þótt framangreint veltuskilyrði sé ekki uppfyllt. Það er þannig lagt til að eftirlit með samrunum sem fjölmiðlaveitur eiga aðild að verði mun ríkara en almennt samrunaefirlit á grundvelli samkeppnislaga og heimildir Samkeppniseftirlitsins til íhlutunar á grundvelli hinna fjölmiðlaréttarlegu sjónarmiða þar með rýmri í þeim skilningi að hin hlutlægu viðmiðunarmörk tilkynningarskyldu og þar með skoðunar eru mun lægri. Svo sem áður segir eru hinar almennu heimildir samkeppnislaga ekki taldar fullnægjandi til að bregðast við þeim samfélagslega skaða sem aukin samþjöppun á fjölmiðlamörkuðum getur haft í för með sér en viðmiðunarmörk varðandi stöðu einstakra fyrirtækja og skaðlega samþjöppun kunna að vera önnur þegar byggt er fjölmiðlaréttarlegum sjónarmiðum en þegar byggt er á samkeppnisréttarlegum sjónarmiðum.

Í 2.-4. mgr. frumvarpsgreinarinnar er útskýrt hvenær samruni í skilningi ákvæðisins telst hafa átt sér stað. Eru ákvæðin samhljóða 1.-3. mgr. 17. gr. gildandi samkeppnislaga og mat á því hvort samruni telst hafa átt sér stað því hið sama og samkvæmt þeim lögum. Allt að einu þykir rétt að taka ákvæðin upp hér þar sem ákvæði 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar leggur ríka skyldu á fjölmiðlafyrirtæki og þá sem öðlast yferráð yfir slíkum fyrirtækjum og því rétt að kveðið sé á um það samhliða hvers konar gerningar framkalla þá skyldu. Grundvallaratriði í því sambandi er

hvort breyting á yferráðum hefur átt sér stað hvernig svo sem slíkt ber að. Um nánari skýringar á ákvæðinu vísast að öðru leyti til skýringa með ákvæði 2. gr. laga nr. 94/2008 um breytingu á samkeppnislögum en með þeim lögum var aukið umtalsvert við skýringar samkeppnislaga um þetta atriði.

Í 5.-6. mgr. frumvarpsgreinarinnar er að finna ákvæði um það á hverjum tilkynningarskylda hvílir hverju sinni. Eru ákvæðin samhljóða 1. og 2. mgr. 17. gr. b samkeppnislaga. Þykir rétt að taka þau upp hér á grundvelli sömu sjónarmiða og tilgreind eru að framan. Ákvæðin þarfnast ekki nánari skýringa.

Í 6. mgr. frumvarpsgreinarinnar er tiltekið að tilkynna skuli Samkeppniseftirlitinu um samruna áður en hann kemur til framkvæmda en eftir að samningur um hann er gerður, tilkynnt er opinberlega um yfirtökuboð eða yferráða í fyrirtæki er aflað. Þá kemur fram að samruni sem falli undir ákvæði laganna skuli ekki koma til framkvæmda á meðan Samkeppniseftirlitið fjallar um hann. Ákvæði þetta er efnislega samhljóða ákvæði 3. mgr. 17. gr. a samkeppnislaga og þarfnast ekki nánari skýringa.

Í 7. mgr. frumvarpsgreinarinnar er að finna áður tilvitnað ákvæði um að fjölmiðlanefnd geti farið þess á leit við Samkeppniseftirlitið að það krefji samrunaaðila um tilkynningu, telji hún verulegar líkur á að samruni, sem þegar hefur átt sér stað og uppfyllir ekki skilyrði 1. mgr. um veltu, geti dregið umtalsvert úr fjölræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlun. Samkeppniseftirlitið hefur sambærilega heimild samkvæmt 3. mgr. 17. gr. b samkeppnislaga þó svo að sú heimild sem hér er lagt til að verði lögtekin sé nokkuð rýmri. Þau sjónarmið sem búa að baki því eru hin sömu og búa að baki lægri veltumörkum þegar um samruna sem fjölmiðlaveita, ein eða fleiri, á aðild að og áður eru rakin. Gert er ráð fyrir því að frumkvæði að þessu leyti verði hjá fjölmiðlanefnd enda mun hún vegna tilkynningaskyldu um eigendaskipti að fjölmiðlaveitum hafa yfirsýn yfir breytingar á eignarhaldi á einstökum fjölmiðlamörkuðum.

Í 8. mgr. frumvarpsgreinarinnar kemur svo fram að við mat á lögmæti samruna samkvæmt 1. mgr. skuli Samkeppniseftirlitið taka til skoðunar hvort samruni er til þess fallinn að hafa skaðleg áhrif á fjölræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlun á þeim markaði eða mörkuðum sem viðkomandi fjölmiðlaveita eða fjölmiðlaveitur starfa á. Samkeppniseftirlitið skal eðli málsins samkvæmt leggja hið hefðbundna samkeppnislega mat á lögmæti slíks samruna uppfylli hann skilyrði samkeppnislaga um tilkynningarskyldu eða ef það telur verulegar líkur á að hann geti dregið umtalsvert úr virkri samkeppni en því til viðbótar skal það í slíkum tilvikum taka til sérstakrar skoðunar hvort samruninn er til þess fallinn að hafa skaðleg áhrif á fjölræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlun. Þá skal það taka til skoðunar hvort samruni hafi skaðleg áhrif að því leyti jafnvel þó svo að hann sæti ekki skoðun á grundvelli samkeppnislegra sjónarmiða. Tekið skal fram að slík sjónarmið kynnu að óbreyttu að koma til skoðunar við efnislegt mat á lögmæti samruna

samkvæmt ákvæðum samkeppnislaga en með lögfestingu þessa ákvæðis væri tryggt að þau yrðu í forgrunni að þessu leyti.

Um mikilvægi þess að tryggja svo sem kostur er bæði fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun sem og þýðingu þeirra hugtaka vísast til skýringa með 1. gr. frumvarpsins.

Lagt er til að Samkeppniseftirlitið skuli afla umsagnar fjölmiðlanefndar um áhrif samruna á fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun og með því tryggt að sá aðili sem hefur yfirgripsmesta þekkingu á virkni fjölmiðlamarkaðar og einstakra undirmarkaða hans eigi aðkomu að málinu og þar með að hið efnislega mat verði eins vandað og kostur er.

Loks er tekið fram að Samkeppniseftirlitið geti ógilt samruna sem er til þess fallinn að hafa skaðleg áhrif á fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun eða sett slíkum samruna skilyrði sem miða að því að draga úr þeim skaðlegu áhrifum. Með þessu er Samkeppniseftirlitinu veitt heimild til íhlutunar í samruna sem eru til þess fallnir að hafa skaðleg áhrif að þessu leyti jafnvel þó svo að þeir leiði ekki til þess að markaðsráðandi staða eins eða fleiri fyrirtækja verði til eða styrkist eða samkeppni á viðkomandi markaði raskist að öðru leyti. Svo sem áður er rakið kann samruni að teljast skaðlegur í fjölmiðlaréttarlegum skilningi þó svo samkeppnisréttarleg áhrif hans krefjist ekki íhlutunar og því er talið nauðsynlegt að leiða slíka heimild í lög. Íhlutun Samkeppniseftirlitsins á grundvelli ákvæðisins getur á sama hátt og samkvæmt samrunareglum samkeppnislaga bæði verið fólgin í ógildingu og setningu skilyrða. Þannig getur Samkeppniseftirlitið sett skilyrði sem ætlað er að draga úr skaðlegum áhrifum samruna á fjölræði og fjölbreytni í fjölmiðlun. Þannig má t.d. hugsa sér að Samkeppniseftirlitið geti sett skilyrði um að fréttastofur skuli reknar áfram í óbreyttri mynd þrátt fyrir samruna eigenda þeirra.

Með sömu rökum og tilgreind eru í skýringum með 1. gr. frumvarpsins er ekki lagt til að fjölmiðlamarkaður eða einstakir undirmarkaðir hans verði skilgreindir í lögnum heldur verði það gert í hverju máli fyrir sig.

### Um 3. gr.

Í 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar segir að um form og efni tilkynninga um samruna, málsmeðferð, viðurlög, kæru til áfrýjunarnefndar samkeppnismála og annað samkvæmt 1. og 2. gr. gildi ákvæði samkeppnislaga og reglur settar með stoð í þeim ef ekki er sérstaklega kveðið á um annað. Þannig eru t.d. gerðar sömu kröfur til samrunatilkynningar samkvæmt 2. gr. og samkvæmt samkeppnislögum og Samkeppniseftirlitið er bundið af sömu tímafrestum við meðferð samrunamála samkvæmt 2. gr. og það er almennt. Þá gilda t.d. rannsóknarheimildir Samkeppniseftirlitsins við meðferð samrunamála samkvæmt 2. gr. og Samkeppniseftirlitið getur bæði lagt á stjórnvaldssektir, t.d. vegna vanrækslu á tilkynningarskyldu og brots á banni við að

samruni komi til framkvæmda, og dagsektir. Þá sæta ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins í málum samkvæmt 1. og 2. gr. kæru til áfrýjunarnefndar samkeppnismála.

Í 2. mgr. frumvarpsgreinarinnar er svo lagt til að sérstaklega verði tiltekið að heimild samkeppnislaga til að tilkynna samruna með styttri tilkynningu gildi ekki um samruna samkvæmt 2. gr. Er þetta lagt til í því skyni að tryggja að Samkeppniseftirlitið fái allar þær upplýsingar sem nauðsynlegar eru til að leggja mat á það hvort samruni er til þess fallinn að hafa skaðleg áhrif á fjölræði og/eða fjölbreytni í fjölmiðlun en þau samkeppnisréttarlegu sjónarmið sem búa að baki heimild samkeppnislaga til að tilkynna samruna með styttri tilkynningu eiga ekki við um samruna sem sæta skoðun á þeim grundvelli.

Um 4. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.