

Rekstrarumhverfi fjölmiðla

**Tillögur nefndar um bætt rekstrarumhverfi
einkarekinna fjölmiðla**

Menntamálaráðuneyti : skýrslur og álitserðir
Janúar 2018

Útgefandi: Menntamálaráðuneyti
Sölvhólgötu 4
150 Reykjavík
Sími: 545 9500
Bréfasími: 562 3068
Netfang: postur@mrn.stjr.is
Veffang: www.menntamalaraduneyti.is

Umbrot og textavinnsla: Menntamálaráðuneyti

© 2018 Menntamálaráðuneyti

Efnisyfirlit

Efnisyfirlit	1
Myndayfirlit	3
Inngangur	4
1 Tillögur nefndarinnar	5
Tillaga A: Endurgreiðsla á hluta kostnaðar af framleiðslu á fréttum og fréttatengdu efni ...	5
Tillaga B: Ríkisútvarpið fari af auglýsingamarkaði	6
Tillaga C: Virðisaukaskattur áskrifta verði 11%	6
Tillaga D: Áfengis- og tóbaksauglýsingar verði heimilaðar	7
Tillaga E: Endurgreiðsla á hluta kostnaðar vegna textunar og talsetningar	7
Tillaga F: Undanþáguheimildir frá textun og talsetningu	8
Tillaga G: Gagnsæi í kaupum hins opinbera á auglýsingum	8
2 Störf nefndarinnar og markmið	9
2.1 Tvíþætt markmið	9
2.1.1 Lýðræðislegt hlutverk fjölmiðla	10
2.1.2 Menningarlegt hlutverk fjölmiðla	10
3 Fjölmiðlamarkaður á Íslandi	12
3.1 Skilgreining á fjölmiðli	12
3.2 Umfang markaðarins	12
3.3 Breytt umhverfi	14
4 Rekstrarvandi fjölmiðla	15
4.1 Viðvarandi taprekstur	15
4.2 Ljósvakamiðlar sameinast fjarskiptafyrirtækjum	16
4.3 Innsendar tillögur hagsmunaaðila	17
4.3.1 RÚV fari af auglýsingamarkaði	18
4.3.2 Lækkun VSK og aðrar skattaívilnanir	18
4.3.3 Ívilnanir til svæðisbundinna fjölmiðla	18
4.3.4 Hið opinbera móti sér auglýsingastefnu	18
4.3.5 Heimila auglýsingar sem nú eru bannaðar	19
4.3.6 Aukið svigrúm vegna textunar og talsetningar	19
4.3.7 Skýrari reglur um gegnsætt eignarhald	19
4.3.8 Aðrar tillögur frá fjölmiðlum	19
5 Skattamál fjölmiðla	21
5.1 Virðisaukaskattur	21
5.2 Rafrænir fréttamiðlar og virðisaukaskattur	22
5.3 Erlendar efnisveitur – Virðisaukaskattur	24
5.4. Skattlagning stafrænnar þjónustu	25
6 Samkeppnisumhverfi fjölmiðla	28
6.1 Samkeppni innanlands	28
6.1.1 RUV á auglýsingamarkaði	28
6.1.2 Takmarkanir og samkeppnisrekstur	30
6.1.3 Álit Samkeppniseftirlitsins	31
6.1.4 Áhrif á auglýsendur, framleiðendur og almenning	32
6.2 Samkeppni frá útlöndum	34
6.2.1 Efnisveitur	34
6.2.2 Svæðisbundnir skattar og þýðingakvaðir	35
6.2.3 Auglýsingaveitur og auglýsingamarkaður á heimsvísu	36
6.2.4 Google og Facebook eiga fimmtung af heimsmarkaði	36
6.2.5 Evrópa snýr vörn í sókn	37
6.2.6 Ísland orðið fyrir minni áhrifum	37
6.3 Takmarkanir sem horfa þarf til	38
7 Opinber stuðningur við fjölmiðla í helstu nágrannaríkjum	40
7.1 Almenn um ríkisstyrki til fjölmiðla	40
7.1.1 Kostir og gallar við ríkisstyrki til fjölmiðla	41
7.1.2 Hugmyndafræðin á bak við ríkisstyrki á Norðurlöndunum	42

8	Endurgreiðsla á kostnaði	44
8.1	Skattaafslættir og endurgreiðsla á kostnaði	44
8.2	Endurgreiddur kostnaður	45
9	Fylgiskjöl / Viðaukar	47
9.1	Álit minnihluta nefndarinnar	48
9.2	Álit fulltrúa fjármála- og efnahagsráðuneytisins	52
9.3	Opinber stuðningur við fjölmiðla í helstu nágrannaríkjum	54
9.3.1	Noregur	54
9.3.2	Svíþjóð	56
9.3.3	Danmörk	59
9.3.4	Finnland	60
9.3.5	Bretland	62
9.3.6	Frakkland	63
9.3.7	Þýskaland	65
9.4	Bréf til hagsmunaaðila	67
9.5	Helstu tillögur einkarekinna fjölmiðla	68

Myndayfirlit

Mynd 1: Afkoma fjölmiðlafyrirtækja á árunum 2014-2016.....	15
Mynd 2: Greiddur virðisaukaskattur í atvinnugreininni Dagblaðaútgáfa	22
Mynd 3: Þróun í neyslu fréttu í Noregi.....	23
Mynd 4: Hlutdeild RÚV á auglýsingamarkaði.....	29

Inngangur

Mennta- og menningarmálaráðherra skipaði þann 30. desember 2016 nefnd til að fjalla um tillögur um breytingar á lögum og/eða aðrar nauðsynlegar aðgerðir til að bæta rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla hér á landi. Tillögurnar áttu að miðast við það að tryggja að hér á landi fengist þrífist fjölbreyttur markaður frjálsra fjölmiðla, með tilliti til mikilvægs hlutverks þeirra fyrir lýðræðisþróun og samfélagsumræðu.

Eitt tilefni þess að nefndin var skipuð var að fulltrúar einkarekinna fjölmiðla vöktu athygli stjórnvalda á miklum erfiðleikum í rekstri þeirra sem rekja mætti til ýmissa utanaðkomandi aðstæðna. Skoruðu nokkrir einkareknir fjölmiðlar opinberlega á stjórnvöld að gera „nauðsynlegar, málefnalegar og tímabærar breytingar á íslenskri löggjöf til þess að jafna samkeppnisstöðu félaga á íslenskum fjölmiðlamarkaði“.

Nefndina skipuðu Björgvin Guðmundsson, sem jafnframt var formaður, Elfa Ýr Gylfadóttir, Soffía Haraldsdóttir og Svanbjörn Thoroddsen án tilnefningar. Hlynur Ingason var tilnefndur af fjármála- og efnahagsráðuneyti.

Niðurstaða nefndarinnar er að þótt fjölmiðlaumhverfi á Íslandi sé á margan hátt fjölbreytt, sé tekið tillit til mannfæðar, þá dylst engum að rekstur einkarekinna fjölmiðla er erfiður. Rekstrarerfiðleikar fjölmiðla gefa hinu opinbera tilefni til að stuðla að bættu rekstrarumhverfi þeirra.

Nefndin skilaði skýrslu til ráðherra þann 25. janúar 2018. Við yfirferð nefndarinnar og skoðun hennar á þeim lögum og reglum sem gilda um fjölmiðla hér á landi hafði nefndin sérstaklega í huga skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samingnum. Fyrir liggur að ýmis réttindi og skyldur fylgja slíku alþjóðasamstarfi. Ýmsar takmarkanir leiða því af samingnum í ljósi jafnræðis- og samkeppnissjónarmiða á innri markaðnum. Vegna þess skoðaði nefndin sérstaklega þær alþjóðlegu reglur sem fylgja samstarfinu, m.a. ákvæði hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar og ríkisstyrkjareglur EES-samningsins.

Efnisyfirlit skýrslunnar má nálgast hér að framan, en vakin er sérstök athygli á kafla 1, þar sem fjallað er um þær tillögur sem nefndin telur að séu til þess fallnar að bæta rekstrarumhverfi fjölmiðla á Íslandi. Rétt er að taka fram að ekki var einhugur meðal nefndarmanna um allar tillögur nefndarinnar. Greint verður sérstaklega frá afstöðu þeirra nefndarmanna sem ekki eru sammála einstaka tillögum meirihluta nefndarinnar.¹

¹ Sjá viðauka 1 og 2

1 Tillögur nefndarinnar

Nefnd um rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla hefur yfirfarið allar þær ábendingar sem henni hafa borist. Þá hefur nefndin tekið afstöðu til ýmissa hugmynda sem hafa verið til umræðu bæði hér á landi og erlendis og varða umgjörð og rekstur einkarekinna fjölmiðla. Niðurstöðurnar koma fram í þeim tillögum sem reifaðar eru í þessum kafla.²

Tillögur nefndarinnar eru eftirfarandi:

- a) Endurgreiðsla á hluta kostnaðar vegna framleiðslu á fréttum og fréttatengdu efni
- b) Ríkisútvarpið fari af auglýsingamarkaði
- c) Virðisaukaskattur á sölu og áskriftum á rafrænu formi og af hljóð- og myndefni eftir pöntun verði 11%
- d) Áfengis og tóbaksauglýsingar verði heimilaðar
- e) Endurgreiðsla á hluta kostnaðar vegna textunar og talsetningar
- f) Undanþáguheimildir frá textun og talsetningu
- g) Gagnsæi í kaupum hins opinbera á auglýsingum

Tillaga A: Endurgreiðsla á hluta kostnaðar af framleiðslu á fréttum og fréttatengdu efni

Nefndin leggur til að heimilt verði að endurgreiða úr ríkissjóði hlutfall af framleiðslukostnaði einkarekinna fjölmiðla sem til fellur við framleiðslu á fréttum og fréttatengdu efni á Íslandi. Lagt er til að miða skuli hlutfallið við allt að 25% í samræmi við tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar og hljóðritunar á tónlist, þó að ákveðnu hámarki.

Frjálsir fjölmiðlar sinna bæði lýðræðislegu og menningarlegu hlutverki í íslensku samfélagi. Mikilvægt er að þeir geti framleitt og miðlað fréttum og fréttatengdu efni til almennings. Með endurgreiðslum á hluta framleiðslu á fréttatengdu efni er komið til móts við þau mikilvægu sjónarmið að bæta þurfi rekstrargrundvöll einkarekinna fjölmiðla sem sinna lýðræðislegu hlutverki með öflun og miðlun upplýsinga til almennings.

Nefndin leggur til að fjölmiðlar þurfi að uppfylla tiltekin skilyrði til að njóta endurgreiðslu, en mikilvægt er að það ferli verði ekki flókið eða kostnaðarsamt. Meðal slíkra skilyrða getur verið staðfesting Fjölmiðlanefndar á að fjölmiðillinn falli undir gildissvið fjölmiðlalaga og miðli fréttum og fréttatengdu efni, svo og staðfesting þriðja aðila (t.d. endurskoðanda) á þeim rekstrarkostnaði sem lagður er til grundvallar endurgreiðslunni. Við framkvæmdina væri hægt að taka mið af gildandi lögum um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar og hljóðritunar á tónlist. Einnig telur nefndin rétt að höfð sé hliðsjón af ákvörðun Eftirlitstofnunar EFTA frá 15. júní 2016³ um skilyrði til framleiðslustyrkja fyrir fréttir og fréttatengt efni. Þá er það mat nefndarinnar að eðlilegt sé að settar verði reglur um hámark endurgreiðslna til fjölmiðla, t.a.m. með hliðsjón af reglum um endurgreiðslu vegna kvikmyndagerðar og hljóðritunar á tónlist.

² Líta þarf til skuldbindinga Íslands samkvæmt EES-samningi. Sjá nánar kafla 6.3

³ Álit ESA kemur til vegna framleiðslustyrkjakerfis sem sett var á fót í Noregi, vegna framleiðslu á fréttum og fréttatengdu efni (e. news and current media). Meðal skilyrða sem norsk yfirvöld gerðu voru m.a. að aðalmarkmið fjölmiðilsins væri framleiðsla á fréttatengdu efni og dreifing fréttanna í víðum skilningi auk þess sem miðill þarf að lúta ritstjórn. Ekki var horft til miðla þar sem meginhluti efnisins eru auglýsingar. Sjá nánar: <http://www.eftasurv.int/media/esa-docs/physical/126-16-COL.pdf>

Tillaga B: Ríkisútvarpið fari af auglýsingamarkaði

Meirihluti nefndarinnar leggur til að Ríkisútvarpið fari hið fyrsta af auglýsingamarkaði. Þar með verði horfið frá samkeppnisrekstri ríkisins í auglýsingasölu, bæði í sjónvarpi og útvarpi.

Einkareknir fjölmiðlar hér á landi búa við skakka samkeppnisstöðu vegna þess að þeir keppa við Ríkisútvarpið, sem nýtur umtalsverðra ríkisframlaga, um sölu auglýsinga á markaði.

Fjölmiðlar telja Ríkisútvarpið of sterkan keppinaut á auglýsingamarkaði og taki of mikið til sín, sérstaklega í sjónvarpi. Þá hefur Samkeppniseftirlitið einnig gagnrýnt veru Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði. Tekjur Ríkisútvarpsins af auglýsingum og kostunum voru um 2,2 milljarðar króna á árinu 2016 og er áætlað að það hafi verið um 20% af birtingarfé auglýsinga á innlendum markaði og um 44% af birtingarfé auglýsinga í útvarpi og sjónvarpi. Fari Ríkisútvarpið af auglýsingamarkaði getur það haft veruleg áhrif á rekstrarumhverfi frjálsra fjölmiðla.

Samkvæmt ársreikningi Ríkisútvarpsins voru hreinar tekjur af samkeppnisrekstri um 1,8 milljarður króna árið 2016. Stjórnvöld þurfa að meta hvort bæta eigi upp það tekjutap félagsins að hluta eða öllu leyti, en ef það er gert lægi beinast við að fjármagna það með hækkun afnotagjalda.

Nýlegar skýrslur frá Norðurlöndunum sýna að auglýsendur hafa varið umtalsverðu fjármagni í auglýsingar hjá alþjóðlegum risum á borð við Google og Facebook (líkt og fjallað er um í kafla 6.2.4). Auglýsingarmarkaðurinn er í stöðugri þróun og kaupendur auglýsinga leita sífellt nýrra leiða til að koma skilaboðum sínum á framfæri, hvort sem er í sjónvarpi, útvarpi, á prentmiðlum, vefmiðlum, samfélagsmiðlum eða með öðrum hætti. Jafnframt er sala alþjóðlegra netmiðla á auglýsingum að aukast. Það er því ekki sjálfgefið að það auglýsingafé sem nú fer til Ríkisútvarpsins skili sér allt til einkarekinna innlendra fjölmiðla, en samkeppnisstaða þeirra mun væntanlega batna.

Tillaga C: Virðisaukaskattur áskrifta verði 11%

Nefndin leggur til að sala og áskriftir dagblaða, tímarita og landsmála- og héraðsfréttablaða, hvort sem eru á prentuðu eða rafrænu formi, skattleggist í sama skattþrepi og falli í lægra skatthlutfall virðisaukaskatts, 11%. Meiri hluti nefndarinnar telur jafnframt að áskriftir hljóð- og myndmiðla, bæði í línulegri dagskrá og hljóð- og myndefni eftir pöntun skuli falla undir lægra skattþrep virðisaukaskatts, þ.e. 11% skatthlutfall.

Við sölu áskrifta innheimta fjölmiðlar nú 24% virðisaukaskatt í almennu þrepi af sölu dagblaða, tímarita og landsmála- og héraðsfréttablaða á rafrænu formi, á meðan sala sömu miðla á pappírformi fellur undir 11% virðisaukaskatt. Um sambærilega þjónustu er gjarnan að ræða, hvort sem efninu er miðlað á prenti eða með rafrænum hætti.

Nefndin bendir á að virðisaukaskattur er neysluskattur og af því leiðir að hið beina skattalega hagræði af lækkuninni ætti að skila sér til viðskiptavina fjölmiðlanna, hvort sem um er að ræða áskrifendur fjölmiðla eða þá sem kaupa aðgang að einstaka viðburðum, sýningum og blöðum. Lækkunin getur því aukið eftirspurnina sem þá skilar sér til fjölmiðlafyrirtækjanna og styrkir þannig rekstur þeirra.

Sérstaklega var skoðað hvort færa ætti áskriftargjöld af sölu fréttamiðla í 0% skattþrep, þannig að enginn skattur leggjist á áskriftargjöld en heimilt væri að óska eftir innskatti vegna aðfanga úr ríkissjóði. Í ljósi eðlis þeirra atvinnugreina sem falla undir núllskatt í gildandi

lögum þótti þessi kostur ekki vænlegur. Þegar litið er til eðlis þeirra atvinnugreina sem nú eru felldar undir núllskatt í lögum um virðisaukaskatt, má sjá að þær lúta nær allar að útflutningi eða milliríkjavíðskiptum. Þar sem neysla og nýting umræddra vara og þjónustu fer fram erlendis bera slíkar vörur og þjónusta ekki virðisaukaskatt hér á landi.

Nefndin telur einnig rétt að benda á að mun algengara er að íslenskir fjölmiðlar bjóði efni sitt frítt í formi fríblaða eða á fréttavefjum sínum á netinu en erlendis. Hefur skapast hefð fyrir því hér á landi að fá aðgang að fréttum án þess að greitt sé sérstaklega fyrir það. Nefndin telur því að 0% virðisaukaskattur á áskrift að fréttamiðlum hafi ekki sömu áhrif hér á landi eins og í Noregi þar sem sú leið hefur verið farin.

Einnig var skoðaður sá möguleiki að áskriftir fjölmiðla yrðu undanþegnar virðisaukaskatti og þá án innskattsréttar, (undanþegin þjónusta), líkt og til dæmis sala miða í leikhús og á söfn. Sú leið yrði ekki eins kostnaðarsöm fyrir ríkissjóð eins og að undanþiggja þá frá skattskyldri veltu með 0% skatti þar sem að innskattsréttur er þá ekki fyrir hendi. Nefndin telur þó að ávinningur fjölmiðla af að undanþiggja þá frá greiðslu virðisaukaskatts yrði væntanlega takmarkaður fyrir þá enda gætu fjölmiðlafyrirtæki þá ekki nýtt sér innskatt vegna aðfanga.

Tillaga D: Áfengis- og tóbaksauglýsingar verði heimilaðar

Meirihluti nefndarinnar leggur til að birtingar á áfengis- og tóbaksauglýsingum verði heimilaðar, innan þess ramma sem alþjóðlegar skuldbindingar Íslands segja til um.

Á Íslandi er bannað að auglýsa í fjölmiðlum áfengi og tóbak nema að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Bent hefur verið á að bannið þjóni vart tilgangi sínum lengur þar sem slíkar auglýsingar berist Íslendingum í erlendum miðlum, hvort sem er í gegnum erlenda hljóð- og myndmiðla, erlenda vefi og samfélagsmiðla eða erlend blöð og tímarit.

Áfengi og tóbak eru löglegar neysluvörur hér á landi, þótt um þær gildi sérstakar reglur t.d. hvað varðar framsetningu og aðgengi. Auglýsingar af þessu tagi eru einnig áberandi hluti auglýsingamarkaðar á heimsvísu og þótt ekkert sé tryggt í þeim efnum, þá má reikna með að íslenskir fjölmiðlar geti aflað talsverðra tekna með slíkri auglýsingasölu. Auknar tekjur myndu þannig bæta fjárhagslega stöðu einkarekinna fjölmiðla.

Takmarkanir sem settar eru á sölu slíkra auglýsinga þurfa að taka mið af breyttu neyslumynstri almennings og sístækkandi hlutdeild erlendra miðla á íslenskum markaði. Er það mat meirihluta nefndarinnar að íslenskir fjölmiðlar eigi að lúta sambærilegum reglum og þeir erlendu. Um er að ræða mikla tekjumöguleika og þar með mikla hagsmuni fyrir íslenska fjölmiðla. Ísland hefur nú þegar gengist undir alþjóðlegar skuldbindingar sem taka mið af lýðheilsusjónarmiðum. Meirihluti nefndarinnar telur að heimild fyrir fyrrnefndum auglýsingum þurfi að taka mið af þeim skuldbindingum við útfærslu tillögunnar.

Tillaga E: Endurgreiðsla á hluta kostnaðar vegna textunar og talsetningar

Nefndin leggur til að einkareknir fjölmiðlar sem falla undir gildissvið laga um fjölmiðla geti sótt um endurgreiðslur til að mæta kostnaði af lögbundinni textun og talsetningu yfir á íslensku.

Íslenskir fjölmiðlar, sem texta og talsetja efni yfir á íslensku, hafa bent á að ákvæði laga um fjölmiðla um vernd íslenskrar tungu séu verulega íþyngjandi vegna kostnaðar. Þá hafa þeir bent á að ekki sé sama skylda lögð á aðila sem starfandi eru á íslenskum markaði en skráðir eru í öðrum ríkjum EES. Dæmi eru um að erlend fjölmiðlafyrirtæki sem bjóða efni

sitt hér á landi hafi ekki textað og talsett efni sitt á íslensku líkt og þau gera á flestum öðrum málsvæðum og má væntanlega rekja það til smæðar íslenska markaðarins. Nefndin telur að þarna gæti misræmis í samkeppnisstöðu íslenskra og erlendra fjölmiðla og telur að stjórnvöld þurfi að leggja sitt af mörkum til að vernda íslenska tungu og styrkja jafnframt rekstrargrundvöll íslenskra fjölmiðlafyrirtækja.

Finna má fordæmi fyrir endurgreiðslu kostnaðar af hálfu hins opinbera í lögum um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar og reglugerð um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi⁴. Í reglugerðinni er fjallað um skilyrði fyrir 25% endurgreiðslu, t.a.m. að viðkomandi framleiðsla sé meðal annars til þess fallin að koma íslenskri menningu á framfæri og kynna sögu lands eða náttúru.

Í lögum um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls nr. 61/2011 kemur fram að standa beri vörð um íslenska tungu. Telur nefndin að stjórnvöld þurfi með einum eða öðrum hætti að veita bæði opinberum aðilum og einkaaðilum stuðning til að framfylgja þeirri stefnu. Nefndin vill sérstaklega í þessu sambandi minna á mikilvægi íslenskunnar í fjölmiðlum sem m.a. er fjallað um í íslenskri málstefnu.⁵ Telur nefndin að endurgreiðsla hluta kostnaðar við textun og talsetningu stuðli bæði að því að styrkja stöðu íslenskrar tungu og bæti rekstrarskilyrði hljóð- og myndmiðla.

Tillaga F: Undanþáguheimildir frá textun og talsetningu

Nefndin leggur til að fjölmiðlar geti sótt um undanþágu til Fjölmiðlanefndar frá textun eða talsetningu á sýningum á erlendu efni.

Nefndin telur að meginreglan skuli vera sú að talsetja eða texta eigi hlóð- og myndefni. Nefndin leggur þó til að gera megi ákveðnar undanþágur frá meginreglunni. Þannig geti íslenskir miðlar miðlað efni með erlendu tali í undantekningartilvikum án þess að texti eða tal fylgi. Í slíkum tilvikum þarf að m.a. að líta til þess hvort um sé að ræða beina útsendingu efnis sem erfitt er að texta eða endursegja frá í rauntíma. Lagt er til að tillagan verði nánar útfærð í lögum um fjölmiðla.

Tillaga G: Gagnsæi í kaupum hins opinbera á auglýsingum

Nefndin leggur til að settar verði skýrar reglur um gagnsæi í auglýsingakaupum hins opinbera þannig að opinberum aðilum beri að birta sundurliðaðar upplýsingar um kaup á auglýsingum.

Hið opinbera er stórkaupandi að auglýsingum í fjölmiðlum og mikilvægt er að skilaboð stjórnvalda hverju sinni komist áleiðis til almennings í gegnum ólíka fjölmiðla. Nefndin telur mikilvægt að gagnsæi sé til staðar í kaupum opinberra aðila á auglýsingum. Ekki er mælt til þess að auglýsingafé sé dreift með tilteknum hætti á milli miðla. Hins vegar leggur nefndin til að upplýst sé með gagnsæjum hætti hvert auglýsingaféð rennur. Þær upplýsingar eigi að birta og stuðla þannig að gagnsæi bæði fyrir almenning og íslenska fjölmiðla.

Stjórnvöld hafa nú þegar opnað bókhald ráðuneytanna á sérstökum vef, opinreikningar.is, og þar gefst kostur á að rýna í fjárútlát í einstökum atriðum. Lagt er til að auglýsingafé hins opinbera til fjölmiðla verði jafnframt gert opinbert af hálfu undirstofnanna ráðuneyta, opinberra fyrirtækja, sveitafélaga og annarra opinberra aðila.

⁴ Sjá lög nr. 43/1999, um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi og reglugerð nr. 450/2017 um sama efni.

⁵ Sjá þingsályktun um íslenska málstefnu (þskj. 699 – 198. mál) sem lagt var fyrir á 136. Löggjafarþingi 2008 – 2009 og samþykkt var á Alþingi þann 12. mars 2009.

2 Störf nefndarinnar og markmið

Nefnd menntamálaráðherra um rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla hafði það hlutverk að kortleggja ráðstafanir sem stjórnvöld gætu beitt sér fyrir til að styrkja rekstrarförsendur einkarekinna fjölmiðla.

Nefndarmenn hittust reglulega á fundum. Í upphafi hittist nefndin til að afmarka verkefnið og ræða áherslur í starfinu. Kallað var eftir tillögum um aðgerðir frá forsvarsmönnum allra einkarekinna fjölmiðla sem hafa hlotið leyfi eða eru skráðir hjá Fjölmiðlanefnd, 110 talsins.⁶ Fylgst var með móttöku tölvupósta frá nefndinni rafrænt og í þeim tilvikum sem móttökustaðfestingar bárust ekki var hringt í skráðan forsvarsmann miðilsins. Í kjölfarið bárust nefndinni tillögur frá 25 fjölmiðlum og leyfishöfum.⁷

Páll Gunnar Pálsson forstjóri og Sonja Bjarnadóttir sviðsstjóri hjá Samkeppniseftirlitinu, komu á fund nefndarinnar til að ræða stöðu fjölmiðla út frá samkeppnissjónarmiði. Þá fundaði Þórmundur Bergsson, framkvæmdastjóri MediaCom, með nefndinni um ýmislegt er varðar auglýsingamarkað fjölmiðla. Nefndarmenn áttu auk þess samtöl í gegnum síma við ýmsa einstaklinga sem tengjast fjölmiðlum með einum eða öðrum hætti, einstaklingar sem gátu veitt upplýsingar um stöðu mála og gátu veitt upplýsingar út frá ólíkum sjónarhornum.

Til að átta sig á umfangi fjölmiðlamarkaðarins kallaði nefndin eftir fjárhagsupplýsingum frá stærstu fyrirtækjunum. Til að gæta fulls trúnaðar tók starfsmaður hjá KPMG við gögnum með það að markmiði að vinna úr þeim yfirlit yfir stöðu mála fyrir nefndina. Aðeins þrjú fyrirtæki urðu við þessari beiðni. Önnur fyrirtæki kusu að afhenda ekki gögn til nefndarinnar, sem gerði það að verkum að nefndin gat ekki fengið heildstæða yfirsýn yfir markaðinn. Slík samantekt hefði því orðið ómarktæk. Þetta var ekki eina tilvikið þar sem nefndin fékk ekki upplýsingar sem óskað var eftir. Til dæmis var ekki mögulegt að fá upplýsingar frá Bláðamannafélagi Íslands um heildarlaunagreiðslur fjölmiðla til að átta sig á umfangi stærsta kostnaðarliðar í rekstri fjölmiðla á Íslandi. Í öðrum tilvikum voru upplýsingar ekki til staðar, sem annars hefðu varpað skýrara ljósi á rekstrarumhverfi fjölmiðla.

Nefndin skoðaði hvað í íslenskri löggjöf, stjórnvaldsaðgerðum og skuldbindingum við önnur ríki gæti haft íþyngjandi áhrif á rekstur fyrirtækjanna. Nefndin fjallaði jafnframt um rekstrarskilyrði fjölmiðla, hvaða áhrif tæknipróun hefði á mismunandi tegundir miðla og breytingar á auglýsingamarkaði þar sem auglýsingar eru ein megin tekjulind fjölmiðla ásamt áskriftartekjum. Staða RÚV á fjölmiðlamarkaði var skoðuð og borin saman við stöðu ríkismiðla í öðrum ríkjum sem við berum okkur saman við. Þá tók nefndin einnig til skoðunar hvort og þá hvernig hið opinbera geti styrkt og stutt við rekstur einkarekinna fjölmiðla með beinum eða óbeinum hætti og hvernig þeim málum er háttað í nærliggjandi löndum.

2.1 Tvíþætt markmið

Nefndin ákvað að hafa að leiðarljósi í starfi sínu og tillögum bæði lýðræðislegt og menningarlegt hlutverk fjölmiðla. Tryggja þurfi að einkareknir fjölmiðlar geti sinnt þessum hlutverkum sínum með viðunandi hætti.

Fjölmiðlar hafa rík réttindi og skyldur umfram önnur fyrirtæki á markaði. Þau réttindi og skyldur byggja á eðli starfsemi fjölmiðla, m.a. til miðlunar á fréttum og fréttatengdu efni í lýðræðissamfélagi. Frjálsir fjölmiðlar þykja grundvöllur fjölbreyttrar umræðu í samfélaginu þar sem mismunandi skoðanir koma fram. Þeir miðla fréttum og upplýsingum, eru

⁶ Bréf sent á 96 fjölmiðla og fjölmiðlaveitur auk 14 leyfishafa sem skráðir voru á vef Fjölmiðlanefndar í febrúar 2017.

⁷ Sjá viðauka 5

vettvangur skoðanaskipta og hafa það menningarlega hlutverk að spegla sjálfsmýnd og sögu þjóðarinnar.

Tjáningarfrelsið er varið í 73. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands. Jafnframt er tjáningar- og skoðanafrelsi tryggt í 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu sem Ísland er aðili að. Þó er grundvöllur lýðræðislegrar skipunar talinn byggjast á frjálsri miðlun upplýsinga og skoðana enda nýtur tjáningarfrelsið verndar í stjórnarskrá og starfsemi fjölmiðla er varin í íslenskri löggjöf⁸.

2.1.1 Lýðræðislegt hlutverk fjölmiðla

Upplýsingamiðlun hefur tekið gríðarlegum breytingum undanfarna áratugi samhliða tækniframförum. Sífellt auðveldara er að koma upplýsingum á framfæri og tryggja þeim víðtæka dreifingu, hvort sem þær eru réttar eða rangar. Þessi þróun hefur verið til umfjöllunar víða um lönd, ekki síst vegna þess hvað hún þykir geta haft neikvæð áhrif á lýðræði⁹. Réttar upplýsingar og ólík sjónarmið séu grundvöllur þess að almenningur geti mótað sér skoðun á fjölbreyttum málefnum með upplýstum og rökstuddum hætti.

Augum almennings hefur verið beint að mikilvægi þess að reynslumiklir blaða- og fréttamenn vinni úr upplýsingum sem varða mikilvæg málefni, sannreyni þær og forgangsraði þeim. Sú úrvinnsla sem unnin er á ritstjórnnum fjölmiðla þar sem réttmæti upplýsinga og fréttar er kannað er orðin enn mikilvægari en áður. Fagleg vinnubrögð, hlutlægni og sjálfstæði fjölmiðla liggur lýðræðinu til grundvallar. Því eru samfélagslegir hagsmunir fólgnir í að viðhalda fjárhagslegum styrkleika fjölmiðla til að þeir geti haldið úti öflugum ritstjórnnum. Nauðsynlegt er að blaða- og fréttamenn fái svigrúm og tíma til að sinna þessu mikilvæga lýðræðis- og samfélagshlutverki. Mikilvægt er að á Íslandi séu starfandi öflugir og frjálsir fjölmiðlar í eigu ólíkra aðila sem eiga í heilbrigðri samkeppni sín á milli um miðlun upplýsinga. Ein grunnforsenda lýðræðislegrar umræðu hlýtur að vera að almenningur hafi aðgang að réttum upplýsingum, sem búið er að sannreyna, til að geta mótað sér upplýstar skoðanir á málefnum líðandi stundar. Í fámennu samfélagi eins og á Íslandi er því brýnt að tryggja fjölbreytta, öfluga og sjálfstæða fjölmiðla til að flytja fréttir og miðla upplýsingum bæði á staðbundnum svæðum og á landsvísu. Þá er mikilvægt að atburðir og þróun erlendis sé sett í íslenskt samhengi.

2.1.2 Menningarlegt hlutverk fjölmiðla

Fjölmiðlar gegna mikilvægu menningarlegu hlutverki í íslensku samfélagi. Metnaðarfullt íslenskt efni speglar sögu og sjálfsmýnd íslenskrar þjóðar. Engin önnur þjóð mun sinna þessu mikilvæga hlutverki fyrir Íslendinga. Miðlarnir gegna lykilhlutverki í framleiðslu menningarrefnis, miðlun á íslenskri myndlist, tónlist, sviðslistum og annarri menningarstarfsemi, auk þess sem fjölmiðlar gegna mikilvægu hlutverki í fréttaflutningi af menningarviðburðum, sagnaritun og umfjöllun um ýmislegt er viðkemur ólíkum menningarkimur og landshlutum.

Eitt er það hlutverk íslenskra fjölmiðla að vernda og viðhalda íslenskri tungu. Íslenskt efni í fjölmiðlum, hvort sem það er frumgert, þýtt, textað eða talsett þykir skipta höfuðmáli til að viðhalda tungumálinu. Íslenskir fjölmiðlar standa sig með ágætum í þessu hlutverki. Ekki

⁸ Sjá lög nr. 38/2011 um fjölmiðla: [/http://www.althingi.is/lagas/147/2011038.html](http://www.althingi.is/lagas/147/2011038.html)

⁹ Í þessu samhengi má m.a. nefna að forseti Frakklands hefur kynnt til sögunnar aðgerðir þar í landi með nýrri lagasetningu til þess að takast á við svokallaðar „fals fréttir“, (e. „fake news“), sjá: <http://www.bbc.com/news/world-europe-42560688>

síst vegna þess að samkvæmt fjölmiðlalögum skal erlent efni sjónvarpsstöðva vera textað eða talsett¹⁰.

Með aukinni tækni standa Íslendingar frammi fyrir enn meiri áskorun þegar kemur að verndun íslenskrar tungu. Aðgangur íslenskra barna og unglunga að erlendu efni er engin takmörk sett. Nægir þar að nefna erlendar efnisveitur á borð við Netflix og Youtube sem eru öllum aðgengilegar og innihalda gríðarlegt magn af afþreyingarefni fyrir börn, unglunga og fullorðna.

Þótt kostnaður íslenskra fjölmiðlafyrirtækja af gerð íslensks efnis, þýðingum, textun og talsetningu liggja ekki fyrir opinberlega eða í ársreikningum miðlanna má ætla að hann sé umtalsverður og þyngi mjög rekstur fyrirtækjanna. Til að tryggja að íslenskir fjölmiðlar geti átt í heilbrigðri samkeppni við erlenda miðla er nauðsynlegt að gera þeim kleift að sinna menningarlegu hlutverki sínu gagnvart Íslendingum.

¹⁰ Í 2. mgr. 29. gr. laga nr. 38/2011 um fjölmiðla segir að hljóð- og myndefni á erlendu máli, hvort heldur sem því er miðlað á línulegri dagskrá eða eftir pöntun, skuli jafnan fylgja íslenskt tal eða texti á íslensku eftir því sem við eigi hverju sinni. Það eigi þó ekki við þegar fluttir eru erlendis 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 fjölmiðlaveita, eftir því sem kostur er, láta fylgja endursögn eða kynningu á íslensku á þeim atburðum sem orðið hafa.

3 Fjölmiðlamarkaður á Íslandi

Fjölmiðlamarkaður hefur tekið örum breytingum hér á landi og á heimsvísu. Tækniþróun og umfangsmiklar breytingar á neyslumynstri fólks hafa séð til þess. Nýjar tegundir miðla og nýjar aðferðir í miðlun hafa sprottið upp og valdið markaðsrofi sem vekja upp grundvallarspurningar eins og hvað sé fjölmiðill og hvað ekki.

3.1 Skilgreining á fjölmiðli

Til þess að teljast vera fjölmiðill í skilningi laganna þurfa slíkir miðlar að uppfylla þau grundvallarskilyrði sem sett eru fram í skilgreiningu í lögum nr. 38/2011.

„Fjölmiðill er hvers konar miðill sem með reglubundnum hætti miðlar til almennings efni er lýtur ritstjórn. Til fjölmiðla teljast m.a. dagblöð og tímarit, ásamt fylgiritum þeirra, netmiðlar, hljóð- og myndmiðlar og aðrir sambærilegir miðlar.“¹¹

Hugtakið fjölmiðill nær þannig til hljóðvarpsstöðva, sjónvarpsstöðva og aðila sem miðla hljóð-, mynd- eða ritefni á vefmiðlum dagblaða, tímarita, streymisveitum o.fl., svo framarlega sem að ritstjórn er fyrir hendi. Inntak hugtaksins „ritstjórn“ hefur því afgerandi þýðingu við mat á því hvort um fjölmiðil í skilningi laganna sé að ræða, en samkvæmt lögnum felur ritstjórn í sér stjórn á vali og skipan þess efnis sem miðlað er¹².

Hugtakið fjölmiðill er einnig notað í þrengri merkingu og nær það þá aðeins til fjölmiðla sem hafa opinbera umræðu að meginmarkmiði, eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpi til laga um fjölmiðla. Þar er vitnað í skýrslu nefndar menntamálaráðherra um eignarhald á fjölmiðlum á Íslandi sem kom út árið 2005 þar sem sagði 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. Fjölmiðill getur notað ólíkar leiðir til að dreifa þeim upplýsingum sem hann aflar: Hann getur gert það sem dagblað eða tímarit, á ljósvakanum, í útvarpi eða sjónvarpi eða á netinu.“¹³

Nefndin fjallaði í grófum dráttum um tvö konar fjölmiðla. Annars vegar fjölmiðla sem lúta ritstjórn, en þeir hafa það jafnan að markmiði að miðla á faglegan og hlutlægan hátt fréttum og upplýsingum. Slíkir fjölmiðlar hafa mikilvægu lýðræðislegu hlutverki að gegna og erfiðleikar í rekstri þeirra gætu því haft neikvæð lýðræðisleg áhrif í samfélaginu. Þeir gegna líka sterku menningarlegu hlutverki, bæði með miðlun menningar og verandi miðlar á íslenskri tungu. Hins vegar var fjallað um myndveitur, sem miðla fjölbreyttu íslensku og erlendu myndefni. Rekstrarerfiðleikar myndveitna geta haft neikvæð menningarleg áhrif á samfélagið hafi þær ekki fjárhagslegt bolmagn til að framleiða og miðla íslensku efni.

3.2 Umfang markaðarins

Íslenskur fjölmiðlamarkaður er fjölskrúðugur sé tekið tillit til fólksfæðar. Fyrir utan stærri fjölmiðla sem miðlað er á landsvísu, eru allmörg héraðsfréttablöð eða staðbundnir miðlar og vefrit starfandi þar sem einblínt er á fréttaflutning úr heimabyggð. Nýir fjölmiðlar líta reglulega dagsins ljós, má þar nefna nýja vefmiðla, hverfablöð og ljósvakamiðla. Á vef

¹¹Lög um fjölmiðla, 2.gr.: <http://www.althingi.is/lagas/nuna/2011038.html>

¹² Sjá í þessu samhengi athugasemdir um 2. gr. frumvarps til laga nr. 38/2011 um fjölmiðla: <http://www.althingi.is/alttext/139/s/0215.html>

¹³ Sjá: https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/MRN-pdf_Upplysingar-Utgefing/Fjolmidlaskyrsla.pdf

Fjölmiðlanefndar er að finna lista yfir um 100 fjölmiðlaveitur hér á landi. Miðlarnir sjálfir eru þó fleiri og segja nokkuð um fjölda og fjölbreytni íslenskra fjölmiðla.

Gróft á litið eru gefin út rúmlega 50 dag- eða vikublöð og tæplega 30 tímarit. Hér starfa um 80 vefmiðlar, um 20 sjónvarpsstöðvar¹⁴ og tæplega 20 útvarpsstöðvar. Þá eru starfandi ýmsar aðrar efnisveitur.¹⁵ Allir þessir miðlar gegna lýðræðislegu og menningarlegu hlutverki. Fjöldi fjölmiðla gefur ágæta mynd af fjölbreyttri flóru fjölmiðla á landsvísu, en breytir því þó ekki að fáir stórir fjölmiðlar sem gefnir eru út á landsvísu hafa þó yfirburði hvað varðar lestur, áhorf eða hlustun.

Upplýsingar hafa ekki fengist um stærð fjölmiðlamarkaðarins í krónum talið. Nefndin leitaði til nokkurra af þeim fjölmiðlafyrirtækjum, sem ætla má að hafi stærsta markaðshlutdeild, eftir upplýsingum sem gætu gefið grófa mynd af umfangi markaðarins. Aðeins örfá þeirra voru tilbúin til að veita nefndinni umbeðnar upplýsingar, eins og tilgreint er í kaflanum um störf nefndarinnar.

Ætla má að stærstur hluti tekna fjölmiðla sé, líkt og áður, af sölu auglýsinga. Sé miðað við upplýsingar frá Hagstofu Íslands um auglýsingasölu námu tekjur íslenskra fjölmiðla af auglýsingum árið 2015 tæpum 12 milljörðum króna.¹⁶ Þar af var 43% vegna auglýsinga í fréttablöðum. Nánar er fjallað um auglýsingamarkaðinn í kaflanum Rekstrarvandi fjölmiðla.

Samkvæmt upplýsingum frá fimm stærstu birtingahúsum landsins, sem fjölmiðlanefnd tók saman, keyptu birtingahúsin auglýsingar fyrir um fimm og hálfan milljarð króna árið 2016 eða fyrir 5.512.108.040 krónur. Þar af fengu prentmiðlar, þ.e. dagblöð, tímarit, landshlutablöð o.fl., stærstan hluta auglýsingateknanna eða 30,4%. Um er að ræða rauntölur en ekki áætlaðar tölur. Þetta kemur fram í ársskýrslu fjölmiðlanefndar fyrir árið 2016. Upplýsingar um auglýsingar sem keyptar voru milliliðalaust hjá fjölmiðlunum sjálfum eru hins vegar ekki inni í þessum tölum fjölmiðlanefndar og ekki tiltækar. Talið er að birtingahús kaupi um helming auglýsinga á markaði og því megi áætla að heildartekjur íslenskra fjölmiðla af auglýsingasölu árið 2016 hafi numið um 11 milljörðum króna. Gera má ráð fyrir að hlutur prentmiðla af heildarauglýsingatekjum hafi í raun verið hærri en 30,4% árið 2016 en þegar eingöngu er litið til birtingahúsanna, til dæmis vegna þess að auglýsingar og kynningar í svokölluðum kynningarblöðum dagblaða eru yfirleitt keyptar milliliðalaust af fjölmiðlunum.

Áréttað skal að tölur Hagstofunnar um auglýsingatekjur fjölmiðla eru ekki rauntölur, heldur áætlaðar tölur, út frá þeim upplýsingum sem fram koma um greiðslu virðisaukaskatts í ársskýrslum fjölmiðla. Tölur frá birtingahúsunum, sem fjölmiðlanefnd tók saman, eru rauntölur.

Fjölmiðlamarkaðurinn á Íslandi verður ekki rammaður inn með einföldum hætti. Þó er hægt að varpa upp grófri mynd af þeim fjölmiðlum sem starfa hér á landi, miðla efni á íslensku og eru skráðir hjá Fjölmiðlanefnd. Nokkuð skýrt er til dæmis hvernig eignarhaldi íslenskra fjölmiðla er háttað, hvernig fjölmiðlasamsteypur eru samsettar og hvernig tengsl eru á milli ólíkra miðlunarleiða (t.d. dagblaða, vefmiðla, ljósvakamiðla o.s.frv.). Það verður þó ekki gert hér.

¹⁴ Sumir miðlar reka fleiri en eina sjónvarpsstöð. Þannig rekur RÚV tvær stöðvar, Síminn þrjár stöðvar og 365 enn fleiri stöðvar.

¹⁵ Nánari lista yfir bæði leyfisskylda sem og skráningarskylda fjölmiðla má nálgast á vef Fjölmiðlanefndar: <http://fjolmidlanefnd.is/en/fjolmidlamarkadur/eignarhald-a-fjolmidlum/>

¹⁶Sjá: <https://www.hagstofa.is/utgafur/frettasafn/midlun/auglysingatekiur-fjolmidla-1996-2015/>

3.3 Breytt umhverfi

Örar breytingar í fjölmiðlun hafa skapað mikla óvissu í rekstrarumhverfi fjölmiðla um allan heim. Ómögulegt hefur reynst að spá fyrir um þróunina og virðist sem hvert markaðsrofið¹⁷ reki annað án þess að markaðurinn nái að þróa ný tekjumódel til að mæta breytingum í neysluhegðun og eftirspurn. Þannig hafði markaðurinn ekki enn náð áttum eftir innreið netsins þegar erlend stórfyrirtæki á netinu hófu að sópa til sín auglýsingatekjum og jafnvel áskriftartekjum sem áður runnu til hefðbundinna fjölmiðla. Þá hefur markaðurinn enn ekki náð vopnum sínum, eða heppnast að nýta sér innreið snjalltækja, en fjarskiptamarkaðurinn hefur hins vegar náð að nýta sér þau tækifæri sem þar hafa gefist mun betur. Samfélagsmiðlar hafa að auki orðið til þess að auka hraðann í miðlun og breyta skráðum og óskráðum reglum ritstjórna um birtingu efnis, hvernig það er matreitt, hvort og hvenær.

Íslenskur fjölmiðlamarkaður situr við sama borð. Nýsköpunar- og þróunarstarf hefur ekki skilað nægilega góðum árangri heilt yfir, hvort sem um er að kenna of lítilli áherslu á nýsköpun og þróun innan fyrirtækjanna eða slöku rekstrarumhverfi á Íslandi. Á vef Fjölmiðlanefndar eru dregnir fram fjórir þættir sem eru sagðir skýra að einhverju leyti þær breytingar sem orðið hafa í fjölmiðlun hér á landi á undanförunum árum. Þeir eru eftirfarandi:

18

1. Afnám einkaréttar Ríkisútvarpsins í ársbyrjun 1986 til útsendinga hljóðvarps og sjónvarps varð til þess að nýjum aðilum gafst færi á að hasla sér völl í útvarpsrekstri.
2. Stórstígar tækniframfarir á sviði fjarskipta og rafrænnar miðlunar hafa 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.
3. Aukinn frítími fólks og almenn hagsæld samfara margháttuðum breytingum í atvinnulífi hefur hvatt til og stuðlað að þessum breytingum.
4. Bein tengsl milli fjölmiðla og stjórnmalaflokka hafa rofnað. Í stað þess að dagblöð séu gefin út af stjórnmalaflokkum, eru einkareknir fjölmiðlar nú í eigu einstaklinga og fyrirtækja¹⁹.

¹⁷ Skilgreining á markaðsrofi (e. disruptive innovation):

<https://www.weforum.org/agenda/2016/06/what-is-disruptive-innovation/>

¹⁸ Sjá: <http://fjolmidlanefnd.is/en/fjolmidlamarkadur/yfirlit-yfir-fjolmidla/>

¹⁹ Sjá: <http://fjolmidlanefnd.is/fjolmidlamarkadur/yfirlit-yfir-fjolmidla/>.

4 Rekstrarvandi fjölmiðla

Ein af helstu áskorunum íslenskra fjölmiðla er sá mikli kostnaður sem felst í því að halda úti öflugum ritstjórnnum og fréttastofum. Þá er framleiðsla á íslensku efni mannfrek og kostnaðarsöm. Ritstjórnir eru fámennar hér á landi og fámennið leiðir til þess að minni tími gefst til að vinna efni og sinna flóknari verkefnum og rannsóknarblaðamennsku á Íslandi. Vitað er að meginþorri tekna einkarekinna fjölmiðla eru auglýsingatekjur og eftir tilvikum áskriftartekjur. Áskriftartekjur hafa almennt farið þverrandi vegna breyttrar neysluhegðunar og samkeppni um auglýsingatekjur hefur í auknu mæli færst út fyrir landsteinana. Einstaka fjölmiðlar hafa á síðustu árum óskað eftir styrkjum frá notendum sínum og til eru dæmi um virk styrktarmannakerfi einstakra miðla en óvíst er hvort sú leið muni breyta miklu í rekstri miðlanna.²⁰

4.1 Viðvarandi taprekstur

Rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla á Íslandi hefur verið erfitt undanfarin ár. Margir fjölmiðlar hafa lent í rekstrarerfiðleikum og sumir þeirra hætt rekstri. Nýjustu ársreikningar fjölmiðlafyrirtækja sem hægt er að nálgast í ársreikningaskrá eru fyrir árið 2016. Ársreikningarnir sýna að árin 2014, 2015 og 2016 var hagnaður í rekstri Birtings og Mylluseturs en taprekstur hjá öðrum fjölmiðlum, nema 365 miðlum árið 2015 (sjá tölfu). Fjölmiðlaveiturnar sem um ræðir eru 356 Miðlar, Árvakur, Skjárinn (tap 2014 en hluti af Símanum frá 2015), ÍNN, Kjarninn, Fréttatíminn, N4, Vefpressan, Myllusetur, Birtingur og DV.

Fjölmiðlafyrirtæki	Hagnaður /-tap í m.kr.		
	2016	2015	2014
Árvakur hf.	-50	-164	-42
365 miðlar	ekki til	22	-1.360
Birtingur	30	1	101
Myllusetur ehf. (Viðskiptablaðið)	13	10	14
ÍNN	-6	-17	-10
Skjárinn	ekki til	ekki til	-44
Kjarninn	-15	-17	-8
Fréttatíminn	ekki til	-13	-7
N4	-19	-10	-15
Vefpressan / Frjáls fjölmiðlun ehf	-	-21	-28
DV / Frjáls fjölmiðlun ehf	-	-	-124

Mynd 1: Afkoma fjölmiðlafyrirtækja á árunum 2014-2016

Á undanförmum mánuðum hafa borist fréttir af frekari breytingum á rekstri fjölmiðla. Þessar sífelldu hræringar á markaðnum gefa til kynna hversu óstöðugt rekstrarumhverfi fyrirtækjanna er.

²⁰ Dæmi um styrktarmannakerfi er Kjarnasamfélagið á vefmiðlinum Kjarnanum. Eins var farið í hópþjármögnun áður en fjölmiðillinn Stundin var settur af stað. Nú er miðillinn orðinn áskriftarfjölmiðill.

- Síminn hætti með þjónustuna Síminn Krakkar árið 2017, að sögn vegna sóknar Ríkisútvarpsins inn á þann markað.
- Pressan ehf. hefur verið tekin til gjaldþrotaskipta. Áður höfðu valdir fjölmiðlar sem störfuðu þar undir verið seldir.
- Frjáls fjölmiðlun ehf. keypti af Pressunni ehf. DV, Pressuna, Eyjuna, Bleikt og 433.is.
- Útgáfa Birtings útgáfufélags á tímaritunum Nýju Lífi og Séð og heyrta hefur legið niðri um skeið en Nýtt Líf kom síðast út í apríl 2017. Pressan keypti Birting útgáfufélag í febrúar 2017 og var þeim kaupum rift í maí 2017. Sumarið 2017 keypti Dalurinn ehf. Birting útgáfufélag ehf. af Pressunni ehf. en Dalurinn er í eigu fjárfestanna Árna Harðarsonar, Róberts Wessman, Jóhanns G. Jóhannssonar og Halldórs Kristmannssonar. Í kjölfarið hóf Birtingur útgáfu fríblaðsins Mannlífs á dagblaðaformi, í samstarfi við Kjarnann.
- Útgáfufélagið Heimur er ekki lengur með skráningarskylda fjölmiðla á sínum snærum. Útgáfa tímaritsins Ský hefur verið hætt. Félagið seldi Kjarnanum tímaritið Vísbendingu sumarið 2017. Myllusetur keypti tímaritið Frjálsa verslun sumarið 2017. Félagið MD Reykjavík gefur nú út tímaritið Iceland Review og einnig ferðaútgáfunar Áning, Around Iceland og Íslands- og Reykjavíkurtort sem Heimur gaf út áður.
- Útgáfa landshluta- og sérblaða sem Pressan keypti af Fótspori ehf. hefur legið niðri um skeið en í desember 2017 hóf Fótspor ehf. útgáfu sambærilegra blaða, undir nöfnunum Vestfirðingur, Vestri, Suðurnesjablaðið, Norðurland, Austri, Suður, Bárán og Hamar (héttu áður Vestfirðir, Vesturland, Reykjanes, Akureyri vikublað, Austurland, Suðri, Aldan og Sleggjan.) Fótspor ehf., í eigu Ámunda Ámundasonar, var upphaflegur stofnandi þessara blaða. Útgáfa Reykjavíkur vikublaðs, eða sambærilegs fjölmiðils, hefur hins vegar ekki verið haldið áfram, hvorki af hálfu Fótspors né Pressunnar.
- Útgáfufélag Fréttatímans var lýst gjaldþrota í apríl 2017.
- Útgáfufélag Morgunblaðsins og mbl.is greindi frá áformum um 400 m.kr. hlutafjárútkningu samhliða breytingum á eignarhaldi.

4.2 Ljósvalkamiðlar sameinast fjarskiptafyrirtækjum

Stærstu ljósvalkamiðlarnir eru nú hluti af fjarskiptafyrirtækjum. Telja verður að einn þáttur í þessari breytingu sé sá að rekstrargrundvöllur fjölmiðla hefur verið mjög erfiður síðustu ár. Það má því segja að ákveðin samlegðaráhrif liggja til grundvallar þessari breytingu til styrkingar á rekstrargrundvelli fjölmiðla til framtíðar. Þá liggur fyrir að örar breytingar hafa átt sér stað í tæknimálum, m.a. með frekari notkun einstaklinga og fyrirtækja á snjalltækjum sem gert hefur að verkum að fjölmiðlafyrirtæki og fjarskiptafyrirtæki hafa í mörgum tilvikum ákveðið að sameinast með aukna hagræðingu og samlegðaráhrif að leiðarljósi²¹.

- Sjónvarpsstöðin Skjárninn, sem hafði verði dótturfélag Símans um árabíl var sameinuð Símanum árið 2015 og var sá samruni rökstuddur með þörf fyrir rekstrarhagræðingu og lækkingu kostnaðar²².
- Í mars 2017 var tilkynnt um kaup Vodafone á 365 miðlum hf. Þau hafa nú gengið eftir með samþykki Samkeppniseftirlitsins²³. Í tilkynningu um

²¹ Í þessu sambandi má nefna að fyrirhugaður er einn stærsti samruni í sögu Bandaríkjanna, þ.e. samruni fjarskiptafyrirtækisins AT&T og fjölmiðlasamsteypunnar Time Warner. Dómsmálaráðuneyti Bandaríkjanna hefur nú höfðað mál til þess að koma í veg fyrir samrunann. Sjá: <https://www.reuters.com/article/time-warner-ma-att/att-time-warner-extend-merger-deadline-until-june-idUSFWN1OM0EJ>

²² Sjá: <http://www.samkeppni.is/media/akvandanir-2015/Akvordun-20-2015-Breyting-a-skilyrdum-vegna-egnarhalds-Simans-a-Skjanum,-Nidurfelling-akv.-10.2005.pdf>

²³ Sjá: <http://www.samkeppni.is/media/skjol/Satt-vegna-kaupa-fjarskipta-a-tilteknum-eignum-og-rekstir-365-midla-hf.pdf>

viðskiptin kemur fram að 60% af áætlaðri afkomu rekstrareininganna sem Vodafone keypti verði til vegna kostnaðarsamlegðar. Þannig er sjálfstæður framtíðarrekstur fjölmiðlanna veikburða og betur tryggður með því að þeir verði hluti af stærri heild sem getur samnýtt ýmsan kostnað, sölu og dreifileiðir²⁴.

Þessari þróun fylgir þó sú hættu að óljós skil verði á milli fjarskiptahlutans annars vegar og fjölmiðlunar- og afþreyingarhlutans hins vegar. Sú staða getur komið upp að hagnaður af fjarskiptaþjónustu verði nýttur til að greiða niður mögulegan taprekstur vegna fjölmiðlareksturs, sem til lengri tíma mun hafa áhrif á aðra minni ljósvakamiðla sem ekki eru hluti af fjarskiptafyrirtækjum. Bókhaldslegur aðskilnaður getur komið í veg fyrir að slíkt eigi sér stað.

4.3 Innsendar tillögur hagsmunaaðila

Aðdragandinn að skipun nefndarinnar var áskorun forsvarsmanna fimm ljósvakamiðla, sem birt var 1. júlí 2016, til þingmanna og ráðherra um „nauðsynlegar, málefnalegar og tímabærar breytingar á íslenski löggjöf til þess að jafna samkeppnisstöðu félaga á íslenskum fjölmiðlamarkaði“. Stjórnendurnir, sem rituðu undir áskorunina fyrir hönd 365, Útvarps Sögu, Hringbrautar, INN og Símans, töldu að innlendir ljósvakamiðlar hefðu vart möguleika til að halda áfram starfsemi sinni miðað við núverandi lagaumhverfi „af margvíslegum ástæðum“. Í fyrrnefndri áskorun var meðal annars hvatt til eftirfarandi aðgerða;

- að Ríkisútvarpið (RÚV) yrði tekið af auglýsingamarkaði,
- að gerðar yrðu breytingar á fjölmiðlalögum sem tryggðu jafnræði á milli innlendra og erlendra aðila varðandi kvaðir og skilyrði laga um meðferð á myndefni,
- að jafnræðis væri gætt í skattalöggjöf og að skoðuð yrðu úrræði sem dregið gætu úr ójafnræði á samkeppnisstöðu íslenskra fjölmiðla og auglýsenda,
- að stjórnvöld myndu tryggja jafnan aðgang leyfisskyldra fjölmiðla að reglulegum fjölmiðlamælingum,
- að ákvæði áfengislaga sem kveða á um bann við áfengisauðglýsingum yrði endurskoðað.

Því væri nauðsynlegt að „ráðast í umfangsmiklar breytingar á íslenski löggjöf við fyrsta tækifæri“.

Nefndin taldi nauðsynlegt að fá fram frekari sjónarmið hagsmunaaðila sem tengjast rekstri einkarekinna fjölmiðla. Sendi hún öllum leyfisskyldum og skráðum fjölmiðlum landsins erindi og óskaði eftir tillögum um það hvernig forsvarsmenn þeirra teldu að bæta mætti rekstrarskilyrði einkarekinna fjölmiðla hér á landi, annað hvort með beinum eða óbeinum hætti. Erindið var sent til allra fjölmiðla sem skráðir voru á vef Fjölmiðlanefndar. Jafnframt var Bládamannafélagi Íslands, Sambandi íslenskra auglýsingastofa og RÚV ohf. boðið að setja fram sín sjónarmið.

Svar barst frá 25 aðilum, þar á meðal frá öllum helstu fjölmiðlum þegar horft er á umfang þeirra og útbreiðslu. Tillögur þessara aðila eru birtar í heild sinni aftast í skýrslunni.²⁵ Hér er samantekt þeirra tillagna sem helst mátti finna, raðað eftir því hversu mikla áherslu fjölmiðlarnir lögðu á hverja tillögu.

²⁴Sjá: <http://www.visir.is/g/2017170319485/kaup-vodafone-a-365-midlum-undirritud>

²⁵ Sjá viðauka 5

4.3.1 RÚV fari af auglýsingamarkaði

Flestir hagsmunaaðilar sem sendu nefndinni tillögur lögðu til að RÚV færi af auglýsingamarkaði eða að umsvif RÚV á markaði yrði minnkað verulega. Á þessu voru ýmsar útfærslur, t.d. að hluti auglýsingatekna RÚV renni í sjóð sem yrði úthlutað til einkarekinna fjölmiðla og að um slíkan sjóð yrði regluverk og ákveðin skilyrði sett um úthlutun. Rétt er að taka fram að einnig voru fjölmiðlar sem studdu áframhaldandi veru RÚV á auglýsingamarkaði og jafnframt var lagt til að RÚV yrði ekki gert að fara umsvifalaust af auglýsingamarkaði heldur yrði tekið út í þrepum. Þá voru settar fram tillögur þess efnis að frekari hömlur yrðu settar á möguleika RÚV til að kosta efni eða kostun yrði alfarið bönnuð.

4.3.2 Lækkun VSK og aðrar skattaívilnanir

Önnur algengasta tillaga hagsmunaaðila var að virðisaukaskattur (VSK) yrði afnuminn af rekstri fjölmiðla, m.a. af auglýsingasölu, áskriftum og lausasölu. Þá má sem dæmi nefna að áskrift af dagblaði er í neðra þrepi VSK (11%) á meðan áskrift að fjölmiðlum í rafrænu formi er í efra þrepi (24%). Í þeim tillögum sem nefndinni bárust er lagt til að jafnræðis sé gætt á milli ólíkra áskriftarleidda og tillögurnar næðu yfir alla fjölmiðla óháð þeim tæknilegum leiðum sem notaðir eru til að miðla efni þeirra. Að auki var lagt til að veittar yrðu aðrar skattaívilnanir, s.s. niðurfelling tryggingargjalds og/eða staðgreiðsla tekjuskatts verði endurgreidd til minni fjölmiðla.

4.3.3 Ívilnanir til svæðisbundinna fjölmiðla

Á Íslandi eru starfræktir fjölmargir fjölmiðlar sem flokka mætti sem svæðisbundna eða staðbundna, þ.e. fjölmiðlar sem miðla efni frá sínu svæði. Algengt er að um sé að ræða prentmiðla sem samhliða reka fréttasíður á netinu. Svæðisbundin miðlun fréttu og upplýsinga er mikilvæg fyrir þau svæði sem þau þjóna.

Hagsmunaaðilar sem dreifa prentmiðlum leggja margir hverjir til að ríkið styrki, annað hvort með beinum hætti eða í formi annarra styrkja, útgáfu þeirra. Í því samhengi er gjarnan vísað til niðurgreiðslu norska ríkisins sem hefur fengið samþykki Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) til að veita ríkisstyrki til reksturs fjölmiðla utan þéttbýlissvæða.²⁶ Er lagt til að einungi fjölmiðlar þar sem eignarhald er í heimabyggð fái slíka styrki. Hagsmunaaðilar líta einnig til annarra Norðurlanda sem styðja við rekstur fjölmiðla utan þéttbýlissvæða með margvíslegum hætti, t.d. í formi skattaívilnana eða annarra beinna ríkisstyrkja.

Vísað er til hárra póstburðagjalda hér á landi. Þeir fjölmiðlar sem miðla efni til neytenda í pappírformi þurfi að reiða sig á Íslandspóst til að dreifa efni sínu og leggja þeir til að veittir verði dreifingarstyrkir vegna póstburðagjalda.

4.3.4 Hið opinbera móti sér auglýsingastefnu

Lagt var til að hið opinbera mótaði sér heildstæða stefnu um kaup á auglýsingum sem miðar að því að koma skilaboðum til almennings með fjölbreyttari hætti en nú er. Í því samhengi voru sérstaklega nefndar ýmsar undirstofnanir ríkisins, t.d. Ríkisskattstjóri, Vegagerðin og fleiri sem þurfa gjarnan að koma mikilvægum skilaboðum á framfæri við almenning. Minni hagsmunaaðilar telja að ekki nægi að ríkið auglýsi eingöngu í stærri miðlum þar sem þeir hafa e.t.v. minni dreifingu og minni lestur á ákveðnum svæðum en héraðsblöð eða aðrir staðbundnir miðlar.

Ríki, sveitafélög, stofnanir og fyrirtæki í þeirra eigu eru stórkaupendur að auglýsingum og það má merkja samhljóm meðal hagsmunaaðila að jafnræðis skuli gæta við kaup á

²⁶ Nánar er fjallað um norsku leiðina í kafla 5.2

auglýsingum. Jafnframt skuli tryggja gagnsæi í kaupum opinberra aðila á auglýsingum fjölmiðla. Taka þurfi upplýsingar reglulega saman um kaup opinberra aðila til að tryggja gagnsæi og veita þeim aðhald.

4.3.5 Heimila auglýsingar sem nú eru bannaðar

Meðal tillagna sem nefndinni bárust eru tillögur þess efnis að rýmkaðar verði reglur um áfengisauglýsingar og lyfjaauglýsingar.

Áfengis- og lyfjaframleiðendur eru stórkaupendur að auglýsingum um allan heim. Hagsmunaaðilar telja að með því að takmarka slíkar auglýsingar hér á landi verði íslenskir fjölmiðlar af heilmiklum tekjum. Þá benda þeir á að með aukinni notkun og aðgengi íslenskra neytenda að erlendum fjölmiðlum sé ekki sanngjörn gætt með því að banna slíkar auglýsingar hér á landi, bæði gagnvart fjölmiðlunum sjálfum (þ.e.a.s íslensku fjölmiðlunum sem verða af fyrrnefndum tekjum) sem og þeim fyrirtækjum, jafnt erlendum sem innlendum, sem þurfa eða vilja koma upplýsingum um vörur sínar á framfæri við neytendur í gegnum auglýsingar.

4.3.6 Aukið svigrúm vegna textunar og talsetningar

Það má merkja af þeim tillögum sem bárust, að starfsfólki og rekstraraðilum íslenskra fjölmiðla er mikið í mun að gæta vel að íslenskri tungu og þeim mikilvæga menningararfi sem henni fylgir. Aftur á móti gilda hér á landi strangar reglur um bæði textun og talsetningu á því efni sem miðlað er til almennings, þá sérstaklega sjónvarpsefnis sem ekki er í línulegri dagskrá. Á sama tíma hafa Íslendingar talsverðan aðgang bæði að erlendum fjölmiðlum sem og efnisveitum (t.d. Netflix og YouTube) sem þeir nýta sér í auknum mæli.

Hagsmunanaðilar leggja til að svigrúm verði aukið til að miðla enn frekar ótextuðu og ótalsettu efni til almennings, þá sérstaklega í myndefnisveitum og í beinum útsendingum (t.d. íþróttaviðburðum). Þá leggja þeir einnig til að breytingar verði gerðar á skilgreiningum á línulegri og ólínulegri dagskrá samhliða öðrum breytingum á lögum um flutning myndefnis.

Hagsmunaaðilar leggja einnig til að ríkið styðji við málsfarsráðgjöf og prófarkalestur fjölmiðla sem og talsetningu á erlendu myndafefni. Á þetta sérstaklega við um barnafefni og textun á innlendu efni fyrir fólk sem hefur ekki íslensku að móðurmáli og heyrnarskerta áhorfendur.

4.3.7 Skýrari reglur um gegnsætt eignarhald

Í þeim tillögum sem nefndinni bárust er einnig nokkuð fjallað um mikilvægi þess að eignarhald fjölmiðla sé gegnsætt og skýrt. Lagt er til að hægt verði að fá upplýsingar um endanlega eigendur (ekki aðeins skráða eigendur), sem geti í ljósi stöðu sinnar tekið ákvarðanir um rekstur fjölmiðilis.

4.3.8 Aðrar tillögur frá fjölmiðlum

Aðrar tillögur sem hagsmunaaðilar leggja til er að ríkið veiti innlendum aðilum styrki, annars vegar vegna dreifingar á sjónvarpsefni og hins vegar vegna framleiðslu á innlendu sjónvarpsefni. Í því samhengi ber að nefna að hér á landi eru reknar þrjár litlar sjónvarpsstöðvar (N4, ÍNN og Hringbraut) sem allar framleiða nær eingöngu íslenskt efni. Allar kaupa þær dreifingu af stórum fjarskiptafyrirtækjum (Símanum og Vodafone) sem jafnframt eru orðin umsvifamikil á fjölmiðlamarkaði. Þannig er lagt til að ríkið jafni stöðu innlendra aðila á fjarskiptadreifikerfum.

Lagt er til að fyrirtækjum verði heimilt að kaupa áskriftir að fjölmiðlum fyrir starfsmenn sína og að slík kaup verði bæði frádráttarbær (skattaliður) hjá fyrirtækjum og teljist ekki til skattskyldra hlunninda fyrir starfsmenn. Slík aðgerð myndi bæta kjör launþega en jafnframt styðja við rekstur fjölmiðla sem bjóða upp á áskriftir að fjölmiðlum.

Hagsmunaaðilar leggja jafnframt til að veittar verði skattaávilnanir til fyrirtækja sem bjóða eingöngu upp á svokallaðar grænar dreifileiðir, en þar er átt við fjölmiðla sem ekki koma út á pappír.

Önnur tillaga er að ríkið setji á fót svokallaðan starfslaunasjóð blaðamanna, sambærilegan við starfslaunasjóð rithöfunda sem nú þegar er starfræktur. Þar geti blaðamenn sótt um styrki (laun) í ákveðinn tíma til að sinna rannsóknarblaðamennsku eða vinna ítarlegar úttektir eða umfjallanir.

Einnig má finna tillögur um að útværsgjald breytist í svokallað fjölmiðlagjald og verði áfram innheimt með sama hætti og nú er, þ.e. í gegnum nefskatt. Þá fengju skattgreiðendur val um það hvernig því fjármagni yrði ráðstafað en skv. tillögunni er lagt til að 40% gjaldsins færi til RÚV og 60% væri valkvætt og rynni til einkarekinna fjölmiðla eftir vali hvers og eins.

Þá er lagt til að teknir verði í notkun svokallaðir lýðræðis-kaupmiðar (e. democratic vouchers) sem auðveldi almenningi að gerast áskrifendur að fjölmiðlum. Samhliða er lagt til að netþjónustufyrirtæki verði skattlögð til að fjármagna kaupmiðakerfið.

Auk þess er lagt til að kaup á auglýsingum frá erlendum aðilum verði ekki frádráttarbær kostnaður í rekstri. Það eigi að letja kaupendur auglýsinga til að nota erlenda miðla eins og facebook og Google og beina viðskiptum sínum til innlendra aðila.

Meðal annarra tillagna má nefna að úthlutun Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) við úthlutun rása til hljóðvarpsstöðva á höfuðborgarsvæðinu verði samræmd, að RÚV verði óheimilt að miðla öðru efni á netinu en því sem áður hefur verið miðlað í hljóðvarpi eða sjónvarpi og að aðgengi fjölmiðla að fjölmiðlamælingum Gallup verði jafnað.

Hér hefur verið farið yfir helstu tillögur sem nefndinni bárust frá fjölmiðlum landsins. Framangreind samantekt er ekki tæmandi listi yfir þær tillögur, en fanga þó að mestu leyti innsendar tillögur sem miða að því að bæta rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla hér á landi.

5 Skattamál fjölmiðla

Flestir íslenskir fjölmiðlar eru reknir í formi hlutafélags eða einkahlutafélags. Í dag nemur tekjuskattshlutfall þeirra fjölmiðla sem starfræktir eru á þeim grundvelli um 20%. Þá þurfa fjölmiðlar, eins og aðrir launagreiðendur, að greiða tryggingagjald af heildarlaunum launamanna sinna á hverju tekjuári. Skattshlutfall tryggingagjalds rekstrarárið 2018 nemur 6,85% af vinnulaunum og starfstengdum greiðslum sbr. 1. gr. laga um tryggingagjald. Einnig þurfa fjölmiðlar að innheimta eftir atvikum 11% eða 24% virðisaukaskatt vegna sölu á vöru og þjónustu.

Innreið erlendra fyrirtækja á íslenskan fjölmiðlamarkað, þá sér í lagi myndveitna, hefur vakið spurningar um réttmæti skattlagningar á áskriftargjöld og skattalega samkeppnisstöðu íslensku fyrirtækjanna gagnvart þeim erlendu. Óvissa ríkir enn um hver framtíð skattlagningar stafrænnar þjónustu verður á alþjóðavísu og nágrannaríki Íslands eru þar að feta sín fyrstu skref.

5.1 Virðisaukaskattur

Samkvæmt 1. mgr. 14. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, nemur almennt hlutfall virðisaukaskatts 24%. Í 2. mgr. 14. gr. laganna er hins vegar kveðið á um undantekningu frá hinu almenna ákvæði á þá leið að virðisaukaskattur af ákveðnum vörum og þjónustu skuli nema 11%. Sú vara og þjónusta sem þar er felld í neðra þrep virðisaukaskatts, og snertir fjölmiðla með beinum hætti, er annars vegar afnotagjöld útvarps- og sjónvarpsstöðva (áskriftargjöld ljósvakamiðla) og hins vegar sala tímarita, dagblaða og landsmála- og héraðsfréttablaða²⁷. Sú regla gildir því að sala blaða og tímarita sem eingöngu eru á pappírformi ber virðisaukaskatt í neðra þrepi en sala rafrænna blaða og tímarita ber skatt í almenna þrepinu. Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum um virðisaukaskatt er tekið fram að með dagblöðum sé átt við blöð sem koma út með reglubundnum hætti, a.m.k. sex sinnum í viku, og hafi að geyma almennar fréttir af innlendum og erlendum vettvangi.²⁸

Í upphafi framkvæmdar virðisaukaskatts, þann 1. janúar 1990, báru afnotagjöld útvarpsstöðva og sala blaða og tímarita svokallaðan „núllskatt“. Lagður var 0% virðisaukaskattur á slík viðskipti en þar sem fjölmiðlar höfðu þá heimild til færslu innskatts af keyptum aðföngum²⁹ var niðurstaða virðisaukaskattsuppgjors þeirra undantekningarlaust neikvæð fyrir ríkissjóð. Með lögum nr. 111/1992, um breytingar í skattamálum, var hins vegar ákveðið að fella bæði afnotagjöld og blöð og tímarit í neðra skattþrep virðisaukaskatts³⁰ frá og með 1. júlí 1993. Síðan þá hafa bæði afnotagjöld útvarps- og sjónvarpsstöðva og sala blaða og tímarita verið skattlögd í neðra þrepi virðisaukaskatts. Önnur sala fjölmiðla á vöru eða þjónustu ber hins vegar 24% virðisaukaskatt og fellur þannig undir almennt þrep virðisaukaskatts. Sem dæmi má nefna

²⁷ Afnotagjöld útvarpsstöðva eru tilgreind í 4. tölul. 2. mgr. 14. gr. virðisaukaskattslaga. Í framkvæmd hefur ákvæðið verið túlkað þannig að það nái jafnt til áskriftargjalda útvarps og sjónvarps. Þá hefur afnotagjald í skilningi laganna verið skilgreint sem endurgjald vegna móttöku útvarps- og sjónvarpsefnis. Í 5. tölul. 2. mgr. 14. gr. laganna kemur fram að sala tímarita, dagblaða og landsmála- og héraðsfréttablaða falli í neðra skattþrep virðisaukaskatts.

²⁸ Sjá upphaflegt frumvarp til laga um virðisaukaskatt nr. 50/1988: <http://www.althingi.is/altext/110/s/pdf/0781.pdf>. Með landsmála- og héraðsfréttablöðum er átt við blöð sem að formi til eru svipuð dagblöðum og koma út a.m.k. einu sinni í mánuði.

²⁹ Sjá í þessu sambandi: Lög nr. 119/1989 um breytingu á lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með áorðnum breytingum.

³⁰ Í athugasemdum frumvarpsins kom m.a. fram að undanþágur hér á landi væru víðtækari en í flestum ríkjum Evrópubandalagsins (nú ESB) og skattstofninn því rýrari en að var stefnt. Í frumvarpinu kom einnig fram að með því að færa afnotagjöld útvarps- og sjónvarpsstöðva í neðra skattþrep virðisaukaskatts væru útvarps- og sjónvarpsstöðvar jafnsettar gagnvart öðrum fjölmiðlum, svo sem dagblöðum.

að sala fjölmiðla á auglýsingum og útvarps- eða sjónvarpsefni til annarra fjölmiðla ber 24% virðisaukaskatt.

Samkvæmt upplýsingum frá ríkisskattstjóra um skattskylda veltu eftir atvinnugreinum, var virðisaukaskattsskyld heildarvelta í ÍSAT atvinnugreinaflokki „58130 Dagblaðaútgáfa“ á árunum 2013–2016, á verðlagi hvers árs, eftirfarandi³¹, á verðlagi hvers árs:

Virðisaukaskattur í atvinnugreininni Dagblaðaútgáfa 2013-2016*

	2013	2014	2015	2016
Fjárhæðir í m.kr á verðlagi hvers árs				
Velta í almennu þrepi	6.903	7.186	8.737	8.846
Velta í neðra þrep	5.510	5.664	6.182	6.449
Skattskyld velta alls	12.414	12.849	14.919	15.295
Útskattur	2.147	2.232	2.779	2.833
Innskattur	1.248	1.293	1.547	1.555
Útskattur – innskattur	900	939	1.233	1.278
* Tölur miðast við atvinnugreinaflokkun ríkisskattstjóra, út frá vsk-skráningu. Ekki er leiðrétt fyrir hugsanlegum breytingum milli atvinnugreina sem getur skapað mismun fjárhæða hjá ríkisskattstjóra og hagstofu.				

Mynd 2: Greiddur virðisaukaskattur í atvinnugreininni Dagblaðaútgáfa

Samkvæmt upplýsingum frá ríkisskattstjóra voru alls tíu aðilar skráðir í atvinnugreinaflokkinn „Dagblaðaútgáfa“ í febrúar 2017, m.a. Árvakur hf., 365 miðlar hf., Útgáfufélagið Stundin ehf. og Myllusetur ehf³². Á sama tíma var 21 aðili skráður í atvinnugreinaflokkinn „60100 – Útvarpsútsending og dagskrárgerð“, þeirra á meðal RÚV ehf. (RUV), Hringbraut miðlun ehf. og Hringbraut Fjölmiðlar ehf. Samkvæmt upplýsingum frá ríkisskattstjóra nam heildarvelta í almennu þrepi virðisaukaskatts vegna rekstrarársins 2016 í atvinnugreinaflokknum 60100 um 2,4 milljörðum króna. Gera má ráð fyrir að veltan stafi að mestu leyti af auglýsingasölu sem ber 24% virðisaukaskatt.

5.2 Rafrænir fréttamiðlar og virðisaukaskattur

Fyrir liggur að í lögum um virðisaukaskatt er gerður greinarmunur á álagningu virðisaukaskatts á fjölmiðla eftir útgáfuformi. Fulltrúar fjölmiðla telja að í þessu felist mismunurinn við skattlagningu sem leiði til samkeppnisröskunar er sé í ósamræmi við sjónarmið sem búið hafi að baki þeim reglum sem gilda um skattlagningu fjölmiðla hér á landi. Miklar breytingar hafa átt sér stað á fjölmiðlamarkaðnum síðustu ár. Rafræn stýrikerfi (e. digital platforms) hafa m.a. rutt sér til rúms í auknum mæli og breytt ásýnd fjölmiðla sem og dreifing á fréttum og fréttatengdu efni til almennings. Þá hafa ljósvakamiðlar aukið úrval efnis á rafrænu formi, t.a.m. boðið upp á streymisþjónustu og rafrænar fréttaveitur. Í ljósi framangreinds hafa fulltrúar fjölmiðla talið óeðlilegt að rafrænir fréttamiðlar (rafræn dagblöð) séu skattlagðir á annan hátt en dagblöð á pappírformi.

Í þessu sambandi ber að geta þess að í október 2016 lagði starfshópur á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins til að virðisaukaskattur á sölu tímarita, dagblaða og landsmála- og héraðsfréttablaða á rafrænu formi yrði 11% líkt og gildir um sölu slíkra tímarita og blaða á pappírformi. Í greinargerð starfshópsins er tekið fram að tillagan byggi á leiðbeiningum Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) um jöfnun samkeppnisstöðu á milli vöru og

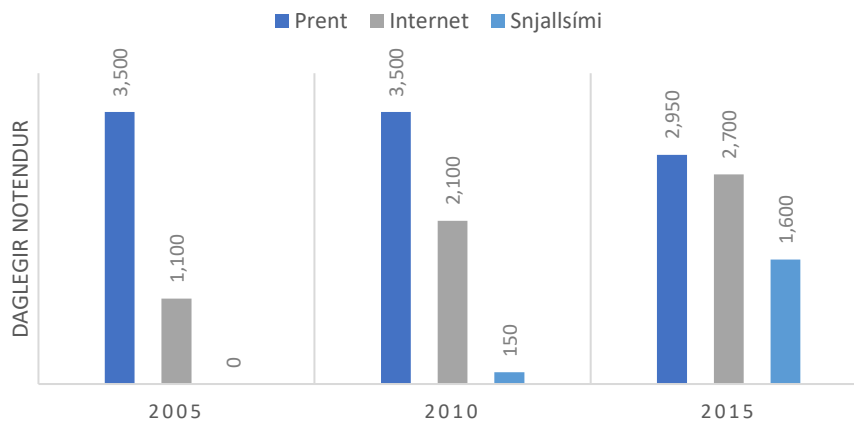
³¹ Upplýsingar frá ríkisskattstjóra og fjármála- og efnahagsráðuneytinu í febrúar 2017.

³² Þess ber að geta að félagið 365 miðlar hf., er skráð í atvinnugreinaflokkinn „58.13.0 Dagblaðaútgáfa“ af allri sinni starfsemi þrátt fyrir að dagblaðaútgáfa sé aðeins hluti starfseminnar.

þjónustu sambærilegra miðla, m.a. með samræmdri skattlagningu og með samkeppnisrök að leiðarljósi³³.

Í Noregi var gerð sú breyting að þjónusta rafrænna fréttamiðla, bæði vefmiðla og sjónvarpsmiðla, ber tímabundið núllskatt til samræmis við fréttablöð (e. newspapers), þ.e. til 1. mars 2022. Í Noregi hefur „núllskattur“ verið lagður á fréttablöð á pappírformi allt frá árinu 1970. Markmið norskra stjórnvalda með breytingunum var að jafna samkeppnisstöðu rafrænna fréttamiðla í samanburði við fréttablöð. Kvartað var undan breytingunum til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) og fyrir stofnuninni var deilt um hvort breytingin fæli í sér ríkisstyrk sem fæli í sér brot á ríkisstyrkjareglum EES-samningsins³⁴. Niðurstaða ESA var sú að þrátt fyrir að stofnunin teldi að um ríkisstyrk væri að ræða í skilningi EES samningsins væri hann réttlætunlegur á grundvelli lýðræðis- og menningarlegra sjónarmiða sem Noregur hélt fram í málinu og þeirra skilyrða sem ESA setti fyrir innleiðingu slíks kerfis fyrir rafræna fréttamiðla í Noregi³⁵. Af hálfu norskra stjórnvalda kom fram að markmið breytinganna væri að styrkja bæði fjölræði (e. pluralism) fjölmiðla og fjölbreytni þeirra í nafni almannahagsmuna. Í því sambandi bentu norsk stjórnvöld á að hið hefðbundna viðskiptamódel fjölmiðla byggðist á áskriftartekjum og auglýsingatekjum en að mikil breyting hefði orðið á neyslu fréttamiðla síðustu ár, m.a. vegna internetsins og snjallsíma, (sjá mynd úr áliti ESA um breytta þróun á neyslu fréttamiðla í Noregi)³⁶.

NEYSLA FRÉTTABLAÐA Í NOREGI



Mynd 3: Þróun í neyslu fréttamiðla í Noregi

³³ Sjá frétt á vef fjármála- og efnahagsráðuneytisins vegna niðurstaðna starfshóps um kaup og sölu á vöru og þjónustu milli landa: <https://www.fjarmalaraduneyti.is/frettir/greinargerd-starfshops-um-kaup-og-solu-a-voru-og-thjonustu-milli-landa>.

³⁴ Í 1. mgr. 61. gr. EES samningsins kemur fram að ef ekki sé kveðið á um annað í samningnum, sé hvers kyns aðstoð sem að aðildarríki að EES samningnum veita eða er veitt af ríkisfjármunum og raskar eða er til þess fallin að raska samkeppni með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara, ósamrýmanleg framkvæmd EES-samningsins að því leyti sem hún hefur áhrif á viðskipti milli samningsaðila.

³⁵ Þau skilyrði sem fram koma í norsku virðisaukaskattslögunum sem rafrænn fréttamiðill þarf að uppfylla svo að viðkomandi fjölmiðill geti fallið undir núllskattlagningu þar í landi eru eftirfarandi: **a)** innihaldi aðallega fréttir og umræðu um málafni líðandi stundar frá mismunandi sviðum samfélagsins, **b)** umfjöllunin miðar að því að markhópurinn sé almenningur, **c)** er stjórnað af ritstjóra og **d)** kemur út a.m.k. einu sinni í viku.

³⁶ Sjá álit ESA. Mál nr. 78337 – EFTA Surveillance Authority Decision, raising no objections to a zero VAT rate for electronic news services (Norway). Heimild: Norwegian Media Businesses Association (MBL). Sjá: <http://www.eftasurv.int/media/esa-docs/physical/776581.pdf>.

Í máli Noregs hjá ESA töldu norsk stjórnvöld að tekjumódel fréttamiðla sem miðla rafrænum fréttum væri mjög erfitt í framkvæmd og þá sérstaklega í ljósi þess að neytendur væru vanir því að fá aðgang að fréttum frá slíkum miðlum án sérstakrar greiðslu.

Telja verður að sama staða sé uppi hér á landi þar sem að flestir miðlar hafa boðið upp á rafræna útgáfu á miðlum sínum sem viðbót við útgáfu á pappírformi. Tilteknir fjölmiðlar bjóða einstaklingum og fyrirtækjum þó eingöngu að kaupa rafræna áskrift að fjölmiðlum sínum³⁷. Þau rök sem fram komu hjá Norðmönnum voru m.a. þau að þar sem að fréttatengt efni sem dreift er með rafrænum hætti muni í framtíðinni verða helsta dreifingarleið fréttu og fréttatengds efni væri nauðsynlegt að huga að því hvernig fréttamiðlar geti krafist greiðslna fyrir rafrænar útgáfur af því efni sem um ræðir til framtíðar lítið. Það að jafna virðisaukaskattshlutfall pappírsmiðla og rafrænna miðla væri þannig liður í því að greiða fyrir breytingu frá „fríu“ efni yfir í „greitt“ efni á rafrænu formi en þessi þróun væri hægt og rólega að eiga sér stað í Noregi. Einnig kom fram í málinu fyrir ESA að fjölmiðlafyrirtæki í Noregi (líkt og á Íslandi) stæðu frammi fyrir nýjum áskorunum á auglýsingamarkaði fyrir rafræna fréttamiðla. Fram kom í máli Noregs að erlend stórfyrirtæki sem ekki væru í beinni samkeppni við fjölmiðla þar á landi, t.a.m. stórfyrirtæki á borð við Google og Facebook, tækju í auknum mæli til sín hluta af því auglýsingafjármagni sem áður hefði runnið til fjölmiðla auk þess sem að fyrirfram forritaðar auglýsingar hefðu leitt til minnkunar í tekjum af rafrænum auglýsingum.

Innan Evrópusambandsins (ESB) hefur átt sér stað umræða um að leggja til nýjar reglur á sviði skattamála til að styðja við rafræn viðskipti og fyrirtæki sem að selja rafræna þjónustu í löndum ESB³⁸. Þær tillögur sem Framkvæmdastjórn ESB hefur lagt fram fela í sér heimild til handa aðildarríkjunum til að lækka virðisaukaskattsprósentu á rafrænum útgáfum, svo sem á rafrænum bókum og rafrænum fréttablöðum, í því skyni að jafna samkeppnisstöðu slíkra miðla við pappírútgáfu. Í dag eru reglur ESB á þann veg að virðisaukaskattur á rafrænar útgáfur fréttamiðla er lagður á í almennu þrepi virðisaukaskatts. Sömu reglur heimila hins vegar aðildarríkjum sambandsins að leggja virðisaukaskatt í lægra virðisaukaskattsþrepi á útgáfur bóka og blaða á prentuðu formi. Ef reglur þessar verða að veruleika mun aðildarríkjum ESB vera heimilað að leggja sömu virðisaukaskattsprósentu á bækur, dagblöð og tímarit á pappírformi og á rafrænu formi³⁹.

5.3 Erlendar efnisveitur – Virðisaukaskattur

Stjórnendur hjá einkareknum fjölmiðlum bentu á að erlendar streymisveitur á borð við Netflix og Spotify greiddu ekki virðisaukaskatt hér á landi af seldri þjónustu hingað til lands⁴⁰. Ef að slíkt væri raunin er ljóst að innlendir fjölmiðlar og erlendir sætu ekki við sama borð en slíkt fæli þá í sér samkeppnisröskun gagnvart innlendum aðilum. Í ljósi þessa tók nefndin til sérstakrar skoðunar meinta mismunun í skattlagningu virðisaukaskatts vegna sölu á streymisþjónustu til einstaklinga með búsetu hér á landi. Félag réttihafa í sjónvarps- og kvikmyndaiðnaði (FRÍSK) gagnrýndi harðlega meinta mismunun á sínum tíma þar sem að slík mismunun raskaði verulega samkeppni á milli innlendra og erlendra fyrirtækja í veitingu þjónustu hér á landi.

³⁷ Í því sambandi má nefna að á á vefsíðunni mbl.is er hægt að kaupa e-moggann. Á dv.is er hægt að ákveða að kaupa eingöngu vefáskrift að blaðinu.

³⁸ Sjá skýrslu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, COM (2016) 758 final: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_758_en.pdf

³⁹ Sjá fréttatilkynningu Framkvæmdastjórnar ESB frá 1. desember 2016,:

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4010_en.htm. Hér á landi eru bækur á pappírformi og á rafrænu formi skattlagðar í 11% skatthlutfalli virðisaukaskatts, andstætt því sem raunin er innan aðildarríkja ESB.

⁴⁰ Því var m.a. haldið fram af Félagi réttihafa í sjónvarps- og kvikmyndaiðnaði (FRÍSK) að engum virðisaukaskatti væri skilað af veittri þjónustu hér á landi, sjá m.a. umfjöllun frá 1. mars 2016 í Viðskiptablaðinu: <http://www.vb.is/frettir/ojofn-samkeppni-vid-netflix/125553/>

Þann 1. nóvember 2011 tóku gildi breytingar á lögum um virðisaukaskatt þar sem kveðið var á um að sala erlendra aðila, m.a. Netflix og Spotify á svokallaðri „rafrænt afhentri þjónustu“ til óskattskyldra aðila bæri að skattleggja hér á landi⁴¹. Af því leiðir að frá og með þeim tíma þar erlendum fyrirtækjum á borð við Netflix og Spotify að skila virðisaukaskatti af sölu áskrifta til einstaklinga hér á landi⁴². Aftur á móti virtist raunin hafa verið sú að umrædd fyrirtæki hafi ekki skráð sig hér þrátt fyrir gildandi lög þess efnis. Hefði slíkt verið bagalegt í ljósi samkeppnissjónarmiða innlendra og erlendra aðila. Skoðun nefndarinnar hefur hins vegar leitt í ljós að bæði Netflix og Spotify hafa skráð sig á virðisaukaskattsskrá hér á landi í gegnum umboðsmann og greiða virðisaukaskatt á Íslandi⁴³. Þess ber að geta að Netflix hefur verið skráð hér á landi frá 1. janúar 2016. Sú samkeppnisröskun sem hugsanlega var uppi ætti því ekki lengur að vera til staðar hér á landi, sé farið eftir gildandi reglum. Fyrirtækin bera sjálf ábyrgð á því að afhenda réttar upplýsingar og má því segja að umgjörðin sé komin en eftirlit með hvort uppgefnar upplýsingar séu réttar, skorti enn.

Það liggur því fyrir að lagaumgjörðin fyrir því að erlendir aðilar skili virðisaukaskatti hingað til lands vegna sölu á rafrænt afhentri þjónustu yfir landamæri til neytenda er til staðar. Fyrirtækin bera sjálf ábyrgð á því að afhenda skattfyrvöldum réttar upplýsingarnar um veltu og útskatt á einstökum uppgjörstímabilum. Það er þó mat nefndarinnar að þörf sé á að skoða og greina betur af hálfu skattfirvalda hvernig skatttekjur eru í raun að skila sér hingað til lands vegna slíkrar sölu yfir landamæri til neytenda hér á landi.

5.4. Skattlagning stafrænnar þjónustu

Ríki og skattfyrvöld standa í dag frammi fyrir miklum áskorunum vegna innheimtu skatta í alþjóðaviðskiptum (e. cross-border transactions). Á síðustu árum hefur veruleg þróun átt sér stað á sviði rafrænna viðskipta sem ekki sér fyrir endann á. Með tilkomu stórfyrirtækja sem eru með starfsstöðvar í mörgum ríkjum hafa myndast nýjar skattalegar áskoranir sem ríki hafa talið þörf á að bregðast við. Slík stórfyrirtæki geta haft veruleg áhrif á markaði lands án þess að hafa þar hefðbundna starfsemi eða starfsstöð og geta því komið sér undan skattgreiðslum að meira eða minna leyti. Tekjur stórfyrirtækja, t.a.m. á borð við Facebook, Google og Youtube stafa að mestu leyti af auglýsingasölu og birtingu auglýsinga hjá framangreindum aðilum. Í ljós hefur komið að í mörgum tilvikum hafa fyrirtækin fært hagnað á milli ríkja til þess að komast hjá skattlagningu. Þá hafa fjölmiðlar ekki farið varhluta af þeirri þróun sem átt hefur sér stað vegna tapaðra auglýsingatekna sem runnið hafa til stórfyrirtækja, t.a.m. til framangreindra aðila.

Í október 2015 kynnti Efnahags- og framfararstofnunin (OECD ásamt leiðtogum G20 ríkjanna lokaskýrslu um hina svokölluðu BEPS áætlun (e. Base Erosion and Profit Shifting), sem snýr að aðgerðum gegn rýrnun skattstofns og tilfærslu hagnaðar. Áætluninni er skipt upp í 15 kafla sem hver og einn tekur á mikilvægum álitamálum sem tengjast skattlagning á vöru og þjónustu yfir landamæri. Í fyrsta kafla aðgerðaráætlunarinnar er sérstaklega fjallað um skattalegar áskoranir sem tengjast stafræna hagkerfinu og lagðar fram tillögur til að bregðast við þeim áskorunum sem þar eru nefndar. Í skýrslunni kemur m.a. fram að stjórnvöld, fjölmiðlar og ríki hafi miklar áhyggjur af skattaskipulagningu stórfyrirtækja víða um heim sem nýta sér glufur í skattkerfum landa til að draga úr skattskyldum tekjum eða

⁴¹ Sjá í þessu sambandi 2. gr. laga nr. 121/2011 um breytingu á lögum nr. 50/1988 um virðisaukaskatt, sjá: <http://www.althingi.is/altext/stjt/2011.121.html>

⁴² Sala kvikmynda á netinu og myndefni eftir pöntun (VOD og Pay-Per-View) er skattlagt í 24% skatthlufalli í almennu þrepi virðisaukaskatts.

⁴³ Sjá frétt á vef mbl.is frá 24. mars sl. þess efnis að bæði Netflix og Spotify séu skráð á virðisaukaskattsskrá og skili virðisaukaskatti hér á landi af seldri þjónustu: http://www.mbl.is/vidskipti/frettir/2017/03/24/netflix_greidir_skatta_a_islandi/

að skipta hagnaði á milli ríkja oft til lágs kattaríkja á tilbúinn hátt þar sem að lítil sem engin efnahagsleg starfsemi á sér stað⁴⁴.

Fyrirtæki sem bera ótakmarkaða skattskyldu eru skattskyld hér á landi vegna allra sinna tekna hvar sem til þeirra er aflað í heiminu og öllum sínum eignum óháð staðsetningu þeirra. Þó ber að hafa í huga að tvísköttunarsamningar sem gerðir hafa verið við önnur ríki geta leitt til þess að tekjur, sem annars væru skattskyldar hér á landi eru það ekki. Erlend fyrirtæki geta þannig borið takmarkaða skattskyldu hér á landi, þ.e. ef að tekjurnar eiga uppruna sinn hér á landi⁴⁵. Vandamálið við skattlagningu rafrænnar þjónustu liggur aftur á móti í því að ekki er um áþreifanlega vöru að ræða, heldur óáþreifanlega þjónustu sem mjög erfitt getur verið að skilgreina hverju sinni. Sem dæmi má nefna að nú eru uppi umræður um hvernig hin svokallaða „blockchain“ tækni geti haft áhrif á skattkerfi heimsins⁴⁶.

Í þessu sambandi má jafnframt nefna að ESB hefur lagt til að miklar breytingar á skattlagningu fyrirtækja með sameiginlegri skattlagningu þeirra (e. Common Consolidated Corporate Tax Base)⁴⁷, tilkoma slíkrar skattlagningar getur þó tekið langan tíma í ljósi þess langa ferils sem þarf að fara í gegnum. Til þess að tryggja það að stórfyrirtæki á borð við Google og Facebook greiði sanngjarna skatta í ESB telur framkvæmdastjórn ESB að fyrsta skrefið geti verið það að skattleggja auglýsingar á netinu sem byggist á sölu. Sem dæmi hefur verið nefnt að viðskiptavinir innan ESB greiða fyrir áskriftir að stafrænni tónlist út frá streymi, t.a.m. vegna áskriftar hjá tónlistarveitunni Spotify án þess að fyrirtækið standi skil á fyrirtækjaskatti í ESB. Samkvæmt framkvæmdastjórn ESB greiða stafræn fyrirtæki 9% í skatta í Evrópu að meðaltali, minna en helming af því sem hefðbundin fyrirtæki greiða.⁴⁸

Stafræn fyrirtæki, sem starfa þvert á landamæri, eru jafnframt sögð eiga meiri möguleika á að komast undan skattlagningu þar sem einfaldara er að flytja til óefnislegar eignir þeirra en eignir hefðbundinna fyrirtækja. Auk þess sem þau nýta sér hagræði í skattlagningu á heimsvísu til að þurfa að greiða sem allra minnsta skatta. Á hinn bóginn geti stafrænu fyrirtækin fullnýtt þá innviði sem skattkerfi landanna hafi byggt upp, líkt og netkerfi, regluverk og stofnanir.

Framkvæmdastjórn ESB hefur þess vegna lagt mikla áherslu á að finna lausn á aukinni skattlagningu stafrænna tekna þannig að stórfyrirtæki á borð við Google og Facebook greiði sanngjarna skatta á ESB-svæðinu. Það megi til að mynda gera með söluskatti á netauglýsingar eða tekjuskatti á veltu fyrirtækjanna. Þá skuli leggja til grundvallar að fyrirtæki greiði skatta á því svæði þar sem raunveruleg atvinnustarfsemi þess fer fram. Þá er vert að nefna að Efnahags- og framfarastofnunin OECD telur að alþjóðlegur grundvöllur skattlagningar á stafræn fyrirtæki geti verið byggður á tekjum af stafrænum viðskiptum. Einnig megi miða við fjölda notenda á stafrænu svæði eða magn gagna sem safnað er frá notendum í gegnum stafræn svæði eða innlend lén.⁴⁹

Fyrir liggur að sýn ESB ríkjanna er mismunandi þegar kemur að skattlagningu stafrænna viðskipta. Sum Evrópuríki vilja að ESB sé í fararbroddi þegar kemur að mótun stefnu í skattlagningu hins stafræna hagkerfis á meðan að önnur ríki telja rétt að alþjóðleg lausn sé fundin innan OECD. Sem dæmi má nefna að á dögnum undirrituðu tíu ESB ríki undir forystu Frakklands yfirlýsingu þar sem farið var fram á að lagður yrði á sérstakur netskattur

⁴⁴ 1. kafli BEPS aðgerðaráætlunarinnar ber heitið: „e. Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy“. Sjá nánar samantekt frá OECD á eftirfarandi slóð: <https://www.oecd.org/ctp/beps-reports-2015-executive-summaries.pdf>

⁴⁵ 2. grein um skattskyldu lögaðila: <https://skattalagasafn.rsk.is/?log=90.2003.1&tab=1#G2>

⁴⁶ Sjá: <https://www.grantthorntonci.com/News-Centre/tax/taxation-in-real-time-gearing-up-for-blockchain/>

⁴⁷ Sjá: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3471_en.htm

⁴⁸ Sjá: <https://www.europaportalen.se/2017/09/hojd-skatt-kan-vanta-it-jattar>

⁴⁹ Sjá: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3341_en.htm

á stafræn fyrirtæki á grundvelli veltu fyrirtækjanna. Flest ríki eru þó þeirrar skoðunar að rétt sé að skattleggja skuli rafræna þjónustu þar sem að neyslan á sér stað (e. destination principle). Þó hafa lönd eins og Svíþjóð sem eru með frekar lítinn heimamarkað en stór útflutningsfyrirtæki og höfuðstöðvar talað fyrir því að skattlagning skuli fara fram þar sem að verðmætin verða í raun til.⁵⁰

Þá má nefna að bresk stjórnvöld hafa nú gripið til ákveðna aðgerða með innleiðingu svokallaðs „Google skatts“ til að stemma stigu við undanskotum á skatti af stafrænni starfsemi. Netfyrirtæki sem forðast að greiða skatta í Bretlandi munu samt sem áður þurfa að greiða svokallaðan „Google skatt“ eða skatt af tilfluttum hagnaði, af þeim tekjum sem verða til í Bretlandi. Líklega hefur ekkert ríki gengið lengra í að ná tökum á þessu. En í grófum dráttum getur fyrirtæki sem velur að skrá sig í öðru landi og flytja hagnað sinn þangað, átt von á því að greiða samt sem áður allt að 25% skatt af breskum tekjum sínum til breska ríkisins. Bresk fyrirtæki greiða til samanburðar 20% skatt og er með þessu lagður til hvati til að erlendu fyrirtækin skrái starfsemi sína í Bretlandi.⁵¹

Stafræn þróun er hröð á nánast öllum sviðum samfélagsins. Þannig er um þriðjungur af vexti iðnframleiðslu í Evrópu vegna upptöku stafrænnar tækni. Á árunum 2008 til 2016 jókst velta fimm stærstu fyrirtækja í stafrænni smásölu í ESB um 32% að meðaltali á ári. Á sama tímabili jókst heildarvelta smásöluverslunar í ESB að meðaltali um 1% á ári.⁵²

Ef ríkjum heims tekst ekki að skattleggja stafræna hagkerfið með viðlíka hætti og hefðbundna atvinnustarfsemi þá munu skatttekjur ríkjanna að öllum líkindum dragast verulega saman í framtíðinni.

⁵⁰ Sjá: <https://www.europaportalen.se/2017/09/hojd-skatt-kan-vanta-it-jattar>

⁵¹ Sjá: <https://www.gov.uk/government/publications/diverted-profits-tax-guidance>

⁵² Sjá: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3341_en.htm

6 Samkeppnisumhverfi fjölmiðla

Með tilkomu internetsins og fjölbreyttari neyslumynstri eiga íslenskir fjölmiðlar í samkeppni við alla aðra miðla í heiminum sem koma með einhverjum hætti út á netinu. Skiptir þá engu hvort um er að ræða vefmiðil, sjónvarpsstöð, útvarpsstöð, tímarit, blöð o.s.frv. Þetta er að vísu háð tungumálakunnáttu landsmanna, en meginþorri landsmanna les og skilur erlend tungumál. Það er því ekki hægt að ramma samkeppnisumhverfi íslenskra fjölmiðla inn með einföldum hætti. Hér á eftir er þó fjallað um ákveðna þætti í samkeppnisumhverfi íslenskra fjölmiðla.

6.1 Samkeppni innanlands

Umræða um samkeppnisumhverfi fjölmiðla hér á landi hverfist meira og minna um stöðu RÚV á markaðnum. Skýrt kom fram í svörum forsvarsmanna einkarekinna fjölmiðla til nefndarinnar að þeir telji erfitt að keppa við RÚV um auglýsingatekjur. RÚV eigi að víkja af auglýsingamarkaði eða að umsvif RÚV á markaðnum verði minnkuð verulega. Slíkar aðgerðir myndu jafna samkeppnisstöðu fjölmiðla á auglýsingamarkaði.

Auglýsingastofur og birtingahús eru meðal þeirra sem hafa opinberlega lagst gegn því að RÚV hverfi af auglýsingamarkaði. Bent hefur verið á að óvíst sé að auglýsingafé sem nú fer til RÚV skili sér til annarra fjölmiðla enda bjóði enginn fjölmiðill upp á viðlíka dreifingu efnis og RÚV, þá sér í lagi á landsbyggðinni⁵³.

Önnur mál sem snerta samkeppni fjölmiðla innanlands eru rafrænar mælingar á lestri og áhorfi og svokallaðir output-samningar í sjónvarpi.

Nokkrir af stærstu fjölmiðlum á Íslandi hafa með aðkomu þriðja aðila staðið sameiginlega að mælingum á lestri og áhorfi á sína miðla. Þetta er gert til að auðvelda auglýsendum samanburð á miðlunum þannig að þeir geti tekið upplýstar ákvarðanir um hvernig þeir skuli haga kaupum sínum á birtingum hjá fjölmiðlunum. Samkeppniseftirlitið hefur fjallað um málið og veitt undanþágu frá reglum um samráð á samkeppnismarkaði.⁵⁴ Litlir fjölmiðlar hafa gagnrýnt þetta fyrirkomulag á fjölmiðlamælingum og kvarta undan að þeirra miðlar fái ekki inni í þessum mælingum enda hafi þeir ekki bolmagn til að bera kostnað af samstarfinu. Birtingarhúsin kaupi svo ekki auglýsingar af miðlum sem ekki eru með í mælingunum. Þetta takmarki aðgang að markaðnum.

Output-samningar í sjónvarpi eru samningar sjónvarpsstöðva við erlend fyrirtæki um kaup á efni, þar sem samið er um að enginn annar íslenskur fjölmiðill geti verslað af erlenda fyrirtækinu efni, þó svo að samningsaðilinn ætli sér ekki að nýta allt efnið sem er í boði frá erlenda fyrirtækinu. Þetta þykir hafa skapað hömlur á að litlir miðlar komist inn á sjónvarpsmarkaðinn.

6.1.1 RÚV á auglýsingamarkaði

Allt frá upphafi sjónvarpsreksturs RÚV (frá 1966) hefur félaginu verið heimilt að selja auglýsingar og stofnunin haft af þeim tekjur. Þetta fyrirkomulag gildir víða í Evrópu þar sem opinberir miðlar keppa við einkarekna bæði um auglýsingafé og áhorf.

⁵³ Sjá: <http://www.ruv.is/ruv-okkar-allra/dreifikerfi>

⁵⁴ Undanþága í vefmælingum: http://www.samkeppni.is/media/akvardanir2016/Akvordun_24_2016-Beidni-Gallup-um-undanthau.pdf

RÚV heldur úti tveimur sjónvarpsrásum og tveimur hljóðvarpsrásum auk þess að halda úti frétt- og afþreyingarvef í samkeppni við aðra fjölmiðla. Þá heldur Ríkisútvarpið úti hljóðvarpsrásinni Rondo. RÚV er heimilt að selja auglýsingar inn á sjónvarps- og hljóðvarpsmiðla sína en ekki inn á vefmiðilinn⁵⁵.

Áætlað er að auglýsingamarkaður á Íslandi í formi birtinga velti um 11 milljörðum króna á ári. Auglýsingatekjur RÚV á árinu 2016 voru 2,2 milljarðar króna. Af því leiðir að RÚV er með ríflega 20% hlutdeild af auglýsingamarkaðnum.

Fjölmiðlanefnd birtir í ársskýrslum sínum niðurbrot á skiptingu birtingarfjár á milli miðla. Í ársskýrslu fjölmiðlanefndar 2016 kemur fram að markaðurinn skiptist þannig að um 55% auglýsingafjár fer til prent- og vefmiðla og um 45% til ljósvakamiðla (útvarps og sjónvarps).

Ef hlutdeild RÚV er skoðuð út frá starfsemi, þ.e. auglýsingar í útvarpi og sjónvarpi, var RÚV með 44% birtingarfjár í þá miðla árið 2016. Það liggur því fyrir að RÚV fær tæplega helming tekna á markaði með auglýsingabirtingar í hljóðvarpi og sjónvarpi. Háværar raddir hafa verið uppi um það meðal einkarekinna fjölmiðla að staða RÚV á auglýsingamarkaði skekki samkeppnisstöðu þeirra á markaðnum, sem sé ein af helstu forsendum þess að rekstrarumhverfi þeirra er erfitt.

Skipting birtingarfjár samkvæmt skýrslu fjölmiðlanefndar 2016

	Auglýsingamarkaður		Þar af RÚV	
	Hlutdeild	Milljarðar króna	Milljarðar króna	Hlutdeild
Áætlaður markaður auglýsingabirtinga*		11,0	2,2	20%
Skipting skv. Fjölmiðlanefnd				
Prentmiðlar	30,4%	3,3		
Vefur innanlands	16,7%	1,8		
Vefur erlendis	3,6%	0,4		
Annað (bíó, flettiskilti ofl)	4,2%	0,5		
Prentmiðlar, vefmiðlar og annað alls	54,9%	6,0		
Sjónvarp	28,5%	3,1		
Útvarp	16,6%	1,8		
Ljósvakamiðlar alls	45,1%	5,0		44%

* Skv. ársskýrslu fjölmiðlanefndar keyptu birtingarhúsin á Íslandi auglýsingar fyrir 5,5 milljarða króna á árinu 2016, sem er áætlað að sé um helmingur auglýsinga á markaði.

Mynd 4: Hlutdeild RÚV á auglýsingamarkaði

Sterk staða RÚV á sjónvarpsauglýsingamarkaði, auk þess sem miðillinn nýtur mikilla vinsælda samkvæmt áhorfsmælingum⁵⁶, leiðir líkum að því að RÚV sé, í krafti stöðu sinnar, leiðandi í verðmyndun auglýsinga á sjónvarpsmarkaði. Verð sjónvarpsauglýsinga hjá RÚV er þar með líklegt til að mynda ákveðið þak á markaðsverði sjónvarpsauglýsinga og getur

⁵⁵ Í 6. mgr. 7. gr. laga nr. 23/2013 kemur fram að RÚV sé óheimilt að selja viðskiptaboð til birtingar á veraldarvefnum. Þó sé heimilt að láta þau viðskiptaboð og kostunartilkygningar sem eru hluti af útsendingu dagskrár RÚV birtast á vef þess. Þá sé RÚV heimilt að birta á vef sínum viðskiptaboð og kostunartilkygningar sem tengjast vefútsendingum sérstaklega og kynna þar dagskrá RÚV ásamt þjónustu og hlutum sem tengjast henni.

⁵⁶ Árið 2016 mældist hlutdeild RÚV í sjónvarpsáhorfi landsmanna 59% og hlutdeild RÚV í útvarpshlustun landsmanna mældist 50%. Sjá vef RÚV: <http://www03.ruv.is/arsskyrsla/>

hamlað verðhækkunum hjá öðrum einkareknum miðlum.⁵⁷ Á hljóðvarpsmarkaði er hlutfallsleg staða RÚV á auglýsingamarkaði ekki eins sterk og er félagið síður líklegt til að vera verðmyndandi á þeim markaði.

Sjónvarpsauglýsingar eru að auki jafnan taldar til dýrustu auglýsinga á markaði og er verðþak á sjónvarpsauglýsingamarkaði líklegt til að mynda þak á verð annarra tegunda auglýsinga. Verðskrá RÚV er með því móti líkleg til að viðhalda þaki í verðlagningu auglýsinga sem nær til allrar auglýsingasölu í fjölmiðla.

6.1.2 Takmarkanir og samkeppnisrekstur

Ýmsar takmarkanir hafa verið settar á RÚV hvað varðar auglýsingasölu í þeim tilgangi að þrengja svigrúmið í samkeppni við einkarekna miðla. Samkvæmt lögum um Ríkisútvarpið⁵⁸ eru þessar helstar:

1. RÚV er aðeins heimilt að sýna 8 mínútur af sjónvarpsauglýsingum á klukkustund, í samanburði við 12 mínútur á klukkustund sem gilda um einkarekna fjölmiðla.
2. RÚV eru settar þröngar skorður um kostun á efni, sbr. 7. gr. laga um RÚV.
3. RÚV er almennt ekki heimilt að selja auglýsingar á vefinn ruv.is.
4. RÚV skal birta gjaldskrá fyrir auglýsingar með það að markmiði að gæta jafnræðis gagnvart viðskiptavinum. Afsláttarkjör skulu vera gagnsæ og standa öllum til boða.
5. Vöruinnsetning er óheimil í efni sem RÚV framleiðir sjálf eða framleitt er fyrir RÚV.

Á árinu 2013 var auglýsingamínútum RÚV innan hverrar klukkustundar fækkað úr tólf mínútum í átta mínútur. Óljóst er hvort það hafi haft bein temprandi áhrif á afl RÚV á auglýsingamarkaði. Líklegt má þó telja að verð hjá RÚV hafi hækkað til að mæta tekjutapi og þar með hafi skapast svigrúm til verðhækkunar á sjónvarpsauglýsingamarkaði í heild sinni.

Á RÚV eru lagðar ríkar skyldur til að sinna fjölmiðlun í almannabágu og hefur félagið því viðtækt lýðræðislegt, samfélagslegt og menningarlegt hlutverk samkvæmt lögum um Ríkisútvarpið, fjölmiðli í almannabágu sem og samkvæmt þjónustusamningi Ríkisútvarpsins og mennta- og menningarmálaráðherra sem gildir fyrir tímabilið 2016-2019.⁵⁹ Um er að ræða skyldur sem einkareknum fjölmiðlum er ekki ætlað að sinna, en er ætlað að vega upp á móti ákveðnum lýðræðishalla í samfélaginu.

Til að uppfylla þessar skyldur sínar fær Ríkisútvarpið ríkisstyrki, sem innheimt er af einstaklingum og af lögaðilum í formi útvarpsgjalds.⁶⁰ Þá hefur Ríkisútvarpið tekjur af annarri starfsemi sem fellur undir samkeppnisrekstur, sbr. 14. gr. laga nr. 23/2013. Gerður er greinarmunur á starfsemi félagsins í almannabágu annars vegar og starfsemi í samkeppnisrekstri hins vegar og er það í samræmi við ríkisstyrkjareglur Evrópusambandsins og samkomulag íslenskra stjórnvalda við Eftirlitsstofnun EFTA (ESA). Samkvæmt þessari skilgreiningu heyrir þorri starfsemi Ríkisútvarpsins undir starfsemi í almannabágu, þ.m.t. öll dagskrá og miðlun félagsins á miðlum sínum.

⁵⁷ Ítarlegar reglur hafa verið settar um gjaldskrá Ríkisútvarpsins í 7. gr. laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu nr. 23/2013. Er ákvæðinu ætlað að koma í veg fyrir það að Ríkisútvarpið stundi undirboð á auglýsingamarkaði.

⁵⁸ Sjá: <http://www.althingi.is/lagas/143b/2013023.html>

⁵⁹ Þjónustusamningur: <http://www.ruv.is/sites/default/files/thjonustusamningur2016.pdf>

⁶⁰ Á árinu 2016 var þjónustusamningur undirritaður milli RÚV og mennta- og menningarmálaráðherra til fjögurra ára. Forsenda samningsins er að innheimt útvarpsgjald lækki ekki að raunvirði frá árinu 2016 og að tekjustofnar RÚV séu áfram samsettir af opinberum tekjum og auglýsingatekjum.

Sá hluti sem er skilgreindur sem starfsemi í samkeppnisrekstri er:

1. Auglýsingasala og kostun á efni.
2. Framleiðsla og sala á myndefni (ýmist í eigu Ríkisútvarpsins eða efni sem félagið er meðframleiðandi að).
3. Leiga á aðstöðu og tækjum til innlendra eða erlendra aðila.

Tekjur Ríkisútvarpsins af almannaþjónustu á árinu 2016 voru 3,8 milljarðar króna. Um er að ræða þjónustutekjur frá ríkinu, sem grundvallast á afnotagjöldum. Tekjur af samkeppnisrekstri voru sem fyrr segir rúmir 2,2 milljarðar króna.

Gjöld af samkeppnisrekstri voru 440 milljónir króna, þar af voru 188 milljónir króna sem hlutdeild í kostnaði vegna fjölmiðlaþjónustu. Þannig er skilgreindur rekstrarhagnaður RÚV af samkeppnisrekstri um 1,8 milljarðar króna.⁶¹

6.1.3 Álit Samkeppniseftirlitsins

Í álit Samkeppniseftirlitsins frá árinu 2008 segir að Ríkisútvarpinu hafi verið skapað umtalsvert samkeppnisforskot með því fyrirkomulagi að veita félaginu tekjur af almannaþé jafnframt því að heimila fyrirtækinu að starfa áfram á markaði fyrir sölu auglýsinga og kostunar í útvarpi.

„Það rekstrarfyrirkomulag RÚV gengur gegn því markmiði samkeppnislaga að efla virka samkeppni í viðskiptum þar sem það stuðlar að samkeppnislegri mismunun á markaði fyrir birtingu auglýsinga og markaði fyrir kostun bæði í sjónvarpi og hljóðvarpi. Þær tekjur af almannaþé sem RÚV nýtur, veitir forgjöf til þess að kaupa og framleiða vinsælt sjónvarpsefni sem veitir því einnig töluverð forréttindi á auglýsingamarkaði,“ segir í álit Samkeppniseftirlitsins.

Í sama álit Samkeppniseftirlitsins kemur jafnframt fram að þátttaka RÚV á auglýsingamarkaði í sjónvarpi sé veigamikil ástæða þess að ekki séu fleiri öflugar sjónvarpsstöðvar hér á landi en raun ber vitni og eignarhald þeirra ekki dreifðara. Auglýsingar séu mikilvæg tekjuöflunarleið fyrir sjónvarpsstöðvar og þá sérstaklega stöðvar sem eru að öllu leyti reknar fyrir tekjur af auglýsingum og kostunarsamningum.

„Færi stór aðili eins og RÚV út af auglýsingamarkaði myndi, a.m.k. í eðlilegu efnahagsumhverfi, skapast svigrúm fyrir aðra að fóta sig á markaðnum og nýta sér það tóm sem skapaðist við brotthvarf RÚV. Myndi það án efa efla samkeppni og fjölga valkostum neytenda. Sömuleiðis myndi sú breyting gera eignarhald á fjölmiðlum eftirsóknarverðara og þannig skapa forsendur fyrir dreifðu eignarhaldi á þeim. [...] Ef einkareknar sjónvarpstöðvar geta ekki lengur keppt við RÚV og hætta sjónvarpsrekstri dregur það úr fjölbreytni í fjölmiðlum og skaðar augljóslega lýðræðislega umræðu“, segir í álitinu“.

Þrátt fyrir að í álit Samkeppniseftirlitsins frá árinu 2008 sé talið að þátttaka Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði gangi gegn samkeppnislögum taka ákvæði samkeppnislaga ekki til RÚV. Ríkisútvarpið er í álitinu ekki talið vera markaðsráðandi fyrirtæki á íslenskum auglýsingamarkaði.

⁶¹ Sjá: http://www.ruv.is/sites/default/files/arsreikningur_rikisutvarpsins_ohf_2016.pdf

Þá er mikilvægt að hafa í huga að flestir ríkisfjölmiðlar í Evrópu fá hluta tekna sinna með sölu auglýsinga og kostunar líkt og Ríkisútvarpið auk ríkisstyrkja, þ.e. blönduð fjármögnun. Staða Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði er því ekkert einsdæmi í Evrópu.

Samkvæmt ríkisstyrkjareglum Evrópusambandsins er það stjórnvalda í hverju ríki að ákveða fjármögnun ríkisfjölmiðla sinna og setja í lög hverjar skyldurnar eigi að vera að teknu tilliti til leiðbeinandi reglna Evrópusambandsins um ríkisstyrki til fjölmiðla. Vakin var athygli á því á sínum tíma að Samkeppniseftirlitið hefði gengið lengra í álitinu en framkvæmdastjórn ESB og Eftirlitsstofnun EFTA um að Ríkisútvarpið ætti ekki að vera á auglýsingamarkaði í samkeppni við einkarekna miðla enda sé þetta algengasta tekjumódel ríkisfjölmiðla í Evrópu.

Þess ber að geta að álit Samkeppniseftirlitsins, ríkisstyrkjareglur Evrópusambandsins og athugasemdir Eftirlitsstofnunar EFTA voru hafðar að leiðarljósi við setningu laga nr. 23/2013 um Ríkisútvarpið⁶². Lauk Eftirlitsstofnun EFTA máli sínu gagnvart íslenska ríkinu eftir að tryggt var að farið hefði verið að einu og öllu eftir lagaumhverfi ESB eftir setningu laga um Ríkisútvarpið.

6.1.4 Áhrif á auglýsendur, framleiðendur og almenning

Þótt keppinautar Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði krefjist margir breytinga þá eru aðrir, meðal annars viðskiptavinir félagsins, sem hafa lýst yfir stuðningi við að Ríkisútvarpið verði áfram á auglýsingamarkaði vegna þess að þar séu mikilvægir auglýsingamiðlar.

Sömu aðilar telja óvíst að auglýsingaféð sem RÚV yrði af renni til einkarekinna fjölmiðla auk þess sem möguleikar auglýsenda yrðu takmarkaðir verulega til að ná dekkun og tíðni í sínum markhópum. Íslenskir fjölmiðlar búa ekki yfir þeim gríðarlegu upplýsingum yfir notendur eins og t.d. Google, Facebook og Youtube, sem geta stýrt auglýsingum fyrir augu þeirra sem þeim brýnast er að ná til. Þá eru þeir sem telja hættu á að samdráttur verði í framleiðslu sjónvarpsauglýsinga og það komi niður á kvikmyndafyrirtækjum sem starfa við slíka framleiðslu.

Í Evrópu eru að finna nýleg dæmi af því að auka átti markaðshlutdeild og tekjur einkarekinna sjónvarpsstöðva með því að skerða verulega eða taka alfarið ríkisfjölmiðla af auglýsingamarkaði. Reynslan frá þessum ríkjum sýnir að þetta virtist ekki hafa haft þau jákvæðu áhrif á einkareknu sjónvarpsstöðvarnar sem til var ætlast.

Ákveðið var að takmarka auglýsingar sem sýndar voru í franska ríkissjónvarpinu, France Télévisions, í byrjun árs 2009. Frá og með þeim tíma var óheimilt að sýna auglýsingar frá kl. 20.00 á kvöldin til kl. 6.00 á morgnana. Markmiðið var m.a. að gefa einkareknum sjónvarpsstöðvum meira svigrúm og auka tekjumöguleika þeirra. Rannsóknir sem hafa verið gerðar á áhrifum þessarar breytinga sýna að ekki varð aukning á auglýsingum í einkareknu sjónvarpsstöðvunum á kjörtíma eins og til var ætlast. Þvert á móti kom skörp niðursveifla í auglýsingatekjum í upphafi árs 2009 hjá stærstu einkareknu sjónvarpsstöðinni TF1. Auglýsendur færðu auglýsingar sínar til í dagskránni og jukust auglýsingar því í franska ríkissjónvarpinu frá kl. 6.00 á morgnana til kl. 20.00 á kvöldin þegar heimilt var að auglýsa í dagskránni. Svo virðist sem áhorfendur hafi ekki farið að horfa í auknum mæli á aðrar stöðvar þrátt fyrir breytingarnar. Þá kom á óvart að auglýsingamínúta hjá einkareknu miðlunum hækkaði ekki líkt og búist hafi verið við, heldur lækkaði hún við breytingarnar. Slík þróun var þannig ekki í samræmi við þá kenningu að ríkisfjölmiðlar hafi haldið niður verðinu með undirboðum þar sem þeir fái jafnframt ríkisstyrki frá hinu opinbera.⁶³

Spænska ríkissjónvarpið Televisión Española (TVE), var alfarið tekið af auglýsingamarkaði þann 1. janúar árið 2010. Sama ár jókst áhorf á spænska ríkissjónvarpið og varð það

⁶² Sjá greinargerð með frumvarpi: <http://www.althingi.is/altxt/141/s/0197.html>

⁶³ Sjá frekari umfjöllun í viðauka skýrslunnar um beina og óbeina ríkisstyrki í Frakklandi

vinsælasta sjónvarpsstöðin á Spáni, en svo hafði ekki verið síðan á árinu 2003.⁶⁴ Hluti af vinsældunum má rekja til þess að áhorfendur virtust ánægðir með að vera lausir við auglýsingar, enda hafa rannsóknir þar í landi sýnt að áhorfendum finnst hvítleitt að vera með mikið magn auglýsinga í sjónvarpi.⁶⁵ Áhorfendur voru einnig ánægðir með gæði og fjölbreytni í efnisvali hjá spænska ríkissjónvarpinu sem hafði áhrif á áhorfið. Þó að einkareknu sjónvarpsstöðvarnar hafi í fyrstu aukið auglýsingatekjur sínar sýna rannsóknir að þau jákvæðu áhrif virðast aðeins hafa varað tímabundið. Til lengri tíma virðist þessi ráðstöfun ekki hafa skilað sjónvarpsstöðvunum auknum auglýsingatekjum.

Reynslan frá Frakklandi og Spáni vekur spurningar um það hvort auglýsingatekjur sem áður fóru til ríkisfjölmiðlanna renni til einkarekinna sjónvarpsstöðva eða annarra fjölmiðla á heimamarkaði. Í Frakklandi var varað við því að breytingarnar gætu haft ófyrirsjáanleg áhrif á markaðinn og sú varð raunin. Það er því ekki víst að auglýsingatekjurnar renni til innlendra fjölmiðla þar sem óvíst er að markhóparnir sem ætlunin er að ná til séu þeir sömu. Möguleikar auglýsenda gætu takmarkast verulega og gætu auglýsingarnar leitað út fyrir landssteinana, m.a. til auglýsenda eins og Facebook og Google. Reynslan frá Frakklandi og Spáni sýna að engin aukning varð á auglýsingum til einkarekinna miðla til lengri tíma. Reyndar minnkuðu auglýsingarnar í heild strax á franska markaðnum við breytingarnar. Það eru því líkur á að samdráttur gæti orðið í framleiðslu sjónvarpsauglýsinga og það geti komið niður á framleiðslufyrirtækjum sem búi til sjónvarpsauglýsingar, sé litið til reynslunnar erlendis frá.

Jafnframt verður að hafa í huga að samkvæmt hljóð- og myndmiðlunartilskipun ESB er sjónvarpsstöðvum einungis heimilt að sýna auglýsingar í 12 mínútur á klukkustund. Þá gilda ákveðnar reglur um það hvort og hvenær má slíta sundur dagskrárefni með auglýsingum. Hafa þessar reglur verið innleiddar í lög um fjölmiðla nr. 38/2011. Mikilvægt er að skoða að hve miklu leyti einkareknar sjónvarpsstöðvar nýta þessa heimild, sérstaklega á kjörtíma. Þó að Ríkisútvarpinu sé einungis heimilt að sýna 8 mín. á klukkustund er ekki víst að einkareknar sjónvarpsstöðvar hafi svigrúm til að auka auglýsingar sínar á þeim tímum þar sem áhorfið er mest. Þá þarf að kanna hvort líklegt sé að áhorf á einkarekna miðla aukist við það að Ríkisútvarpið fari af auglýsingamarkaði, þ.e. hvort markhópur þessara miðla stækki. Ekki er heldur ljóst hvort auglýsingar skili sér sem auknar tekjur hjá þeim stöðvum og á þeim stundum þar sem auglýsingatími einkarekinna stöðva er ekki þegar full nýttur.

Sumir hafa bent á að auglýsingar gegni því hlutverki fyrir almenning að sjá þeim fyrir upplýsingum um vörur og þjónustu. Brotthvarf RÚV af auglýsingamarkaði myndi því skerða möguleika almennings, sérstaklega í dreifðari byggðum landsins, á að uppfylla þarfir sínar eða yki kostnað auglýsenda við að ná til ákveðinna markhópa.⁶⁶

Loks má nefna það algenga sjónarmið að ekki megi skerða tekjumöguleika RÚV án þess að tryggja leiðir til að bæta félaginu tekjutapið. Reynslan bæði í Frakklandi og á Spáni hefur sýnt að þetta hefur verið raunin. Auknar fjárveitingar hafa ekki vegið upp hið mikla tekjutap sem miðlarnir urðu fyrir. Samkvæmt könnunum styður mikill meirihluti Íslendinga tilveru RÚV á fjölmiðlamarkaði og að starfseminni verði framhaldið og hefur lítinn áhuga á skertri þjónustu Ríkisútvarpsins. Vinsældir Sjónvarpsins segja sína sögu. Á tímabilinu janúar til apríl 2017 mældist vikulegt áhorf á RÚV á bilinu 50-64% á meðan næsti keppinautur mældist með um og yfir 20% áhorf, samkvæmt fjölmiðlakönnunum Gallup.⁶⁷ Á sama tímabili mældist hlustun á Rás 1 og Rás 2 samanlagt á bilinu 49-53% í hverri viku.⁶⁸

⁶⁴ Sjá: https://www.unav.es/fcom/communication-society/es/articulo.php?art_id=373

⁶⁵ Sjá: https://www.unav.es/fcom/communication-society/es/articulo.php?art_id=373

⁶⁶ Friðrik Eysteinnsson: http://www.press.is/index.php/felagidh/frettir/252-a_ruv_ad_hverfa_af_auglysingamarkadi

⁶⁷ Sjónvarpsmælingar Gallup: <http://www.gallup.is/nidurstodur/sjonvarp/>

⁶⁸ Útvarpsmælingar Gallup: <http://www.gallup.is/nidurstodur/utvarp/>

6.2 Samkeppni frá útlöndum

Íslenskir fjölmiðlar eiga í vaxandi samkeppni við erlenda fjölmiðla, hvort sem er erlendar efnisveitur, sjónvarpsstöðvar, útvarpsstöðvar, vefmiðla eða blöð. Fjölmiðlar alls staðar í heiminum finna, með tilkomu alþjóðlegra stórfyrirtækja á netinu, fyrir þverrandi landamærum í fjölmiðlaheiminum. Það skapar fyrirtækjunum áskoranir sem fæst hafa staðið frammi fyrir áður. Hin alþjóðlegu risafyrirtæki hafa tileinkað sér nýja tækni til hægðarauka fyrir kaupendur auglýsinga og safnað til þess miklu magni gagna um sína notendur. Fjölmiðlar víðs vegar eiga fá svör við þessari þróun. Að auki eru fjölmiðlarnir sjálfir orðnir stórnotendur hjá stórfyrirtækjunum sem ógna þeim, bæði hvað varðar dreifingu á efni og stundum með birtingum úr auglýsingaveitum inni á sínum miðlum. Áhrifin eru víða orðin gríðarsterk þótt svo virðist sem Ísland sé betur statt en mörg nágrannaríkjanna þegar kemur að áhrifum erlendu stórfyrirtækjanna.

Danir segjast orðið standa frammi fyrir því að lítill hvati sé fyrir danska fjölmiðla að þróa nýtt danskt efni því samkeppnin við stóru risana sé orðin þeim of erfið. Danskir fjölmiðlar geti ekki lengur stýrt því hvort eða hvernig efni þeirra sé dreift til notenda. Alþjóðlegu stórfyrirtækin, þ.e. samfélagsmiðlar, streymisveitur og tæknifyrirtæki, hafi tekið sér stöðu dreifenda fréttafnis og myndefnis. Af þessu leiði að viðskiptamódel dönsku fjölmiðlafyrirtækjanna séu hrunin. Þróunin hafi einnig víðtæk áhrif á ólíkar tegundir fjölmiðlunar á misjafnan hátt.⁶⁹

6.2.1 Efnisveitur

Samkeppni frá erlendum efnisveitum hefur farið stigvaxandi á síðustu árum. Útbreiðsla þeirra á heimsvísu bendir til þess að þarna hafi verið þörf til staðar sem hefur nú tekist að uppfylla. Tækniþróun og hugvit hefur orðið til þess að nú er hægt að bjóða neytendum upp á auðvelt aðgengi að miklu magni efnis, á viðráðanlegu verði. Streymi í gegnum netið gerir neytandanum kleift að sækja sér efni í ýmis tæki og hvar og hvenær sem honum hentar.

Með þessu hefur orðið markaðsrof⁷⁰ og fyrirtæki um allan heim, sem byggðu rekstur sinn á eldri viðmiðum markaðarins, hafa þurft að aðlaga sig nýjum veruleika. Íslenskar fjölmiðlaveitur eru engin undantekning.

Netflix er mest notaða erlenda myndveitan á Íslandi.⁷¹ 44% íslenskra heimila eru með áskrift að Netflix, samkvæmt niðurstöðum könnunar sem Gallup á Íslandi vann fyrir Félag rétthafa í sjónvarps- og kvikmyndaiðnaði. Um 3-4% heimila eru einnig áskrifendur að öðrum myndveitum, á borð við Amazon Prime eða Google Play.⁷²

Heimili landsmanna eru um 125 þúsund talsins⁷³ og má því ætla að um 55 þúsund heimili séu með Netflix áskrift og að um 5 þúsund heimili séu með áskrift að annarri erlendri efnisveitu til viðbótar.

Talið er að staðbundnar fjölmiðlaveitur geti helst varist samkeppni við alþjóðlegu efnisveiturnar með því að framleiða efni sem er sérsniðið þeirra markaði. Þetta á sérstaklega við á málsvæðum þar sem töluð eru önnur tungumál en enska, eins og á Íslandi. Íslensku fjölmiðlaveiturnar átta sig vel á þessu enda segja ljósvakamælingar að þeirra vinsælasta efni er ætíð íslenskt efni.⁷⁴ Það hafa þó verið takmörk fyrir hversu mikið

⁶⁹ Danska skýrslan: <https://slks.dk/mediernes-udvikling-2017/specialrapporter/internationale-aktoerer/>

⁷⁰ Sjá: <https://www.weforum.org/agenda/2016/06/what-is-disruptive-innovation/>

⁷¹ Helstu efnisveitur sem Íslendingar nota eru: Netflix, Spotify, YouTube, Hulu, Google Play og Amazon Prime Time. Allar, nema YouTube, byggja rekstur sinn á áskriftarsölu og flestar, þar á meðal YouTube, hafa tekjur af sölu auglýsinga.

⁷² Kjarninn í mars 2017. 44% íslenskra heimila með Netflix: <https://kjarninn.is/frettir/2017-03-22-44-islenskra-heimila-med-askrift-ad-netflix/>

⁷³ mbl.is í mars 2017: http://www.mbl.is/vidskipti/frettir/2017/03/24/netflix_greidir_skatta_a_islandi/

⁷⁴ Ljósvakamælingar Gallup: <http://www.gallup.is/nidurstodur/sjonvarp/>

er hægt að framleiða, enda er íslenska efnið afar dýrt og nauðsynlegt að geta fyllt upp í dagskrá með ódýrara erlendu efni.

Tvö stærstu einkareknu ljósvakafyrirtækin á íslenskum markaði hafa verið að gjörbreyta áherslum í rekstri til að mæta nýju samkeppnisumhverfi. Þau bjóða nú þjónustu sem líkist meira erlendum efnisveitum, að hægt sé að nálgast efni þeirra eftir hentugleika og í miklu úrvali. Notandi getur þó ekki flakkað á milli ljósvakamiðla í leit að efni, eins og gildir um erlendu efnisveiturnar, heldur er bundinn við það fyrirtæki sem hann kaupir þjónustu (myndlykil) af. Þróunin er samt í þá átt að smáforrit munu leysa þetta. Þá hafa eigendur þessara ljósvakafyrirtækja farið þá leið að samþætta fjarskiptajónustu og fjölmiðlaveitur líkt og áður hefur verið fjallað um.

6.2.2 Svæðisbundnir skattar og þýðingakvaðir

Þar sem þjónusta efnisveitna fer í gegnum netið þá getur verið erfitt að framfylgja lögum og reglum á þeim svæðum þar sem þjónustan er í boði. Það getur skekkst verulega samkeppnisumhverfi þeirra fyrirtækja sem starfa á viðkomandi svæðum og lúta reglum þess. Um allan heim standa stjórnvöld ráðþrota frammi fyrir því hvernig eigi að bregðast við. Á Íslandi má skipta í tvennt því sem af þessum sökum hefur mest áhrif á samkeppnisumhverfið:

- Skattheimta
- Kvaðir vegna málverndar

Efnisveiturnar Netflix og Spotify voru skráðar í íslenska virðisaukaskattskrá í ársbyrjun 2016 og skila 24% virðisaukaskatti af seldum áskriftum í ríkissjóð.

Mánaðaráskrift af Netflix kostar 7,99 til 11,99 evrur.⁷⁵ Ódýrasta áskriftin svarar til um 1.007 íslenskra króna og virðisaukaskattur af þeirri upphæð er um 242 krónur á áskrift. Alls eru það rúmar 13,3 milljónir króna mánaðarlega í virðisaukaskatt, eða nærri 130 milljónir króna árlega, áður en mögulegur innskattur er frádraginn. Áskriftarsala Netflix á Íslandi nemur samkvæmt þessu rökum 664 milljónum króna á ári, að því gefnu að öll 55 þúsund heimilin séu með áskrift sem skráð er á Íslandi

Til samanburðar, nam heildarvelta atvinnugreinarinnar „Útvarps- og sjónvarpsútsending: dagskrárgerð“ tæpum 16,8 milljörðum árið 2016, byggt á veltu samkvæmt virðisaukaskýrslum.⁷⁶

Kvaðir vegna málverndar geta verið íþyngjandi fyrir íslensk fyrirtæki í samkeppni við erlendu efnisveiturnar, þótt vissulega feli textun og talsetning efnis í sér betri þjónustu við innlandan markað. Lögum samkvæmt bera íslensk fyrirtæki lagalega skyldu til að texta og talsetja allt efni á eigin kostnað og engar undanþágur eru leyfðar fyrir „jaðarefni“ með lítið áhorf.

Félag réttthafa í sjónvarps- og kvikmyndaiðnaði áætla að það kosti iðnaðinn um 300 milljónir króna á ári að texta og talsetja erlent myndefni⁷⁷.

Félagið hefur farið fram á lækkun virðisaukaskatts í sjónvarps- og kvikmyndaiðnaði úr 24% í 11% til að jafna skekkju í samkeppni við erlendu efnisveiturnar. Áskriftartekjur fjölmiðlaveitna eru nú þegar í 11% virðisaukaskattþrepi. Erlendu efnisveiturnar eru hins vegar í 24% virðisaukaskattþrepi. VOD-þjónusta hjá íslensku veitunum er einnig í 24% þrepinu.

⁷⁵ Sjá verðskrá: <https://www.netflix.com/signup/planform>

⁷⁶ Hagstofa Íslands. Heildarvelta eftir atvinnugreinum:

http://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Atvinnuvegir/Atvinnuvegir_fyrirtaeki_veltutolur_velta/FYR041_11.px/table/tableViewLayout1/?rxid=ede4625d-d76a-43bd-a3eb-88a794ce02a8

⁷⁷ Sjá: <http://www.vb.is/frettir/ojofn-samkeppni-vid-netflix/125553/>

6.2.3 Auglýsingaveitur og auglýsingamarkaður á heimsvísu

Íslenskir fjölmiðlar, ekki síst netmiðlar, finna í vaxandi mæli fyrir samkeppni um auglýsingar erlendis frá. Fyrr á árum var erlendri samkeppni vart fyrir að fara á íslenskum auglýsingamarkaði. Auglýsendur nýttu innlenda fjölmiðla sem hentuðu þeim til að ná til sinna markhópa. Stærstu fjölmiðlarnir bjuggu jafnvel við umframeftirspurn eftir auglýsingapláss og rekstrarumhverfi þeirra var tiltölulega stöðugt og fyrirsjáanlegt. Ekki þar fyrir að þetta hafi átt við um alla miðla. Auglýsingafé markaðarins sópaðist inn á fáa stóra miðla en aðrir fengu lítið. Einfaldast þótti fyrir auglýsandann að auglýsa á stóru miðlunum til að ná sem mestri dekkun og tíðni í sínum markhópi.

Tilkoma vefauglýsinga og vefmiðla breytti smám saman þessari mynd víða um heim. Stöðugt rekstraumhverfi fjölmiðlanna varð sífellt óstöðugra, ekki síst með auknu aðgengi fólks að ókeypis fjölmiðlum. Þegar ekki þurfti lengur að greiða fyrir fréttir og afþreyingu var rekstrargrundvöllur stöndugustu fjölmiðla í hættu. Þeir höfðu tekjur sínar af sölu auglýsinga annars vegar og af áskriftum hins vegar.

Í apríl 2017 kom út skýrslan „Baráttan um auglýsinguna“⁷⁸ frá norrænu gagnamiðstöðinni um fjölmiðlarannsóknir, NORDICOM en hún var unnið að beiðni menningarmálaráðherra norðurlanda. Um er að ræða heildargreiningu á þróun auglýsingamarkaðar á Norðurlöndum á tímabilinu 2011–2016. Í skýrslunni er lýst yfir áhyggjum á stafrænni þróun á fjölmiðlamarkaði norðurlandanna. Fram kemur að staðbundnir fjölmiðlar mættu sín lítills í samkeppni við stór fyrirtæki á auglýsingamarkaði á borð við Google, Facebook og Youtube sem hefðu haft mikil áhrif á fjölmiðlalandslagið á Norðurlöndum. Fram kemur að þegar meira en 50% auglýsingatekna stafrænna fjölmiðla renna til erlendra fyrirtækja væri hætt við að mörg fjölmiðlafyrirtæki myndu leggja upp laupana. Slíkt gæti haft mikil áhrif á fjölbreytnina í norrænu fjölmiðlalandslagi. Í kjölfarið var ákveðið að ráðast í stefnumótandi úttekt á markaðnum til að greina til hvaða aðgerða unnt væri að grípa.

6.2.4 Google og Facebook eiga fimmtung af heimsmarkaði

Google gerði sér mat úr þeim sívaxandi fjölda fólks sem netvæddist og nýtti tækifærin sem fólust í öllum þeim augum sem beindust að netinu. Auglýsendur um allan heim hafa auðveldan aðgang að þessari veitu auk þess sem vefmiðlar geta selt auglýsingapláss sín þar. Hefur þetta skapað fjölmiðlum heimsins vaxandi vanda við auglýsingasölu.

Google er í dag stærsta auglýsingaveita heims og næststærst er Facebook. Samtals er markaðshlutdeild þeirra af vefauglýsingamarkaði í heiminum um 54%, eða 20% af heildarauglýsingamarkaði. Það segir, að á árinu 2016 rann 20% af öllu auglýsingafé í heiminum til Google og Facebook. En þar af fær Google þrefalt meira til sín en Facebook.⁷⁹

Auglýsingamarkaður heimsins er þarna metinn á 553 milljarða dollara, sem svarar til 57.100 milljarða íslenskra króna. Þar af er netauglýsingamarkaðurinn metinn á 182 milljarða dollara, eða jafnvirði 18.800 milljarða íslenskra króna. Hlutfall netauglýsinga á árinu 2016 var samkvæmt þessu þriðjungur á heimsvísu. Spár gera ráð fyrir að netauglýsingamarkaður vaxi áfram hratt og muni árið 2017 öðlast 40% hlutdeild af heildarauglýsingamarkaði heimsins og ná þar með hlutdeild sjónvarpsauglýsingamarkaðar.⁸⁰

Vert er að hafa í huga að 64% alls vaxtar á auglýsingamarkaði heimsins síðastliðin 5 ár hafa runnið til Google og Facebook. Þegar lítið er sérstaklega til auglýsinga fyrir snjalltæki (e. mobile) þá eiga Google og Facebook um og yfir 90% markaðarins en vöxtur í

⁷⁸ Kampen om reklamen: <http://www.nordicom.gu.se/sv/publikationer/kampen-om-reklamen>

⁷⁹ Guardian: <https://www.theguardian.com/media/2017/may/02/google-and-facebook-bring-in-one-fifth-of-global-ad-revenue>

⁸⁰ Magna Global Forecast: <https://www.magnaglobal.com/wp-content/uploads/2016/12/MAGNA-December-Global-Forecast-Update-Press-Release.pdf>

snjalltækjauglýsingum er hraðastur allra netauglýsinga og talið er að þær hafi verið 45% netauglýsinga árið 2016.

Stórir útgefendur hafa séð sig knúna til að sporna við þessari þróun, að stórfyrirtækin tvö taki til sín sífellt stærri hlutdeild á auglýsingamarkaði. Sumir þeirra hafa átt í samstarfi við auglýsingaveitu Google en óánægja þeirra margra er undirliggjandi. Helgast hún helst af því að útgefendum þykir þeir hafa lítið um samstarf sitt við Google að segja og kvarta undan ógagnsæi í samskiptum við fyrirtækið. Á hinn bóginn treysta vefmiðlar á að Google og Facebook beini til þeirra umferð notenda. Umferðin um vefmiðil er jafnan grundvöllur þess að hægt sé að selja þar auglýsingar. Og ef auglýsendur fá ekki þá dekkun og tíðni sem þeir sækjast eftir og fyrir ásættanlegt verð, þá hafa þeir síður ástæðu til að beina viðskiptum sínum til fjölmiðilsins.

6.2.5 Evrópa snýr vörn í sókn

Auglýsingamarkaðar í Vestur-Evrópu nemur 20% af heimsmarkaði. Vöxtur á þessu svæði var um 4% á árinu 2016, þriðja árið í röð, og er virði markaðarins talið hafa náð 100 milljörðum dollara það ár. Spáð er heldur minni vexti á árinu 2017.

Netauglýsingamarkaður nemur rúmum 35% af heildinni. Stærst landsvæða á netauglýsingamarkaði er Bretland og Þýskaland kemur þar næst, þó aðeins hálfdrættingur á við Bretland. Breskur auglýsingamarkaður hefur vaxið hratt en það dró úr vextinum í fyrra, var um 5% og er Brexit talin orsök þess. Spáð er örari vexti á Spáni, í Svíþjóð og Frakklandi á næstu árum. Eins og á heimsvísu er vöxtur á netauglýsingamarkaði drifinn af vexti í spjaldtölvuauglýsingum (mobile) og þar eru Google og Facebook sterkastir fyrir.

Stórir útgefendur í Evrópu hafa smám saman tekið höndum saman gegn Google og Facebook. Viðbrögð þeirra eru af ýmsum toga en sameiginlegt stef er, að finna og fara leiðir til að draga úr vægi tvíhöfðans á markaðnum, sérstaklega þó Google. Axel Springer, sem er stærsti útgefandi í Þýskalandi, tilkynnti nýverið um áform sín um að hætta að nota auglýsingarveitu Google til sölu og birtinga í auglýsingaplássum sinna miðla. Útgefandinn hyggst þess í stað nota AppNexus, sjálfstæða veitu frá árinu 2018 en sérstaða AppNexus felst m.a. í því að fullt gagnsæi er í tilboðskerfinu og þeirri hlutdeild af auglýsingatekjunum sem rennur til auglýsingaveitunnar.

Á síðasta ári áttu Google og Facebook 60% netauglýsingamarkaðar í Svíþjóð og 70% í Noregi. Útgáfusamsteypan Sanoma, sem starfar m.a. þar, hætti að nota auglýsingaveitu Google og fleiri veitur á þessu ári og samdi við AppNexus. Le Figaro í Frakklandi valdi einnig AppNexus framyfir Google. Í Bretlandi hafa Guardian, Financial Times, CNN, Reuters og fleiri miðlar leitt saman hesta sína í auglýsingamiðlun sinni, Pangaea Alliance.

Gagnasamstarf er líka víða að skjóta upp kollinum enda búa Google og Facebook yfir miklu magni upplýsinga um notendur sína, sem þeir svo selja aðgang að. Í Þýskalandi safna helstu útgefendur gögnum um notendur sína í gegnum Emetriq í þeim tilgangi að geta sigtað út markhóp og elt uppi líklega viðskiptavini (e. retargeting). Samstarfið er byggt á að geta betur keppt við tvíhöfðann. Í Noregi hefur útgáfusamsteypan Schibsted safnað upplýsingum um sína notendur með því að láta þá skrá sig inn á vefsvæðin. Schibsted hætti að nota auglýsingaveitu Google árið 2015 og notar nú einungis eigið kerfi.

Það getur verið ærið verk að skipta út auglýsingaveitu og í sumum tilvikum afar flókið. Evrópskir útgefendur virðast þó í ríkara mæli telja að það sé þeim lífsnauðsynlegt til framtíðar, að reyna að tempra vöxt risanna tveggja á auglýsingamarkaði.

6.2.6 Ísland orðið fyrir minni áhrifum

Auglýsingaveitur Google og Facebook hafa á síðustu árum tekið til sín skerf af íslensku auglýsingafé, þótt hlutdeild erlendu veitanna sé enn heldur minni en í mörgum

nágrannalandanna. Samkvæmt tölum úr ársskýrslu Fjölmiðlanefndar 2015⁸¹ þá var hlutdeild erlendra netauglýsinga rúm 3% af heildarmarkaði auglýsinga árið 2015. Þegar einungis er litið til netauglýsingamarkaðar var hlutdeild erlendu vefmiðlanna metin á tæp 17% á móti 83% hlutdeildar íslenskra vefmiðla. Árið 2016 mun hlutfall erlendra vefmiðla hafa hækkað í 4-5%.⁸²

Skýringar á hægari uppgangi erlendu auglýsingaveitnanna er meðal annars að finna í smæð markaðarins og málsvæðisins. Google hefur hingað til ekki viljað fara inn á íslenskan markað af fullu afli þó reglulega heyrst fregnir þess efnis að það styttest í það.

Íslenskir auglýsendur hafa um árabil getað keypt auglýsingar í gegnum Google til birtingar á erlendum vefsíðum en hingað til hafa vefsíður á íslensku ekki getað selt sín auglýsingapláss í gegnum Google. Ástæðuna má rekja til íslenskrar tungu. Til að staðsetja auglýsingar úr auglýsingaveitu sinni inn á tilhlýðilegar vefsíður, þarf Google að geta lesið efni vefsíðunnar. Þar sem íslensk tunga þvælist fyrir staðsetningartólum fyrirtækisins þá hefur það hingað til ekki stutt við auglýsingabirtingar á íslenskum vefsíðum. Að líkindum hefur það átt stóran þátt í að seinka áhrifum Google á íslenskan auglýsingamarkað.

6.3 Takmarkanir sem horfa þarf til

Frjálsir fjölmiðlar sinna bæði lýðræðislegu og menningarlegu hlutverki í íslensku samfélagi. Mikilvægt er að þeir geti framleitt og miðlað fréttum og fréttatengdu efni til almennings. Með endurgreiðslum á hluta framleiðslu á fréttatengdu efni er komið til móts við þau mikilvægu sjónarmið að bæta þurfi rekstrargrundvöll einkarekinna fjölmiðla sem sinna lýðræðislegu hlutverki með öflun og miðlun upplýsinga til almennings.

Rétt er að áréttu að við skoðun á umræddum tillögum sem snúa að endurgreiðslum og breytingu á virðisaukaskatti ber að líta til skuldbindinga Íslands samkvæmt EES-samninginum. Í því sambandi ber sérstaklega að hafa í huga ríkisstyrkjareglur EES-samningsins og tilkynningarskyldu íslenskra stjórnvalda til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA).

Í tillögum nefndarinnar er ekki tekin afstaða til fjármögnunar þeirra. Fyrir liggur að ef tillögur nefndarinnar sem fela í sér fjárútlát úr ríkissjóði hljóta brautargengi, verður ávallt þörf á fjárheimild vegna þeirra af hálfu Alþingis.

Álit ESA kemur til vegna framleiðslustyrkjakerfis sem sett var á fót í Noregi, vegna framleiðslu á fréttum og fréttatengdu efni (e. news and current media). Meðal skilyrða sem norsk yfirvöld gerðu voru m.a. að aðalmarkmið fjölmiðilsins væri framleiðsla á fréttatengdu efni og dreifing fréttu í víðum skilningi auk þess sem miðill þarf að lúta ritstjórn. Ekki var horft til miðla þar sem meginhluti efnisins eru auglýsingar.⁸³

Þegar kemur að heimild til auglýsinga á áfengi og tóbaki voru einnig skoðaðar auglýsingar á lyfjum og veðmálum. Þar til á árinu 2015 var óheimilt samkvæmt lyfjalögum nr. 93/1994 að auglýsa lausasölulyf í sjónvarpi. Með frumvarpi til laga um breytingu á lyfjalögum var lagt til að sá greinarmunur sem gerður var á fjölmiðlum þegar kemur að auglýsingum lausasölulyfja skyldi afnuminn.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að bæði Samkeppniseftirlitið og Samtök verslunar og þjónustu hefðu gert athugasemdir við 16. gr. lyfjalaga sem bannaði auglýsingar á lausasölulyfjum í sjónvarpi og töldu það ekki til þess fallið að auka samkeppni

⁸¹ Ársskýrsla Fjölmiðlanefndar 2015: <http://fjolmidlanefnd.is/wp-content/uploads/2016/12/A%CC%81rssky%CC%81rsla-fjo%CC%88lmi%CC%83%B0lanefndar-2015.pdf>

⁸² Sjá: <http://www.ruv.is/frett/erfidur-rekstur-i-mikilli-uppsveiflu>

⁸³ Sjá nánar: <http://www.eftasurv.int/media/esa-docs/physical/126-16-COL.pdf>

í lyfjasölu. Þá hafi það jafnframt verið í samræmi við það sem almennt gildir í nágrennríkjum Íslands.

Samkvæmt upplýsingum frá Einari Magnússyni, lyfjamálastjóra, er íslensk lyfjalöggjöf fyllilega sambærileg við löggjöf annarra EES-ríkja. Þannig er sá rammi sem íslenska ríkinu er gefinn til markaðssetningar á lyfjum fullnýttur, en óheimilt er að auglýsa lyfseðilsskyld lyf í fjölmiðlum innan EES.

Samkvæmt upplýsingum frá lyfjamálastjóra er raunar bann við auglýsingum lyfseðilsskyldra lyfja í öllum ríkjum heims nema Bandaríkjunum og Nýja-Sjálandi.

Þá er fyrirtækjum sem hafa leyfi samkvæmt lögum um happdrætti nr. 38/2005 heimilt að auglýsa í öllum fjölmiðlum. Fyrirtæki sem ekki hafa leyfi lögum samkvæmt hér á landi er óheimilt að auglýsa starfsemi sína í fjölmiðlum. Nefndin taldi það ekki á sínu færi að móta stefnu stjórnvalda um markaðssetningu á happdrættis- og veðmálastarfsemi. Því gerir nefndin hvorki tillögur að því að leyfa auglýsingar með lyfseðilsskyld lyf né að heimilt verði að auglýsa starfsemi veðmálafyrirtækja sem ekki hafa leyfi lögum samkvæmt hér á landi.

7 Opinber stuðningur við fjölmiðla í helstu nágrannaríkjum

Þrátt fyrir það að fjölmiðlamarkaðurinn hafi gengið í gegnum miklar breytingar á undanförmum árum þá hefur beinn eða óbeinn stuðningur hins opinbera lítið breyst. Þær leiðir sem farnar eru til að styrkja fjölmiðla eru því sambærilegar og fyrir þrjátíu eða fjörutíu árum síðan.⁸⁴ Á síðustu árum má hins vegar finna nýjar tillögur um styrki til fjölmiðla á Norðurlöndum í ljósi þess að tekjur þeirra hafa minnkað svo mikið undanfarin ár að stjórnvöld telja verulega hættu á því að fjölbreytni og fjölræði á fjölmiðlamarkaði sé stefnt í voða með alvarlegum afleiðingum fyrir lýðræðið.⁸⁵

7.1 Almennt um ríkisstyrki til fjölmiðla

Hæstu ríkisstyrkirnar í Evrópuríkjum fara til fjölmiðla í almannapágu. Þá eru jafnframt beinir og óbeinir ríkisstyrkir í mörgum ríkjum til að styrkja fréttamiðla. Algengt er að prentmiðlar greiði lægri eða engan virðisaukaskatt í Evrópu. Í Bandaríkjunum hafa pósthúðgjöld verið niðurgreidd af hinu opinbera og á það sér langa sögu. Mun algengara er að fjölmiðlar séu styrktir með óbeinum hætti en með beinum ríkisstyrkjum.⁸⁶

Í ýmsum ríkjum Evrópu eru veittir beinir ríkisstyrkir til einkarekinna dagblaða og netmiðla og jafnframt í nokkrum tilvikum til staðbundinna ljósvakamiðla. Dæmi um ríki þar sem veittir eru beinir ríkisstyrkir eru t.d. Norðurlöndin nema Ísland, Frakkland, Lúxemborg, Lettland og Ítalía. Þau ríki sem styrkja fjölmiðla með beinum hætti og þar sem sátta ríki um styrkina eiga það sameiginlegt að mikið traust er til þeirra fjölmiðla sem eru handhafar styrkjanna. Þannig er traust til fréttamiðla á Norðurlöndunum hátt í samanburði við mörg ríki og telja má að það sé ákveðin forsenda fyrir því að almenn sátta ríki um slíka styrki og að tillögur séu um að veita enn víðtækari styrki til fjölmiðla. Á síðustu árum hafa nokkur ríki einnig sett á fót þróunar- og nýsköpunarstyrki sem ætlað er að aðstoða fréttamiðla við að þróa ný viðskiptamódel á netinu vegna minnkandi útgáfu og lesturs í prentmiðlum.⁸⁷ Jafnframt er vel þekkt að veittir séu ríkisstyrkir til fjölmiðla sem bjóða efni á tungumálum ýmissa minnihlutahópa.⁸⁸

Í þeim ríkjum þar sem beinir eða óbeinir ríkisstyrkir til fjölmiðla eru veittir er markmiðið jafnan að styrkja menningarlegt, samfélagslegt og lýðræðislegt hlutverk fjölmiðla. Ástæðan er sú að gagnrýnin umræða, fjölbreyttar skoðanir og sjónarmið, menningarleg fjölbreytni og rannsóknarblaðamennska liggja til grundvallar í sérhverju lýðræðisríki. Fjölmiðlum er ætlað að vera fjölbreyttir og í eigu ólíkra aðila og markmiðið er að tryggja að ólík sjónarmið komi fram jafnt á landsvísu og á einstökum svæðum.

⁸⁴ Reuters Institute: *Public Support for the Media: A Six-Country Overview of Direct and Indirect Subsidies* eftir Rasmus Kleis Nielsen og Geert Linnebank. Sjá

https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Public%20support%20for%20Media_0.pdf

⁸⁵ Sjá t.d. Det norske mediemangfoldet. En styrket mediepolitikk for borgerne. Norges offentlige utredninger 2017:7 og Gränsöverskridande mediepolitik. För upplysning, engagemang och ansvar. Statens offentliga utredningar SOU 2016:80

⁸⁶ Reuters Institute: *Public Support for the Media: A Six-Country Overview of Direct and Indirect Subsidies* eftir Rasmus Kleis Nielsen og Geert Linnebank. Sjá

https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Public%20support%20for%20Media_0.pdf

⁸⁷ Dæmi um slíka styrki er "innovationspuljen" í Danmörku. Þar eru veittir styrkir til að setja á fót nýja fréttamiðla og styrkir til prentmiðla sem vilja þróa starfsemi sína á netinu.

<http://silks.dk/medier/mediestoette/baggrund/ny-mediestoetteaftale/>

⁸⁸ Sjá umfjöllun um styrki til sænskumælandi dagblaða í Finnlandi á bls. 78-79 í skýrslunni:

<http://magma.fi/uploads/media/study/0001/01/650b29ce28da29a736e7eecd70064528e98a1e0.pdf>

. Einnig Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. Delbetänkande av Presstödskommittén Stockholm 2012. Statens offentliga utredningar SOU 2012:58

<http://www.regeringen.se/49bb95/contentassets/56d736ca021e418fb4a604247a1f76b8/stod-till-dagstidningar-pa-samiska-och-meankieli-sou-201258>

Löggjöf og reglur um ríkisstyrki er þannig ólík eftir ríkjum og hefur þróast með ólíkum hætti í einstökum ríkjum. Löggjöf um ríkisstyrki á það jafnan sameiginlegt að hún byggir á ákveðinni túlkun stjórnvalda á tjáningarfrelsisákvæðum þeirra stjórnarskráa sem liggja ríkjunum til grundvallar. Stjórnvöld telja sig þannig skuldbundin til að stuðla að fjölbreyttu fjölmiðlaumhverfi til að tryggja tjáningarfrelsi og upplýsingarétt almennings.

7.1.1 Kostir og gallar við ríkisstyrki til fjölmiðla

Hættan sem steðjar af lýðræðinu þegar fjölmiðlar hafa ekki lengur fjárhagslega burði til að halda úti fréttum og rannsóknarblaðamennsku hefur verið til umfjöllunar í ríkjunum í kringum okkur um allnokkurt skeið. Bæði ríkisstjórnir og félagasamtök hafa birt viðamiklar skýrslur um efnið á síðasta áratug. Má þar nefna *Digital Britain* frá árinu 2009. Skýrslan var gefin út að frumkvæði stjórnvalda þegar Verkamannaflokkurinn var í stjórn. Einnig skýrslan *La Gouvernance des aides publiques á la presse* sem gefin var út sameiginlega af tveimur frönskum ráðuneytum árið 2010 og *Das Verschwinden der Zeitung?* sem gefin var út af German Friedrich Ebert Stiftung árið 2009. Loks ber að nefna skýrsluna *Information Needs of Communities* sem gefin var út af bandarísku fjölmiðla- og fjarskiptastofnuninni (Federal Communications Commission, FCC) árið 2011.⁸⁹

Umfjöllun um beina og óbeina ríkisstyrki á Vesturlöndum hefur mikið verið til umræðu á undanförunum árum. Þegar styrkjafyrirkomulag ríkja er skoðað, má sjá að opinber stuðningur við fjölmiðla er meiri og útbreiddari en margir halda. Þar munar mestu um lægri virðisaukaskatt og niðurgreiðslu á pósthúðargjöldum í mörgum ríkjum.⁹⁰

Gagnrýnendur ríkisstyrkja til fjölmiðla eru fjölmargir. Helstu rökin gegn því að stjórnvöld styrki fjölmiðla eru þau að það getur grafið undan sjálfstæði fjölmiðlanna. Ástæðan er sú að ritstjórnunum og blaðamönnum er ætlað að gagnrýna stjórnvöld, þau hin sömu og veita fjölmiðlunum ríkisstyrki. Önnur rök gegn ríkisstyrkjum eru að þeir viðhaldi gömlum viðskiptamódelum og komi í veg fyrir hvata til breytinga. Það getur aftur á móti gert það að verkum að erfitt getur reynst fyrir nýja aðila að komast inn á markaðinn.⁹¹

Aðrir benda á að beinir og óbeinir ríkisstyrkir til fjölmiðla séu hluti af mikilvægri opinberri stefnumótun stjórnvalda sem hefur það að markmiði að stuðla að sjálfstæði fjölmiðla, rannsóknarblaðamennsku, tryggja fjölbreytni í skoðunum og að upplýsingar séu aðgengilegar fyrir alla borgara, bæði á landsvísu og svæðisbundið. Sömu rök eru fyrir fjárstuðning til fjölmiðla í almannapágu í Evrópu. Í þeim tilvikum sem beinir og óbeinir ríkisstyrkir eru veittir, er reynt að hafa reglur um viðmið hlutlæg og þannig að koma í veg fyrir að fjölmiðlum sé mismunað vegna ritstjórnarstefnu sinnar og því hvort miðlarnir séu gagnrýnir á sitjandi stjórnvöld hverju sinni.

Með tilkomu falsfrétta og fréttamiðla sem ekki hafa faglega blaðamennsku að leiðarljósi hefur umræðan um ríkisstyrki breyst í nágrannaríkjum okkar. Mikil umræða skapaðist eftir útgáfu hvítbókar í Svíþjóð í nóvember 2016 þar sem lagt var til að mat væri lagt á það hvort fjölmiðlar stuðluðu að lýðræðislegri umræðu eða græfu beinlínis undan henni. Margir töldu að slíkar tillögur væru andstæðar tjáningarfrelsinu þar sem allar raddir þurfi að heyrast og að ekki væri hægt að gera upp á milli skoðana. Fylgjendur slíkra tillagna bentu hins vegar á að allir hefðu tjáningarfrelsi en að það væri ekki stjórnvalda og þar með skattgreiðenda

⁸⁹ Reuters Institute: *Public Support for the Media: A Six-Country Overview of Direct and Indirect Subsidies* eftir Rasmus Kleis Nielsen og Geert Linnebank, bls. 6. Sjá: https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Public%20support%20for%20Media_0.pdf

⁹⁰ Reuters Institute: *Public Support for the Media: A Six-Country Overview of Direct and Indirect Subsidies* eftir Rasmus Kleis Nielsen og Geert Linnebank bls. 9. Sjá https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Public%20support%20for%20Media_0.pdf

⁹¹ Reuters Institute: *Public Support for the Media: A Six-Country Overview of Direct and Indirect Subsidies* eftir Rasmus Kleis Nielsen og Geert Linnebank bls. 12. Sjá https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Public%20support%20for%20Media_0.pdf

að styrkja fjölmiðla sem grafa undan samheldni og lýðræði í Svíþjóð. Í Danmörku fá fjölmiðlar ríkisstyrki sem ýmsir telja að grafi undan samheldni og lýðræði. Slíkar styrkveitingar hafa vakið umræðu í Danmörku, m.a. um tilgang og markmið ríkisstyrkja.

Miðað við þá umræðu sem hafin er um ríkisstyrki á Norðurlöndunum með tilkomu fjölmiðla sem ekki hafa faglega blaðamennsku að leiðarljósi má gera ráð fyrir því að slík umræða haldi áfram og jafnvel aukist. Almenn er nú mikil umræða um fjölmiðla sem taldir eru ala á lýðskrumi, kynþáttahyggju og fordómum gagnvart ólíkum samfélagshópum. Tilkoma og aukning slíkra miðla gerir það að verkum að farið er að ræða í auknum mæli um þau hlutlægu viðmið sem ætlað er að liggja ríkisstyrkjum til grundvallar í Evrópu. Þá er hætta á því að minni sátt verði um bæði beina og óbeina ríkisstyrki til fjölmiðla eftir því hvernig fjölmiðlar próast og fjölmiðlalandslagið breytist.

Stefnumótun stjórnvalda sem veita beina og óbeina ríkisstyrki á síðustu áratugum er talin hafa hjálpað fjölmiðlum við að auka útbreiðslu sína, stuðlað að því að litlir og svæðisbundnir fjölmiðlar sem eru í fjárhagslega erfiðri stöðu geti haldið starfsemi áfram og hjálpað stærri miðlum að sinna mikilvægu lýðræðislegu hlutverki og auka tekjur sínar. Þó eru ýmis teikn á lofti. Í skýrslu Reuters Institute er bent á að óbeinir ríkisstyrkir í formi skattaafsláttar fyrir prentun og auglýsingar og niðurgreiðsla á póstburðargjöldum hafa mun minni þýðingu nú en á síðustu öld.⁹² Það er talið að finna þurfi nýjar leiðir til að tryggja grundvöll fyrir einkarekna fjölmiðla 21. aldarinnar.

Öll þessi sjónarmið eru höfð í huga við stefnumótun stjórnvalda einstakra ríkja til að tryggja það að starfandi séu öflugir og sjálfstæðir fjölmiðlar þar sem þeir eru taldir hornsteinn lýðræðisríkja.

7.1.2 Hugmyndafræðin á bak við ríkisstyrki á Norðurlöndunum

Norðurlöndin hafa öll verið með afar framsækna stefnu í fjölmiðlamálum um áratuga skeið. Öll hafa löndin veitt ríkisstyrki til fjölmiðla sem hluta af heildarstefnumótun sinni. Stefnumótun í fjölmiðlamálum spannar allt vistkerfi fjölmiðlanna og tekur til réttindi og skyldna fjölmiðla, hlutverks almannaþjónustufjölmiðlanna, uppbyggingu stafrænna dreifikerfa, miðlalæsis, beinna og óbeinna ríkisstyrkja til einkarekinna fjölmiðla og styrkja til þáttagerðar, kvikmynda og heimildamynda í sjónvarpi.

Það sem einkennir norræna stefnumótun í fjölmiðlamálum, og er ein megin ástæðan fyrir því að beinir og óbeinir ríkisstyrkir eru veittir til fjölmiðla, er að stjórnvöld telja það skyldu sína á grundvelli tjáningarfrelsisákvæðis stjórnarskráanna, að stuðla að tjáningarfrelsi og frelsi til upplýsingar. Af því leiðir að stjórnvöld telja það skyldu sína að hlúa að fjölmiðlamarkaðnum þannig að hann sé þess megnugur að rækja mikilvægar lýðræðislegar og menningarlegar skyldur. Í staðinn gangast fjölmiðlarnir undir eftirlit með því að þeir ræki þessar lýðræðislegu skyldur af kostgæfni. Af því leiðir að stefnan er almennt sú að fjölmiðlar sem hljóta ríkisstyrki þurfa að tilkynna um ábyrgðarmenn fjölmiðlanna og verða aðilar að undirgangast siðareglur blaðamanna og fara eftir úrskurðum siðanefnda eða stjórnsýslunefnda sem taka ákvarðanir á grundvelli slíkra reglna. Þannig má segja að styrkir hafi tvíþættan tilgang, að tryggja fjölbreytni og fjölræði á fjölmiðlamarkaði og stuðla að faglegri blaða- og fréttamennsku þar sem reynt er að tryggja með sem bestum hætti gæði og fagmennsku í fréttum og fréttatengdu efni.

Í ljósi þeirra breytinga sem orðið hafa á markaði með aukinni samkeppni frá erlendum aðilum, minnkandi auglýsingatekjur og fækkun áskrifenda er stjórnvöldum á Norðurlöndunum vandi á höndum að rækja hinar jákvæðu skyldur sínar. Þetta hefur leitt til

⁹² Reuters Institute: *Public Support for the Media: A Six-Country Overview of Direct and Indirect Subsidies* eftir Rasmus Kleis Nielsen og Geert Linnebank bls. 9. Sjá https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/Public%20support%20for%20Media_0.pdf

Þess að miklar breytingar hafa verið gerðar á ríkisstyrkjum til fjölmiðla á síðustu árum í Danmörku, Svíþjóð og Noregi. Jafnframt hafa tvær nýjar hvítbækur komið út í Noregi og Svíþjóð þar sem lagt er til að styrkjakerfinu verði breytt, að ríkisstyrkir verði auknir enn meira frá því sem nú er auk þess sem lagðar eru til nýjar leiðir til að styrkja fjölmiðla.

Almennt má þó segja að í löndunum þremur hafi áherslan verið að breytast frá því sem áður var. Nú er meiri áhersla lögð á að tryggja faglega blaða- og fréttamennsku með það að markmiði að fjölmiðlar tryggi faglega og vandaða umfjöllun um pólitísk, menningarleg og samfélagsleg málefni. Þetta þýðir að stjórnvöld telja að ekki sé lengur hægt að tryggja að margir og fjölbreyttir fjölmiðlar starfi á landsvísu og á staðbundnum svæðum líkt og áður. Það munu því verða svæði sem ekki búa við sömu fjölbreytni og fjölda fjölmiðla vegna þeirra breytinga sem orðið hafa á fjölmiðlamarkaði og vegna áherslubreytinga stjórnvalda.

Nánar er farið yfir ríkisstyrki, virðisaukaskattkerfi og aðra þætti sem snúa að stuðningi hins opinbera við fjölmiðla í þeim ríkjum sem eru okkur næstu í viðauka þrjú.

8 Endurgreiðsla á kostnaði

Rekstur fjölmiðla á Íslandi hefur alla tíð verið sveiflukenndur. Eins og sjá má á samantekt í kafla 4 hafa flestir fjölmiðlar átt við rekstrarerfiðleika að stríða undanfarin ár. En þrátt fyrir fámennið hefur fjölmiðlamarkaðurinn ekki verið fábreyttur. Það má hins vegar frekar segja að hann hafi verið brothættur. Líkt og sjá má á þróun síðustu ára hafa miklar sviptingar átt sér stað hjá fjölmiðlum. Fjölmiðlar hafa sameinast, lagt upp laupana og nýir miðlar verið stofnaðir⁹³. Þessum sviptingum fylgja gjarnan tíðar breytingar á eignarhaldi þar sem nýir eigendur koma að rekstrinum og áherslur breytast yfir tíma. Það er að hluta til eðlileg þróun í rekstri fyrirtækja þar sem neysluvenjur og tækni hafa áhrif á hvernig reksturinn þróast, eins og raunin hefur a.m.k. verið í fjölmiðlun undanfarinn áratug. Það hefur verið erfið áskorun fyrir stjórnendur fjölmiðla að auka tekjur í þessu síbreytilega umhverfi. Meiri samkeppni er um auglýsingar, frímiðlar á prenti og á vefnum gera það að verkum að áskrifendum fækkar og efni frá erlendum miðlum er enn aðgengilegra en áður. Þróunin í fjölmiðlageiranum hefur því verið sú að hagræða frekar í rekstrinum með fækkun fólks á ritstjórnnum á sama tíma og krafa er uppi um umfangsmikla starfsemi og auknið ritstjórnarefni.

8.1 Skattaafslættir og endurgreiðsla á kostnaði

Í ljósi þeirrar þróunar á umhverfi fjölmiðla sem greint hefur verið frá eru ritstjórnir þeirra ekki eins vel í stakk búnar í dag og áður að rækja hlutverk sitt í að miðla fjölbreyttum upplýsingum til almennings með öflugum fréttaplutningi. Stafar það ekki síst af tímaskorti til fréttavinnslu og þeirri takmörkun sem er til staðar á umfangi umfjöllunar hverju sinni. Vegna þessa ákvað nefndin að taka til skoðunar nokkrar leiðir til að styðja betur við þetta hlutverk fjölmiðla. Í því sambandi skoðaði nefndin m.a. ítarlega hvernig þessum málum væri háttað í öðrum ríkjum.⁹⁴ Markmið nefndarinnar var að koma með tillögur sem nýttust öllum fjölmiðlum að uppfylltum ákveðnum skilyrðum sama hvers eðlis þeir væru, hvaða ritstjórnarstefnu þeir hefðu og óháð stærð þeirra. Með tillögunum væri tekið mið af því að ferlið þyrfti að vera einfalt og að gætt væri hlutlægni.

Í dag eru til staðar ákveðnir skattalegir hvatar og ívilnanir bæði í skattalöggjöf og í sérlöggjöf til að styðja við tiltekna afmarkaða starfsemi, t.a.m. nýsköpunarfyriræki⁹⁵. Í ljósi þessa taldi nefndin að rétt væri að skoða þá lagalegu umgjörð sem er nú þegar til staðar við mat á því hvort hægt væri að styðjast við slíka umgjörð fyrir fjölmiðla. Fyrst var horft til aðferða til að styðja við bakið á tilteknum aðilum eins og skattaívilnanir til nýsköpunarfyrirtækja. Stjórnvöldum eru settar skorður þegar kemur að stuðningi við einstök fyrirtæki eða atvinnugreinar samkvæmt EES- samningnum. Ríkisaðstoðarreglur EES-samningsins fela í sér ströng skilyrði sem uppfylla þarf til að heimilt sé að setja á fót einhvers konar styrkjakerfi fyrir fyrirtæki á markaði. Lögin fela því í sér ríkisaðstoðarkerfi í formi beins stuðnings við fyrirtæki. Lögin eru tilkynningarskyld til Eftirlitsstofnunar EFTA og falla úr gildi 31. desember 2019⁹⁶. Í ljósi þeirra sérstöku EES-reglna sem gilda um ríkisaðstoð til rannsóknar-, þróunar og nýsköpunarverkefna sem fjölmiðlar falla ekki undir, taldi nefndin ekki rétt að fella starfsemi fjölmiðla þar undir. Hins vegar taldi nefndin að hægt væri að taka mið af ákveðnum þáttum laganna svo sem hámarki á styrkveitingu til hvers fyrirtækis og skiptingu styrkja eftir stærð fyrirtækja.

Nefndin ákvað hins vegar að líta til annarra ívilnana til handa tilteknum atvinnugreinum sem þegar eru fyrir hendi í íslenskum lögum. Hér eru í gildi lög nr. 43/1999 um tímabundnar

⁹³ Sjá nánar kafla 4.1

⁹⁴ Sjá nánari umfjöllun í kafla 7 og viðauka 3.

⁹⁵ Sjá lög nr. 152/2009 um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki:

<http://www.althingi.is/lagas/148a/2009152.html>

⁹⁶ Gildistökuákvæði laganna hefur í nokkur skipti verið framlengt. Lögin falla úr gildi þann 31. desember 2021. Endurgreiðslubeiðnir sem samþykktar hafa verið fyrir þau tímamörk halda þó gildi sínu, sbr. 9. gr. laganna.

endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi⁹⁷ og lög nr. 110/2016 vegna hljóðritunar á tónlist⁹⁸. Í I. kafla laga um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi segir að markmið laganna sé að stuðla að eflingu innlendrar menningar og kynningar á sögu landsins og náttúru með tímabundnum stuðningi við kvikmyndir og sjónvarpsefni sem framleitt er hér á landi⁹⁹. Sambærilegt markmið er að finna í I. kafla laga um tímabundnar endurgreiðslur vegna hljóðritunar á tónlist en þar segir að markmið laganna sé að efla tónlistariðnað á Íslandi með því að veita útgefendum hljóðrita tímabundinn rétt til endurgreiðslu hluta kostnaðar sem fellur til við hljóðritun tónlistar hér á landi. Um er að ræða tímabundið fyrirkomulag í samræmi við reglur EES-samningsins. Endurgreiðslur eins og þær sem lög nr. 43/1999 kveða á um teljast til ríkisaðstoðar samkvæmt EES-samningnum. Ýmis skilyrði eru fyrir endurgreiðslunum og má nefna í því sambandi að í báðum endurgreiðsluferfunum er sérstaklega getið um að annar styrkur frá opinberum aðilum skuli dreginn frá endurgreiðslufjárhæðinni.

Almennt er veiting ríkisaðstoðar óheimil samkvæmt EES-samningnum, sbr. 1. mgr. 61. gr. samningsins. Aftur móti er að finna veigamiklar undanþágur frá þessari meginreglu einkum í 3. mgr. 61. gr. samningsins og afleiddri löggjöf sem tekin hefur verið upp í EES-samninginn eða birt sem leiðbeinandi reglur af hálfu ESA. Slíkum undanþágum hefur verið beitt vegna laga nr. 43/1999. Þá falla minni fjárhæðir ekki undir bannið¹⁰⁰, sbr. svokölluð minniháttar aðstoð sem felur í sér að hvert og eitt fyrirtæki geti ekki fengið meira en 200.000 evrur (u.þ.b. 25.000.000 ISK), á þriggja ára tímabili. Í slíkum tilvikum þurfa stjórnvöld ekki að leita samþykkis frá ESA eða byggja á undanþágum frá 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins að öðru leyti. Þetta kerfi er nú viðhaft vegna endurgreiðslna á 25% af endurgreiðsluhæfum kostnaði vegna hljóðritunar á tónlist, sbr. lög nr. 110/2016, um tímabundnar endurgreiðslur vegna hljóðritunar á tónlist.

Af framangreindri umfjöllun leiðir að takmarkanir eru á því hve háar endurgreiðslur til fyrirtækja eða annars konar ríkisstuðningur getur verið. Í Noregi, Svíþjóð og Danmörku eru fjölmiðlar styrktir að gefnum ákveðnum forsendum að gættum ríkisaðstoðarreglum ESB/EES. Í því sambandi ber þó geta þess að þau skilyrði eru að mörgu leyti miðuð að stærri mörkuðum og öðru rekstrarmódeli en gildir á Íslandi. Sem dæmi má nefna að í Noregi þurfa þeir fjölmiðlar sem fá styrk að fá helming tekna sinna af áskriftarsölu¹⁰¹. Því er ljóst að þær leiðir sem farnar verða á Íslandi til að styrkja einkarekna fjölmiðla verða með ýmsum hætti frábrugðnar þeim leiðum sem farnar hafa verið á Norðurlöndum.

8.2 Endurgreiddur kostnaður

Íslenskir fjölmiðlar hafa almennt séð ekki notið sérstakra ívilnana umfram önnur fyrirtæki að því undanskyldu að innheimta ber 11% virðisaukaskatt í lægra skattþrepi af áskriftum útvarps- og sjónvarpsstöðva og sölu fréttablaða á pappírformi. Með því að leggja til að hluti af kostnaði vegna framleiðslu á fréttum og fréttatengdu efni verði endurgreiddur er komið til móts við þau sjónarmið að styðja við þann hluta í starfsemi fjölmiðla sem sinnir lýðræðislegu hlutverki með öflun og miðlun upplýsinga til almennings með það að markmiði að efla tjáningarfrelsi og lýðræðið í landinu. Því markmiði er náð með því að stuðla að

⁹⁷ Lög um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi:

<http://www.althingi.is/lagas/147/2016110.html>

⁹⁸ Lög um tímabundnar endurgreiðslur vegna hljóðritunar á tónlist:

<http://www.althingi.is/lagas/147/2016110.html>

⁹⁹ Sjá reglugerð nr. 450/2017 um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi:

<https://www.reglugerd.is/reglugerdir/eftir-raduneytum/atvinnuvega--og-nyskopunarraduneyti/nr/20556>

¹⁰⁰ Slíka undanþágu er að finna í reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 1407/2013 um beitingu 107. og 108. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins gagnvart minniháttaraðstoð sem tekin var upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 98/2014. Samkvæmt bókun 3 við EES-samninginn milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls ber aðildarríkjunum almennt að tilkynna Eftirlitsstofnun (ESA) um fyrirhugaða ríkisaðstoð og biðja samþykkis stofnunarinnar áður en aðstoðin er veitt.

¹⁰¹ Sjá: <http://www.eftasurv.int/media/esa-docs/physical/126-16-COL.pdf>

nýsköpun og samkeppnishæfum fjölmiðlamarkaði sem og fjölbreytni fréttu og umræðu um málefni líðandi stundar með gæðum á fréttengdu efni, sjálfstæðri fréttamennsku og sterkum fjölmiðlum.

Að mati nefndarinnar er nauðsynlegt að tiltekin skilyrði verði uppfyllt svo fjölmiðill geti notið endurgreiðslu. Slík skilyrði geta m.a. falið í sér staðfestingu Fjölmiðlanefndar á að fjölmiðillinn falli undir gildissvið fjölmiðlalaga og miðli fréttum og fréttatengdu efni. Þá væri hægt að taka mið af þeim reglum sem eru til staðar í Noregi þar sem settur er ákveðinn rammi, t.a.m. að megintilgangur fjölmiðils sé að miðla almennum fréttum til almennings, að fjölmiðillinn sé ekki fyrst og fremst auglýsingamiðill og fjölmiðillinn lúti ritstjórn og komi út a.m.k. einu sinni í viku. Þá vær hægt að líta til þess hvort að hagnaður sé til staðar af starfseminni og tilhögun arðgreiðslna sem getur þá takmarkað hámark á endurgreiðslu til hvers fjölmiðils hverju sinni. Ríkisreknir fjölmiðlar ættu þá ekki rétt á slíkum endurgreiðslum.

Þá er nauðsynlegt að skilgreint sé hvaða kostnaður geti fallið undir þessar reglur. Launakostnaður er stærsti rekstrarkostnaðurinn við rekstur á fréttastofu/ritstjórn og skiptir þar af leiðandi mestu máli í rekstrinum. Sé horft til nýsköpunarfyrirtækja er kostnaður við tæki og búnað, húsnæði og rannsóknir og þróun einnig styrkhæfur. Þar er einnig að finna reglur sem fela í sér að smærri fyrirtæki fá hlutfallslega meira endurgreitt en stóru fyrirtækin. Þannig væri hægt að útfæra þessa tillögu varðandi endurgreiðslur til fjölmiðla þannig að smærri ritstjórnir nyttu hlutfallegrar hærri endurgreiðslu en þeir stærri sem og að hámark væri til staðar á endurgreiðslum til hvers og eins fyrirtækis á ákveðnu tímabili¹⁰².

¹⁰² Hafa ber í hug vegna endurgreiðslna á kostnaði að fjárhæð endurgreiðslna takmarkast ávallt við gildandi fjárheimildir Alþingis hverju sinni til málaflokksins sem fram koma í fimm ára fjármálaáætlun stjórnvalda og í fjárlögum hvers árs.

9 Fylgiskjöl / Viðaukar

1. Álit minnihluta nefndarinnar vegna tillögu B og D
2. Álit fulltrúa fjármála- og efnahagsráðuneytisins vegna tillögu C
3. Yfirlit yfir ríkisstyrki í nokkrum nágrannaríkjum
4. Bréf til hagsmunaaðila
5. Samantekt á öllum tillögum hagsmunaaðila

9.1 Álit minnihluta nefndarinnar

Elfa Ýr Gylfadóttir og Hlynur Ingason leggja fram eftirfarandi minnihlutaálit.

Tillaga B: Ríkisútvarpið hverfi af auglýsingamarkaði

Í tillögum meirihluta nefndarinnar er lagt til að Ríkisútvarpið, (hér á eftir RÚV eða félagið), hverfi hið fyrsta af auglýsingamarkaði og að horfið verði frá samkeppnisrekstri ríkisins í auglýsingasölu, bæði í sjónvarpi og hljóðvarpi. Bent er á að tekjur RÚV af auglýsingum og kostun séu um 2,2 milljarðar króna á árinu 2016. Það er mat meirihlutans að fari RÚV af auglýsingamarkaði geti það haft veruleg áhrif á rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla. Einkareknir fjölmiðlar eru sagðir búa við skakka samkeppnisstöðu þar sem RÚV sé sterkur keppinautur á auglýsingamarkaði. Þó að lagt sé til að RÚV hverfi af auglýsingamarkaði er jafnframt bent á að ekki sé sjálfgefið að auglýsingafé sem nú rennur til RÚV skili sér að fullu til einkarekinna innlendra fjölmiðla þó að samkeppnisstaðan muni tvímælalaust batna.

Nú, rúmlega þrjátíu árum eftir að fjölmiðlun varð frjáls á Íslandi hafa fjölmiðlar gengið í gegnum miklar breytingar, m.a. vegna alþjóðavæðingar og breyttrar fjölmiðlanotkunar. Þannig hafa bæði samfélagsmiðlar og samkeppni frá erlendum fjölmiðlum haft mikil áhrif á stöðu einkarekinna fjölmiðla hér á landi. Þetta hefur gert það að verkum að rof hefur orðið á tekjumódelum fjölmiðla, þar sem auglýsingatekjur minnka og áskrifendum hefur fækkað. Auglýsingar eru í auknum mæli að færast til annarra miðla en hefðbundinna íslenskra fjölmiðla, m.a. erlendra samfélagsmiðla og leitarvéla. Þá hafa notendur á Íslandi vanist því að fá fréttir og fjölmiðlaefni með fríum hætti. Þessi staðreynd er ein megin ástæða þess að íslenskir fjölmiðlar, líkt og fjölmiðlar í þeim ríkjum sem við berum okkur saman við eiga í fjárhagslegum erfiðleikum.

Um árábil hefur mikil umræða farið fram um hvort RÚV eigi að hverfa af auglýsingamarkaði. Nefndir hafa verið skipaðar af mennta- og menningarmálaráðherrum ólíkra flokka og hafa þær fjallað um stöðu RÚV. Háværar raddir hafa verið uppi, m.a. meðal einkarekinna fjölmiðla, að RÚV með þá sterku stöðu sem félagið hafi á markaði, keppi ekki við einkarekna miðla um auglýsingar. Á sama tíma hafa hins vegar komið fram sjónarmið ýmissa annarra aðila sem telja mikilvægt að RÚV hverfi ekki af auglýsingamarkaði. Má þar nefna Samband íslenskra auglýsingastofa (SÍA) og ýmis samtök innan íþróttahreyfingarinnar. Þau rök sem færð hafa verið fram eru t.a.m. þau að brotthvarf RÚV af auglýsingamarkaði skerði möguleika auglýsenda á að ná til neytenda og geti leitt til þess að þeir fari á mis við upplýsingar um vörur og þjónustu. Vegna þeirra ólíku sjónarmiða sem uppi eru í samfélaginu hefur hingað til aldrei náðst samstaða um að RÚV hverfi alfarið af auglýsingamarkaði.

Í skipunarbréfi nefndarinnar segir að nefndin eigi að gera „tillögur um breytingar á lögum og/eða aðrar nauðsynlegar aðgerðir til að bæta rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla og tryggja að hér á landi fái þrífist fjölbreyttur markaður frjálsra fjölmiðla, með tilliti til mikilvægs hlutverks þeirra fyrir lýðræðisþróun og samfélagsumræðu“. Minnihlutinn telur að áður en lagt er til að RÚV hverfi alfarið af auglýsingamarkaði sé nauðsynlegt að fram fari frekari greining á áhrifum slíkrar aðgerðar, bæði á RÚV og ríkissjóð. Minnihlutinn dregur jafnframt í efa þau jákvæðu áhrif sem meirihlutinn teflir fram um vægi þessi að RÚV fari af auglýsingamarkaði fyrir bættu samkeppnisstöðu einkarekinna fjölmiðla. Þessu til stuðnings bendir minnihlutinn á þá stöðu sem upp kom á fjölmiðlamörkuðum í Frakklandi og á Spáni í kjölfar breytinga sem lögfestar voru með það að markmiði að auka markaðshlutdeild og tekjur einkarekinna sjónvarpsstöðva með verulegri skerðingu eða brottfalli ríkisfjölmiðla af auglýsingamarkaði. Þar varð raunin sú að auglýsingatekjur ríkismiðlanna skiluðu sér að litlu eða engu leyfi til einkarekinna sjónvarpsstöðva. Þá hefur einnig komið í ljós að ríkisstyrkir voru ekki auknir til að vega upp á móti öllu því tekjutapi sem miðlarnir urðu fyrir. Um reynsluna í Frakklandi og á Spáni er ítarlega fjallað í meginmáli skýrslu nefndarinnar. Þar kemur fram að auglýsingatekjurnar fóru að nokkru leyti til netmiðla en skiluðu sér ekki til þeirra miðla sem ákvörðuninni var ætlað að ná til, þar sem markhóparnir sem um ræðir

virtust ekki hafa verið þeir sömu. Reynslan frá Frakklandi og Spáni sýndi að markhópar einkarekinna miðla voru ekki þeir sömu og markhópar ríkisfjölmiðla. Auglýsendur juku því ekki auglýsingar á einkareknum sjónvarpsstöðvum heldur reyndu að ná til markhópa með öðrum leiðum. Breytingarnar skiluðu sér því aðeins að litlu leyti til innlendra fjölmiðla. Reynslan frá Frakklandi og Spáni vekur þannig að mati minnihlutans upp spurningar um hvort auglýsingatekjur, sem nú renna til RÚV, skili sér til einkarekinna íslenskra fjölmiðla, eða hvort slík ráðstöfun muni hafa þau áhrif á íslenskan markað að auglýsingar hverfi hraðar til erlendra stórfyrirtækja á borð við Facebook og Google.

Það er álit minnihlutans að ef tekin verður ákvörðun um að RÚV hverfi alfarið af auglýsingamarkaði sé nauðsynlegt að fyrir liggja með skýrum hætti hvernig fjármagna eigi aðgerðina og bæta tekjutap RÚV. Að óbreyttu munu útgjöld ríkissjóðs aukast sem nemur tekjutapinu en um verulega fjármuni er að ræða. Þá hafa aðgerðin tvímælaust veruleg áhrif á alla starfsemi RÚV og leiðir að óbreyttu til mikils samdráttar og uppsagna hjá félaginu líkt og sagan segir okkur. Minnihlutinn telur því þörf á mun ítarlegri greiningu áður en ráðist er í slíkar aðgerðir.

Blönduð fjármögnun felur það í sér að ríkisfjölmiðlar fá bæði fjármagn úr ríkissjóði og tekjur af auglýsingum og kostun, en það er gert til að tryggja sjálfstæði ríkismiðlanna. Það er því álit minnihlutans að ef ríkisfjölmiðlar fái einungis ríkisstyrki séu þeir í raun algjörlega háðir pólitískum ákvörðunum sem birtast í fjárlögum frá ári til árs. Með því að ríkisfjölmiðlar fái hluta af tekjum sínum með sölu auglýsinga og kostana er sjálfstæði þeirra aukið, þar sem tekjur þeirra eru þá ekki alfarið ákveðnar út frá pólitískum forsendum hverju sinni. Þetta er ástæða þess að flestir ríkisfjölmiðlar í Evrópu eru með blandaða fjármögnun, enda er hugmyndin sú að tryggja sem best sjálfstæði þeirra. Minnihlutinn telur því að erfitt geti reynst að tryggja fjárhagslegt sjálfstæði RÚV, hverfi félagið alfarið af auglýsingamarkaði sem er nauðsynlegt. Þörf væri á sannfærandi áætlun til að tryggja sjálfstæði miðilsins, sem liggur ekki fyrir á þessu stigi.

Minnihlutinn telur jafnframt að áður en tekin er ákvörðun um slíkar grundvallarbreytingar að RÚV hverfi alfarið af auglýsingamarkaði sé þörf á að fram fari ítarleg rannsókn og greining á fjölmiðla- og auglýsingamarkaðnum í heild sinni til að tryggja sé að breytingin skili sér sannarlega til íslenskra einkarekinna fjölmiðla. Slík greining hefur ekki farið fram. Þannig er nauðsynlegt að kanna t.d. hvert auglýsingafé hefur farið þegar minni miðlar á íslenskum markaði hætta starfsemi hér á landi. Leiða má líkur að því að ákvörðunin hafi þannig minni áhrif á stöðu einkarekinna fjölmiðla en vonir standa til, en á sama tíma þurfi ríkissjóður að bæta RÚV tekjutapið. Sú staðreynd að RÚV sé á auglýsingamarkaði breytir hugsanlega litlu um rekstrarvanda einkarekinna íslenskra miðla. Vaknar sú spurning ekki síst í ljósi þess að þótt ríkisfjölmiðlarnir á Norðurlöndum séu ekki á auglýsingamarkaði, hefur það ekki komið í veg fyrir fjárhagsvanda þarlendrar einkarekinna fjölmiðla. Á Norðurlöndunum er rekstrarvandi fjölmiðla fyrst og fremst rakinn til alþjóðavæðingar, aukins vægis samfélagsmiðla og leitarvéla í birtingu auglýsinga og breyttrar fjölmiðlanotkunar almennings m.a. með tilkomu snjalltækja. Fyrir liggur að þessi þróun hefur raskað tekjumódelum fjölmiðla. Samkvæmt framansögðu er það álit minnihlutans að sú tillaga meirihluta nefndarinnar að RÚV hverfi alfarið af auglýsingamarkaði sé ekki nægjanlega ígrunduð og að draga megi í efa að hún sé til þess fallin að bæta stöðu einkarekinna fjölmiðla hér á landi.

Tillaga D: Áfengis- og tóbaksauglýsingar verði heimilaðar

Meirihluti nefndarinnar leggur það til að birtingar á áfengis- og tóbaksauglýsingum verði heimilaðar, innan þess ramma sem alþjóðlegar skuldbindingar Íslands segja til um. Bent er á að Ísland hafi nú þegar gengist undir alþjóðlegar skuldbindingar sem taka mið af lýðheilsusjónarmiðum. Nefndin telur þó að takmarkanir sem settar eru á sölu slíkra auglýsinga þurfi að taka mið af breyttu neyslumynstri almennings og sístækkandi hlutdeild erlendra miðla á íslenskum markaði. Um mikla tekjumöguleika og hagsmuni sé að ræða fyrir íslenska fjölmiðla. Minnihluti nefndarinnar tekur ekki undir tillögu meirihlutans þess

efnis að rétt sé að heimila áfengis- og tóbaksauglýsingar og vísast til neðangreindra röksemda því til stuðnings.

Alþjóðavæðing og breytt fjölmiðlanotkun hefur haft mikil áhrif á fjárhagsstöðu einkarekinna fjölmiðla. Þróunin á Norðurlöndum sýnir að sífellt meiri auglýsingatekjur renna til erlendra samfélagsmiðla og leitarvéla á sama tíma og áskrifendum fjölmiðla fækkar. Í þessu ljósi telur minnihlutinn að færa þurfi rök fyrir því að þær tillögur sem settar eru fram hafi jákvæð áhrif á einkarekna fjölmiðla til langs tíma. Leiða má líkur að því að tekjur einkarekinna fjölmiðla muni aukast tímabundið ef leyft verður að auglýsa áfengi og tóbak í íslenskum miðlum. Í ljósi þeirrar þróunar sem verið hefur á öðrum Norðurlöndum og getið er um í rökstuðningi minnihlutans við tillögu B hér að ofan, er þó alls óvíst hvort að tillaga þess efnis að heimila birtingu áfengis- og tóbaksauglýsinga muni bæta stöðu íslenskra fjölmiðla til lengri tíma litið.

Þá er það mat minnihlutans að ekki sé hægt að leggja það til að birtingar á áfengis- og tóbaksauglýsingum verði heimilaðar án þess að áður fari fram ítarleg rannsókn og greining á mögulegum afleiðingum slíkra tillagna á lýðheilsu almennings og þá sérstaklega lýðheilsu barna og ungmenna. Núgildandi bann 4. mgr. 37. gr. laga nr. 38/2011 um fjölmiðla um bann við auglýsingum og fjarkaupum á áfengi og tóbaki byggir á því meginmarkmiði að vernda heilsu neytenda og stuðla að takmörkun á neyslu óæskilegra efna¹⁰³. Stjórnvöld hafa sett sér stefnu í lýðheilsumálum þar sem ekki er gert ráð fyrir breytingum hvað varðar markaðssetningu á áfengi og tóbaki. Í þessu sambandi bendir minnihlutinn á lýðheilsustefnu stjórnvalda frá árinu 2016¹⁰⁴ þar sem fram kemur að á undanförunum árum hafi með þrotlausu og víðtæku samstarfi þeirra sem sinna rannsóknum, stefnumótun og störfum í þágu barna og unglunga, sem og foreldra náðst að draga úr áfengis- og vímuefnaneyslu meðal ungs fólks um helming. Þá liggur fyrir stefna stjórnvalda í áfengis- og vímuefnum frá desember 2013 til ársins 2020 þar sem m.a. er að finna þau markmið að takmarka skuli aðgengi að áfengi og öðrum vímuefnum, vernda viðkvæma hópa fyrir skaðlegum áhrifum áfengis og annarra vímuefna og koma í veg fyrir að ungmenni byrji að nota áfengi eða aðra vímuefna o.fl. Í lokaorðum skýrslunnar segir eftirfarandi: „*Mikilvægt er við alla ákvörðunartöku stjórnvalda er varðar áfengi, ólögleg vímuefni og misnotkun ávana- og fíknilyfja og vefaukandi stera að lýðheilsusjónarmið séu höfð að leiðarljósi ásamt bestu þekkingu á virkum og árangursríkum aðgerðum...*“¹⁰⁵. Í svari velferðarráðuneytis við beiðni allsherjar- og menntamálanefndar um upplýsingar vegna 106. þingmáls um verslun með áfengi og tóbak o.fl. frá 21. mars 2017 segir að: „...gagnreynd aðgerð til að koma í veg fyrir að ungmenni byrji að nota áfengi sé meðal annars að sporna gegn markaðssetningu...“¹⁰⁶. Þar er jafnframt vitnað í áætlun WHO, *The Global Strategy to Reduce the harmful use of Alcohol*. Í áætluninni kemur m.a. fram að aukinn sýnileiki og framboð áfengis geti breytt félagslegum og menningarlegum viðmiðum í þá veru að þau geti ýtt undir aukna skaðlega neyslu áfengis.

Embætti landlæknis hefur m.a. það hlutverk að vinna að forvörnum og heilsuefningu á sviði tóbaksvarna. Megináherslur í starfinu er að koma í veg fyrir að ungt fólk hefji neyslu tóbaks og að veita aðstoð þeim sem vilja hætta að nota tóbak. Í skýrslu Hagfræðistofnunar um

¹⁰³ Sjá 4. mgr. 37. gr. laga nr. 38/2011 um fjölmiðla en þar segir: Óheimil eru viðskiptaboð og fjarkaup fyrir tóbaksvörur og áfengi sem og happdrættis- og veðmálastarfsemi sem ekki hefur leyfi lögum samkvæmt hér á landi. Sama gildir um viðskiptaboð um lyfseðilsskyld lyf, eins og kveðið er á um í lyfjalögum. Fullyrðingar sem fram koma í viðskiptaboðum og fjarkaupainnskotum fyrir óáfengar drykkjarvörur þarf að vera hægt að færa sónnur á.

¹⁰⁴ Velferðarráðuneytið: Lýðheilsustefna og aðgerðir sem stuðla að heilsuefandi samfélagi – með sérstakri áherslu á börn og ungmenni að 18 ára aldri. September 2016, sjá: https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/skyrslur2016/Lydheilsustefna_og_adgerdaaetlun_30102016.pdf

¹⁰⁵ Velferðarráðuneytið: Stefna í áfengis- og vímuefnum til ársins 2020, (Desember 2013), sjá: <https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/rit-og-skyrslur-2014/Stefna-i-afengis--og-vimuvornum-desember-2013.pdf>

¹⁰⁶ Beiðni allsherjar- og menntamálanefndar til Velferðarráðuneytis um upplýsingar vegna 106. þingmáls, á 146. löggjafarþingi 2016-2017, sjá: <http://www.althingi.is/alttext/erindi/146/146-529.pdf>

samfélagslegan kostnað við reykingar á Íslandi kemur fram að vinsældir reykinga virðast fara dvínandi með árunum ef litið er til hlutfalls daglegra reykingamanna á heimsvísu. Á síðustu tveimur áratugum hefur hlutfallið lækkað umtalsvert og hefur sú þróun verið hröðust á Vesturlöndum og öðrum iðnríkjum.¹⁰⁷ Í athugasemdum við frumvarp til laga um breytingu á lögum um tóbaksvarnir, sem lagt var fyrir Alþingi á 126 löggjafarþingi 2000 – 2001, voru gerðar veigamiklar breytingar til að hindra enn frekari markaðssetningu á tóbaki.¹⁰⁸ Tóbaksvarnarnefnd var gert að gera tillögur að frumvarpi með lýðheilsusjónarmið að leiðarljósi. Þá er Ísland í hópi þeirra landa innan OECD þar sem að samdráttur reykinga hefur verið hvað mestur síðustu ár¹⁰⁹. Er þar talið að það sé ekki síst að þakka öflugu forvarnarstarfi stjórnvalda og hömlum á markaðssetningu tóbaks. Þá ber enn fremur að geta þess að miklar hömlur eru á auglýsingum á tóbaki í Evrópu en samkvæmt hljóð- og myndmiðlunartilskipun ESB er óheimilt að markaðssetja tóbak í myndmiðlum á EES-svæðinu.

Líkt og meirihluti nefndarinnar bendir á hefur fjölmiðlanotkun breyst. Börn og ungt fólk er í auknum mæli að horfa á, hlusta á og lesa efni í erlendum fjölmiðlum og samfélagsmiðlum þar sem sömu takmarkanir eru ekki að finna á áfengis- og tóbaksauglýsingum og hér á landi. Minnihlutinn telur ekki ljóst hvaða áhrif slíkar breytingar á markaðssetningu myndu hafa á almenning og þá sérstaklega á börn og ungmenni. Það er því mat minnihlutans að nauðsynlegt sé að ítarleg könnun og greining fari fram á áhrifum þess að heimila áfengis- og tóbaksauglýsingar áður en unnt er að leggja til að heimilt verði að miðla áfengis- og tóbaksauglýsingum hér á landi. Þá sé þörf á að rannsaka og greina hvort að afleiddur kostnaður í heilbrigðiskerfinu myndi aukast meira en því sem nemur auknum tekjum íslenskra fjölmiðla. Ef svo er þyrfti að skoða hvort hægt væri styðja við fjölmiðla með öðrum hætti, frekar en með aðgerðum sem að auka afleidd útgjöld ríkisins og eftir atvikum hafa neikvæð áhrif á lýðheilsu þjóðarinnar.

¹⁰⁷ Hagfræðistofnun Háskóla Íslands: Skýrsla nr. C17:05 . Þjóðhagsleg áhrif reykinga á Íslandi. Október 2017.

¹⁰⁸ Lög um tóbaksvarnir nr. 6/2002. Sjá einkum 7. gr. og alm. athugasemdir við frumvarpið og við 7. gr.

¹⁰⁹ Sjá vef Hagstofunnar, 13. nóvember 2017:

<https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/heilbrigdismal/utgafa-oecd-ritsins-health-at-a-glance-2017/>

9.2 Álit fulltrúa fjármála- og efnahagsráðuneytisins

Minnihlutaálit Hlyns Ingasonar

Tillaga C: Virðisaukaskattur á sölu og áskriftum á rafrænu formi og af hljóð- og myndefni eftir pöntun verði 11%.

Í tillögum nefndarinnar er lagt til að sala og áskriftir dagblaða, tímarita og landsmála- og héraðsfréttablaða, hvort sem eru á prentuðu eða rafrænu formi, skattleggist í sama skattþrepi og falli í lægra skatthlufall virðisaukaskatts, 11%. Þá leggur meirihluti nefndarinnar jafnframt til að áskriftir hljóð- og myndmiðla, bæði í línulegri dagskrá og hljóð- og myndefni eftir pöntun skuli falla undir lægra skattþrep virðisaukaskatts, þ.e. 11% skatthlufall.

Fulltrúi fjármála- og efnahagsráðuneytisins, (ráðuneytisins), er sammála niðurstöðu nefndarinnar um fyrri hluta tillögunnar þar sem um er að ræða samræmingaratriði á milli sölu og áskrifta sambærilegs efnis, þ.e. dagblaða, tímarita og landsmála- og héraðsfréttablaða á annars vegar pappírformi og hins vegar á rafrænu formi.

Hins vegar getur fulltrúi ráðuneytisins ekki tekið undir það sjónarmið meirihluta nefndarinnar í síðari hluta tillögunnar að áskriftir að hljóð- og myndmiðlum, bæði í línulegri dagskrá sem og hljóð- og myndefni eftir pöntun skuli falla undir 11% skatthlufall líkt og áskriftir dagblaða o.fl.

Í skattframkvæmd er gerður greinarmunur á rafrænu myndefni, þ.e. annars vegar svokallaðri SVOD þjónustu, (e. subscription Video-on-demand), þegar viðskiptavinur greiðir fasta mánaðarlega áskrift að dagskrá sem horft er á að vild og svokallaðri VOD þjónustu (e. Video-on-demand), þ.e. þjónustu sem boðin er og felst í útleigu myndefnis í skamman tíma oftast í einn til tvo daga. Í dag ber samkvæmt lögum um virðisaukaskatt að innheimta 11% virðisaukaskatt af mánaðarlegu áskriftargjaldi að SVOD þjónustu, enda um áskriftargjöld að ræða líkt og önnur áskriftargjöld að útvarpi, sjónvarpi eða öðrum fjölmiðlum. Öðru máli gegnir hins vegar um útleigu einstaka myndefnis, t.a.m. kvikmyndar eða annars afþreyingarefnis, en af slíkri þjónustu ber að innheimta 24% virðisaukaskatt.

Samkvæmt tillögu meirihlutans er ekki gerður greinarmunur á SVOD og VOD þjónustu en fyrir liggur að SVOD áskriftarþjónusta fellur nú þegar undir lægra skattþrep virðisaukaskatts. Af því má ráða að tillaga meirihlutans lúti eingöngu að eiginlegri VOD þjónustu.

Það er mat fulltrúa ráðuneytisins að útleiga einstaks afþreyingarefnis, t.a.m. efnis í formi kvikmynda, þátta o.fl., geti eðli máls samkvæmt ekki talist til „áskriftargjalda“, enda ekki um að ræða mánaðarlega áskrift að útvarpi, sjónvarpi eða öðrum fjölmiðlum heldur útleigu á einstaka efni í afþreyingarskyni.

Þá er það mat fulltrúa ráðuneytisins að tillaga meirihlutans þess efnis að færa rafræna útleigu á hvers kyns afþreyingarefni í lægra skattþrep virðisaukaskatts geti ekki talist falla undir það meginmarkmiði nefndarinnar að stuðla að eflingu á lýðræðis- og menningarlegu hlutverki einkarekinna fjölmiðla, t.a.m. vegna umfjöllunar um fréttir og fréttatengt efni o.fl. Það er því mat fulltrúa ráðuneytisins að tillagan þjóni ekki þeim tilgangi að stuðla að eflingu á lýðræðis- og menningarlegu hlutverki fjölmiðla, t.a.m. í formi eflingar á umræðu um fréttir og fréttatengt efni, verndun íslenskunnar o.fl. Jafnframt má nefna að engin skilyrði eða takmarkanir er að finna í tillögum meirihlutans um að takmarka beri útleigu á efni út frá VOD leigu t.a.m. við fréttatengt efni, reglulega útgáfu slíks efnis og miðlunar til almennings o.fl.

Loks vill fulltrúi ráðuneytisins taka fram að síðari hluti tillögu meirihlutans gengur í raun gegn þeirri stefnu sem hefur verið fylgt undanfarin ár í ráðuneytinu að fækka undanþágum og ívilnunum í virðisaukaskattskerfinu og draga úr skattastyrkjum. Sú stefna hvílir á þeim

grunni að VSK sé í eðli sínu afar öflugt tekjuöflunartæki fyrir ríkissjóð en um leið hlutlaus gagnvart ólíkum tegundum efnahagsstarfsemi. Öll frávik frá samræmdum VSK-reglum skapa þannig ójafnræði milli aðila. Sem dæmi má nefna að aðgangseyrir að kvikmyndahúsum ber nú 24% vsk og því ljóst að ólíkri samkeppnisstöðu yrði fyrir að dreifa á milli kvikmyndahúsa og VOD þjónustu ef að slík þjónustu yrði færð niður í 11% skattþrep virðisaukaskatts. Þá megi færa fyrir því líkur að ef ákvæðið yrði að fella útleigu rafæns myndefnis, VOD, í lægra skattþrep virðisaukaskatts kæmi í framhaldinu jafnframt fram þrýstingur um að útvíkka stuðninginn með keðjuverkun yfir í fleiri tegundir vöru og þjónustu með tilheyrandi tjóni fyrir VSK-kerfið.

9.3 Opinber stuðningur við fjölmiðla í helstu nágrannaríkjum

9.3.1 Noregur

Norsk stefnumótun um fjölmiðla tekur til réttinda og skyldna fjölmiðla sem miðla fréttum og fréttatengdu efni. Í staðinn geta norskir einkareknir fjölmiðlar sótt um ríkisstyrki til starfsemi sinnar. Bæði er um að ræða beina og óbeina ríkisstyrki til fjölmiðla í Noregi. Beinir ríkisstyrkir til fjölmiðla voru 313 NOK á árinu 2016 og voru veittir til 151 fréttamiðla.

Ríkisstyrkir til fjölmiðla hafa verið veittir síðan á árinu 1969 og eru álitnir liggja því til grundvallar að hægt sé að viðhalda fjölbreyttum fjölmiðlum um allt land í Noregi. Í fyrstu voru styrkir aðeins veittir til dagblaða. Á árinu 2014 var reglum breytt með það að markmiði að styrkja jafnt dagblöð og netmiðla sem sinna fréttamennsku. Fjölmiðlar geta fengið rekstrarstyrki ef þeir miðla fréttum og fréttatengdu efni. Þá eru sérstakir styrkir fyrir vikublöð, styrkir fyrir dagblöð samíska minnihlutans í Noregi, styrkir fyrir fjölmiðla sem miðla efni á minnihlutatungumálum, auk styrkja til svæðisútvarps. Jafnframt eru veittir styrkir til rannsókna, endurmenntunar og styrkir vegna sérstakrar útgáfu. Styrkirnir eru veittir af norska fjölmiðlaeftirlitinu, Medietilsynet, sem jafnframt sér um stjórnsýslu og eftirlit með því að miðlarnir fari eftir þeim reglum sem settar hafa verið.

Grunninn að því að því að veittir eru ríkisstyrkir til fjölmiðla er að finna í 100 gr. norsku stjórnarskrárinnar, en þar segir að hið opinbera skuli stuðla að upplýstri og almennri umræðu í þjóðfélaginu. Þetta ákvæði hefur verið túlkað með þeim hætti að ríkið beri ábyrgð á því að tryggja fjölbreytta fjölmiðlun í norsku samfélagi sem er vettvangurinn fyrir miðlun upplýsinga og skoðanaskipti. Það er því á ábyrgð hins opinbera að tryggja fjölbreytni og gæði norskra fjölmiðla. Ríkisstyrkir til fjölmiðla byggja á þeirri hugmyndafræði að fjölbreyttir, sjálfstæðir og gagnrýnir fjölmiðlar, sem flytja fréttir og þar sem stunduð er rannsóknarblaðamennska, séu grunnurinn að virku lýðræði og tjáningarfrelsi í landinu. Í Noregi hafa fjölmiðlar fengið ríkisstyrki frá árinu 1969.

Beinir ríkisstyrkir

Rekstrarstyrkir til fjölmiðla eru um 90% af þeim beinum ríkisstyrkjum sem veittir eru til fjölmiðla í Noregi. Á árinu 2014 voru gerðar breytingar á styrkjakerfinu og eru styrkir nú veittir óháð því hvernig efninu er miðlað. Áður voru aðeins veittir styrkir til prentmiðla, en nú geta netmiðlað einnig sótt um rekstrarstyrki. Var talið mikilvægt að jafna stöðu prentmiðla og netmiðla, sérstaklega í ljósi þess að almenningur er í auknum mæli farinn að nota netmiðla til að lesa fréttir og fréttatengt efni.

Fjölmiðlar sem sækja um styrki þurfa að uppfylla ákveðin hlutlæg viðmið. Sem dæmi má nefna að tekið er tillit til fjölda útgáfudaga á ári eða hversu oft efni er endurnýjað í netútgáfum, hlutfall ritstjórnarefnis og hversu margir miðlar eru í samkeppni á landsvæðinu. Fjölmiðlarnir þurfa að vera ritstjórnarlega sjálfstæðir og megin tekjur þeirra þarf að vera með sölu áskrifta. Fjölmiðlarnir þurfa að vera með skráðan ábyrgðarmann og hlýta siðareglum norskra blaðamanna. (n.Vær værsom plakaten), sem nær til prentmiðla, hljóðvarps, sjónvarps og netmiðla.

Rekstrarstyrkirnir eru að megin stofni til með tvennum hætti. Annars vegar eru veittir styrkir til stærsta miðilsins eða miðils sem ekki er í samkeppni á tilteknu svæði. Hins vegar eru veittir styrkir til næststærstu miðlanna á tilteknu svæði. Stærsti hluti ríkisstyrkjanna fer til næststærstu miðlanna í Noregi. Miðlar sem eru stærstir eða einir á tilteknu svæði fá aðeins styrki ef þeir eru álitnir vera litlir miðlar.

Auk rekstrarstyrkja eru veittir styrkir til fréttamiðla sem gefnir eru út á tungumáli Sama, til ýmissa fjölmiðla minnihlutahópa og miðla sem gefnir eru út í norðurhéraðinu Finnmark.

Norska fjölmiðlaeftirlitið veitir einnig styrki til svæðisbundinna hljóðvarps og sjónarpsstöðva auk framleiðsluverkefna, endurmenntun og ýmis þróunarverkefni í fjölmiðlun.

Virðisaukaskattur

Tekjur norska ríkissins af virðisaukaskatti voru um 264 milljarðar NOK á árinu 2016. Almennur virðisaukaskattur er 25%, en ýmsar vörur og þjónusta eru í lægra virðisaukaskattsþrepi sem 10%. Dæmi um slíka þjónustu eru áskriftartekjur lútvarpsgjaldið til norska ríkisútvarpsins. Áskriftargjöld sjónvarpsstöðva og tímarita eru 25% í Noregi.¹¹⁰

Síðan virðisaukaskatturinn var innleiddur á árinu 1970, hefur sala dagblaða verið undanþegin slíkum skatti. Virðisaukaskattur er hvorki greiddur vegna lausasölu dagblaða né af áskriftum að dagblöðum. Undanþága frá virðisaukaskatti er talið skipta miklu máli í rekstri stærstu fjölmiðlafyrirtækja Noregs.

Á árinu 2016, voru gerðar breytingar á undanþágu frá virðisaukaskatti í Noregi með það að markmiði að gæta jafnræðis milli fréttamiðla. Nú eru netmiðlar einnig undanþegnir virðisaukaskatti líkt og prentmiðlar. Var þessi ákvörðun tekin í ljósi þess að lestur fréttu og fréttatengds efnis er í auknum mæli að færast yfir á netið. Þessi stefna er talin stuðla að aukinni fjölbreytni á norskum fjölmiðlamarkaði, sem veitir almenningi betri forsendur til að taka þátt í opinberri umræðu. Núverandi undanþága frá virðisaukaskatti gildir einungis fyrir fréttamiðla sem bjóða upp á breiða umfjöllun um samfélagsleg málefni.

Ríkisfjölmiðlar

Ríkisstyrkir til norska ríkisútvarpsins, NRK, eru langsamlegast stærsti ríkisstyrkurinn sem veittur er í Noregi til einstaks fjölmiðils. NRK fékk um 5,4 milljarða NOK í afnotagjöld á árinu 2015. Það samsvarar um 97% af heildartekjum félagsins þar sem NRK er ekki heimilt að fá tekjur af auglýsingum. Þannig fær NRK aðeins um 3% tekur af kostun og annarri starfsemi á samkeppnismarkaði.

Nýjar tillögur um beinar aðgerðir

Ný hvítbók var gefin út í Noregi þann 7. mars sl. þar sem lagðar eru til breytingar á ríkisstyrkjum til fjölmiðla. Lagðar eru til breytingar á núverandi styrkjakerfi, auk þess sem nýjar styrkjaleiðir eru kynntar í skýrslunni. Helstu nýmæli skýrslunnar eru að fjölmiðlar sem miðla fréttum og fréttatengdu efni verði tímabundið undanþegnir tryggingagjaldi.

Norska menningarmálaráðuneytið skipaði nefnd í september 2015 með það að markmiði að koma með tillögur um hvernig hægt verði að tryggja fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði og hvernig norskum ríkisstyrkjum til fjölmiðla verði sem best varið. Þann 7. mars 2017 var gefin út hvítbókin *Det norske mediemangfoldet. En styrket mediepolitikk for borgerne*. Þar eru lagðar til umtalsverðar breytingar á núverandi styrkjakerfi auk þess sem lagðar eru til nýjar leiðir til að styrkja norska fjölmiðla.

Á síðasta ári var ákveðið að norsk dagblöð og netmiðlar yrðu undanþegnir virðisaukaskatti til að styrkja fjárhagslega stöðu þeirra. Í skýrslunni er lagt til að fleiri tegundir fjölmiðla verðir undanþegnar slíkum skatti. Þá er lagt til að landsbyggðarmiðlar verðir styrktir sérstaklega. Helstu nýmæli skýrslunnar eru að fjölmiðlar sem miðla fréttum og fréttatengdu efni verði tímabundið undanþegnir tryggingagjaldi.

Í hvítbókinni er fjallað um mikilvægt hlutverk ríkisútvarpsins NRK hvað varðar menningar- og lýðræðishlutverk félagsins í norsku samfélagi. Telur nefndin að mikilvægt sé að breyta

¹¹⁰ http://www.nordicom.gu.se/sites/default/files/medieforskning-statistik/13220_mediavatrates_1997-2016.pdf

eignarhaldinu á NRK og gera opinbera hlutafélagið að sjálfseignarstofnun. Slíkt fyrirkomulag tryggir betur sjálfstæði NRK að mati nefndarinnar.

Einkareknar útvarpsstöðvar hafa mikla þýðingu fyrir norskt menningarlíf, auk þeirrar þýðingar sem þær hafa fyrir tjáningar- og upplýsingafrelsi í landinu. Í skýrslunni kemur fram að erfitt geti reynst að fjármagna fréttir og fréttatengt efni og svæðisbundna fréttamennsku til framtíðar. Lagt er til að styrkja einkareknar sjónvarpsstöðvar, sem bjóða upp á slíkt efni, með einhverjum hætti. Ennfremur er lagt til að styrkja eina landsdekkandi hljóðvarpsstöð sem fengi ríkari almannajónustuskilyldur og sem hefði höfuðstöðvar sínar utan höfuðborgarinnar.

Á árinu 2016 var ákveðið að fréttamiðlar á netinu væru undanþegnir virðisaukaskatti, líkt og prentmiðlar. Í skýrslunni er lagt til að undanþágan verði einnig látin gilda fyrir aðra fjölmiðla sem sinna fréttum og fréttatengdu efni. Lagt er til að undanþágan gildi jafnframt um sölu á stökum greinum.

Helstu nýmæli skýrslunnar er að lagt er til að fjölmiðlar, sem að meginstefnu bjóða fréttæfni, verði undanþegnir tryggingagjaldi. Lagt er til að þessi undanþága verði til fjögurra ára. Tillagan er sett fram í ljósi þess að fjölmiðlar með ritstjórn munu á næstu árum þurfa aukna styrki vegna mikilla tæknibreytinga. Telur nefndin að undanþága frá tryggingagjaldi yrði tiltölulega auðveld í framkvæmd og skapaði fjarlægð frá stjórnvöldum og hugsanlegum pólitískum afskiptum.

Beinir ríkisstyrkir eru ætlaðir tilteknum fjölmiðlum á markaði til að laga undirliggjandi markaðsskekkju. Nefndin telur að beinir ríkisstyrkir hafi stuðlað að því að í Noregi sé enn fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði og hafi styrkir sérstaklega haft þýðingu við að styrkja svæðisbundna fjölmiðla. Breytingarnar sem gerðar voru á ríkisstyrkjum á árinu 2014 hafa leitt til þess að styrkir taka nú tillit til þeirra tæknibreytinga sem orðið hafa á undanförunum árum. Nefndin leggur þó til breytingar á beinum rekstrarstyrkjum til fjölmiðla. Meðal annars er lagt til að reglurnar verði einfaldaðar og að þær verði fyrirsjáanlegri. Þá eru lagðir til nýir ríkisstyrkir, m.a. til að þróa nýjungar innan fjölmiðlunar og til að styrkja blaðamennsku sem talin er mikilvæg fyrir samfélagið.

Nefndin leggur áherslu á að stefnumótun um fjölmiðla sé nátengd öðrum þáttum stefnumótunar. Þannig sé hægt að stuðla að fjölbreytni í fjölmiðlum á öðrum sviðum stefnumótunar. Tillögur sem nefndin setur fram eru m.a. stefnumótun um bókasafns- og upplýsingatækni, kvikmyndagerð, skóla- og vísindamál og um skattalöggjöf sem myndi styrkja fjölmiðla.

9.3.2 Svíþjóð

Beinir ríkisstyrkir til fjölmiðla hófust snemma á sjöunda áratug síðustu aldar í Svíþjóð. Í reglugerð um ríkisstyrki fyrir fjölmiðla (s. Presstödsförlögin) kemur fram hvaða kvaðir fjölmiðlar þurfa að uppfylla til að eiga rétt á ríkisstyrkjum frá hinu opinbera. Þar til nýlega var sérstök nefnd (s. Presstödsnämnden) sem veitti ríkisstyrkina og hafði eftirlit með því að fjölmiðlar uppfylltu tilgreindar kvaðir. Í júlí 2015 sameinaðist nefndin sænsku fjölmiðlastofnuninni (s. Myndigheten för radio och tv) og tekur sú stofnun nú endanlegar ákvarðanir um alla ríkisstyrki.

Í Svíþjóð eru veittir tvöskonar ríkisstyrkir, annars vegar styrkir til dreifingar og hins vegar rekstrarstyrkir. Þá hafa verið veittir þróunarstyrkir frá árinu 2016. Á árinu 2015 voru greiddir 429,2 millj. SEK í styrki til 85 fjölmiðla. Þær kvaðir sem fjölmiðlar þurfa að uppfylla til að fá rekstrarstyrki er að um sé að ræða fréttáutgáfu sem gefin er út a.m.k. einu sinni í viku og sem ekki hefur hlutdeild á markaði sem er meiri en 30%. Þá þarf upplag útgáfunnar að vera

1.500 eða fleiri. Styrkurinn er reiknaður út með tilliti til upplags og áskrifendafjölda. Dreifingarstyrkir eru aðeins veittir til prentaðra fréttamiðla í áskrift. eru styrkir veittir á grundvelli fjölda þeirra tölublaða sem dreift er.

Í hvítbók um ríkisstyrki í Svíþjóð frá árinu 2013 (SOU 2013:66) er staðhæft að beinir ríkisstyrkir hafi haft jákvæð áhrif á fjölmiðlamarkaðinn og að fleiri fréttamiðlar séu starfandi en ætla mætti. Án ríkisstyrkjanna hefður fleiri fréttamiðlar lagt upp laupana. Þar var jafnframt bent á að miklar breytingar hafi orðið á fjölmiðlamarkaðnum á síðustu árum. Helstu breytingar voru þær að upplag og aðgengi að fréttamiðlum hefði minnkað, aukning hefði orðið á notkun almennings á netútgáfum fréttamiðlanna. Þá var jafnframt sýnt fram á að aldur notenda væri stærsti þátturinn í breytingum á lestri og notkun fréttamiðla.

Gerðar voru tillögur að breytingum á styrkjakerfinu í sænsku hvítbókinni með það að markmiði að veita þróunarstyrki til fjölmiðla. Veitti framkvæmdastjórn Evrópusambandsins samþykki sitt fyrir breytingunum þann 12. febrúar 2016. Gildandi reglur um ríkisstyrki eru því frá 15. apríl 2016 og gilda um alla fréttamiðla sem gefnir eru út á pappír í Svíþjóð. Í nýlegri hvítbók um ríkisstyrki til fjölmiðla (SOU 2015:94) kemur fram að þær breytingar sem orðið hafa á fjölmiðlamarkaðnum hafi verið í samræmi við það sem fram kom í fyrri hvítbókinni. Þannig hafi upplagstölur dagblaða minnkað og netsíður fréttamiðlanna hafi verið að styrkja sig í sessi. Þá kemur jafnframt fram að útgáfa prentaðra fréttamiðla hafi minnkað verulega á síðasta áratug og allt bendi til þess að útgefendur telji það ekki þjóna kostnaði að prenta blöð lengur í náinni framtíð. Bent er á að þær tillögur sem settar voru fram og tóku gildi árið 2016 hafi ekki gengið nægilega langt í því að taka tillit til þeirra tæknibreytinga sem orðið hefur verið á markaðnum í ljósi þess að dagblaðaútgáfa muni verða hætt á næstu 5-10 árum.

Auglýsingaskattur og endurgreiðsla fyrir litla útgefendur

Í Svíþjóð er greiddur sérstakur skattur á auglýsingar og byggir hann á lögum frá árinu 1972 (s. Reklamskattelagen 1972:266). Meginreglan er sú að greiða þarf skatt af öllum seldum auglýsingum sem ætlaðar eru til útgáfu. Geta einstaklingar og félagasamtök verið skattskyld þó að starfsemin sé ekki atvinnutengd en ef seldar eru auglýsingar í efni sem gefið er út. Samkvæmt 24. gr. laganna endurgreiða skattayfirvöld auglýsingaskattinn til aðila sem stunda reglubundna útgáfu á efni sem hafa ákveðna skattskylda veltu. Sjónarmiðið að baki skattinum er að taka skatt af allri auglýsingastarfsemi en endurgreiða skattinn til lítilli útgefenda með það að markmiði að styrkja starfsemi þeirra sérstaklega.

Frá og með 1. janúar 2017 hefur skattprósentan lækkað á útgáfu sem gefnin er út með reglubundnum hætti. Hún er nú 2,5% en skattur af auglýsingum í öðrum prentmiðlum er 7,65%.

Með þeim breytingum sem gerðar voru um síðustu áramót hefur jafnframt endurgreiðslan breyst. Áður gátu útgefendur efnis með skattskylda veltu allt að 50 millj. SEK á ári fengið endurgreiðslu. Með breytingunum geta útgefendur efnis með allt að 75 millj. SEK á ári í skattskylda veltu fengið endurgreiðslu frá skattinum. Þetta þýðir að endurgreiðslan frá og með 1. janúar 2017 getur að hámarki verið 1.875.000 SEK á ári.

Útgefendur auglýsingablaða eða bæklinga geta ekki fengið endurgreiðslu á skattinum samkvæmt lögunum.

Virðisaukaskattur

Í Svíþjóð er 6% virðisaukaskattur á dagblöð og tímarit og eru þau því í lægra virðisaukaskattsþrepi. Netmiðlar þurfa hins vegar að greiða 25% virðisaukaskatt. Það

gildir um áskriftargjöld til sjónvarpsstöðva sem einnig er 25%.¹¹¹ Sænska ríkisstjórnin sett í fyrra haust þá stefnu að netmiðlar verði færðir í neðra skattþrepið líkt og prentmiðlar til að gæta jafnræðis á milli miðlana. Er talið mikilvægt að jafna stöðu þessara miðla, sérstaklega í ljósi þess að notendur eru í auknum mæli farnir að lesa fréttir á netinu.

Í kjölfarið hefur skattanefnd sænska þingsins á undanförunum mánuðum skoðað hvort jafna þurfi stöðu fjölmiðla sem gefnir eru út á prenti og netmiðla sem miðla fréttatengdu efni.¹¹² Er það jafnframt tillaga nefndarinnar að bæði prentmiðlar og netmiðlar skulu greiða sama virðisaukaskatt, 6%.

Ríkisfjölmiðlar

Í Svíþjóð eru þrjú fjölmiðlar í almannabágu sem eru að nær öllu leyti fjármagnaðir af ríkinu. Um er að ræða sænska ríkissjónarpið (s. Sveriges Television, SVT), sænska ríkisútvarpið (s. Sveriges Radio, SR) og fjölmiðlafyrirtæki sem býr til kennsluefni og heimildapætti fyrir útvarp og sjónvarp (Utbildningsradion, UR). Sænsku ríkisfjölmiðlarnir eru að langmestu leyti fjármagnaðir með útvarpsgjaldi (94,1% á árinu 2014).

Útvarpsgjaldið er greitt á sérstakan reikning ríkissjóðs (s. Rundradiokontot). Sænska ríkisstjórnin ákveður upphæðina og hlutfallslega skiptingu til hinna þriggja almannabjónustufjölmiðla byggt á tillögum þeirra sjálfra. Ákvörðunin um ríkisstyrki byggir á upplýsingum um efnahag þeirra sjálfra svo og á því hvernig búist er að þróunin verði á næstu árum.

Útvarpsgjaldið er ávallt ákveðið til nokkurra ára í senn og tengist þeim verkefnum sem ríkisfjölmiðlunum er ætlað að sinna skv. þar til gerðum samning og gildir út á samningstímann. Á tímabilinu 2014-2019 ákvað ríkisstjórnin að útvarpsgjaldið skyldi aukast um 2% á ári á samningstímanum. Á árinu 2016 var ákveðið að ríkisfjölmiðlarnir fengju 8 milljarða SEK til ráðstöfunar og fær SVT 59%, SR fær 35% og UR fær 5% af upphæðinni.

Í Svíþjóð rennur ávallt öll upphæð útvarpsgjaldsins til hinna þriggja almannabjónustu fjölmiðla án undantekninga.

Nýjar tillögur um ríkisstyrki til fjölmiðla

Nýjasta hvítbókin um styrki til sænskra fjölmiðla (SOU 2016:80) nefnist *En gränsöverskridande mediepolitik – För upplysning, engagemang och ansvar* og var gefin út þann 7. nóvember 2016. Þar eru að finna tillögur að breytingum á núgildandi styrkjakerfi ásamt nokkrum nýstárlegum hugmyndum til framtíðar. Í skýrslunni kemur fram að það liggi mikið á að gera breytingar á styrkjakerfinu til fjölmiðla í ljósi þeirrar neikvæðu þróunar sem eigi sér stað mjög hratt.

Í hvítbókinni er lagt til að sett verði á laggirnar nýtt kerfi sem verði tækniháð. Úthluta skuli styrkjum samkvæmt hinu nýja kerfi frá og með 1. janúar 2018. Í tillögunum er lagt til að allir fréttamiðlar sem uppfylla ákveðnar kröfur eigi rétt á ríkisstyrkjum. Í stað þess að rýna í upplagstölur og tíðni útgáfu á viku er lagt til styrkirnir byggist á rekstrarkosnaði sem tengist útgáfu fréttafnis fjölmiðla. Þá er lagt til að ákveðið þak verði sett á styrki sem byggja á rekstrarkosnaði miðlanna. Jafnframt er lagt til að hægt verði að styrkja sérstaklega miðla á þeim svæðum þar sem fjölbreytni fjölmiðlunar er lítil, að hægt verði að styrkja miðla sem sérstaklega er ætluð fólki sem eigi við ólíka fötlun að stríða og miðla sem einkum eru ætlaðir

¹¹¹ http://www.nordicom.gu.se/sites/default/files/medieforskning-statistik/13220_mediavratres_1997-2016.pdf

¹¹² Sjá skýrslu skattanefndar sænska þingsins um breytingar á virðisaukaskatti. Skatteutskottets betänkande 2016/17:SkU25, <https://data.riksdagen.se/fil/FE51D35D-918E-4385-A8C9-2F654B3CCAE4>

hinum samíska minnihluta í Svíþjóð eða öðrum tungumála minnihlutahópum. Er jafnframt lagt til að ákveðin nefnd taki ákvörðun um styrki til fjölmiðla líkt og nú er.

Í hvítbókinni er jafnframt lagt til að áfram verði dreifingarskyrkir ásamt nýsköpunar og þróunarstyrkjum með svipuðu fyrirkomulagi og í núgildandi reglum. Einnig er lagt til að almennir ríkisstyrkir til fjölmiðla verði auknir verulega, eða frá 567 millj. SEK á árinu 2016 til 732 millj. SEK á árinu 2020. Er aukningin m.a. rökstudd með því að fleiri fjölmiðlar munu hafa rétt á ríkisstyrkjum eftir breytingarnar. Að auki er lagt til aukningu á styrkjum til nýsköpunar, úr 35 millj. SEK í 50 millj. SEK.

Lagt er til að auglýsingaskatturinn verði aflagður þar sem hann þjónar ekki nægilega vel stefnumótun stjórnvalda í að viðhalda og stuðla að fjölbreytni og fjölræði í fjölmiðlum. Þá er jafnframt lagt til að netmiðlar verði einnig færðir í lægra virðisaukaskattsprep líkt og prentmiðlar.

9.3.3 Danmörk

Danmörk hefur ákveðna sérstöðu á Norðurlöndunum hvað varðar stefnumótun í fjölmiðlamálum. Þar er gerður þverpólítískur samningur um fjölmiðlamál sem nær til fjögurra ára í senn. (d. mediepolitisk aftale). Slíkur þverpólítískur samningur til lengri tíma er ætlað að skapa sameiginlega sýn allra flokka á danska þinginu um framtíð fjölmiðla með það að markmiði að styrkja lýðræðislega, menningarlega og samfélagslega þýðingu ríkismiðla og einkarekinna miðla.

Miklar breytingar hafa verið á umhverfi fjölmiðla á síðustu árum. Í Danmörku var því ákveðið að fara þá leið að danska fjölmiðlastofnunin fékk umtalsverðar aukafjárveitingar frá danska ríkinu til að gera viðamiklar rannsóknir á stöðu og þróun dansks fjölmiðlamarkaðar. Var talið að ekki væri hægt að grundvalla stefnumótun til næstu ára án þess að upplýsingar lægju fyrir um stöðu og þróun á dönskum fjölmiðlamarkaði. Þannig var ákveðið að skoða þróun auglýsingamarkaðar, breytta notkun fjölmiðla, áhrif nýrrar tækni og fleira. Var stefnumótun nýr stefnumótun stjórnvalda síðan grundvölluð á niðurstöðum og ábendingum sem fram komu að hálfu dönsku fjölmiðlastofnunarinnar.

Á grundvelli þessara rannsókna og stefnumótunar voru samþykkt lög um ríkisstyrki til fjölmiðla ásamt tilheyrandi reglugerð. Núverandi löggjöf tók gildi á árinu 2014. Með tilkomu nýrra laga greiddast styrkir með tilliti til kostnaðar við að halda úti ritstjórn og eru styrkir ekki lengur tengdir dreifingarkostnaði miðilsins eins og áður hafði verið.

Ríkisstyrkir

Beinir ríkisstyrkir eru 403,6 milljónir DKK og eru 360 milljónir í formi rekstrarstyrkja. Um 20 milljónir eru veittar til sérstakra verkefna til að setja á stofn eða til þróunar á fréttamiðlum (d. innovationspuljen) og styrkir til dreifingar á ákveðnum blöðum og tímaritum sem koma út hið minnsta tvisvar sinnum á ári (d. bladpuljen). Gera á úttekt á gagnsemi dreifingarstyrkjanna að þremur árum liðnum.

Með hinum nýju lögum styrkir danska ríkið allt að 35% af kostnaði við að halda úti ritstjórnnum, en aldrei meira en 17,5 milljónir DKK á ári. Þær kröfur sem gerðar eru til þess að fjölmiðlar fái styrk er að á ritstjórn starfi a.m.k. blaðamenn/fréttamenn þar með talinn ritstjóri/ábyrgðarmaður. Blaðamenn í lausamennsku eru ekki taldir með.

Rekstrarstyrkir eru veittir bæði til prentmiðla og netmiðla sem veita fréttapjónustu. Nefnd sem tilnefnd er af menntamálaráðherra fer yfir umsóknir og tekur afstöðu til þess hverjir

uppfylla þau viðmið að að þeir eigi rétt á styrk. Sem dæmi um viðmið þurfa miðlar að bjóða upp á efni sem sérstaklega er ætlað dönskum almenningi. Fjalla skal um danskt samfélag eða útskýra erlendar fréttir frá dönsku sjónarmiði. Miðlarnir þurfa að vera með ritstjórnarlega sjálfstæðir, hafa ábyrgðarmann og þarf a.m.k. 50% af efnisinnihaldi að vera ritstjórnarefni sem varðar pólitískt, samfélagslegt eða menningarlega þætti. Þá þarf 20% efnisins að vera unnið af ritstjórn miðilsins auk þess sem fjölmiðillinn þarf að vera gefinn út 10 sinnum á ári hið minnsta.

Tvenns konar miðlar geta fengið styrki í Danmörku. Annars vegar prentmiðlar sem gefnir eru út á landsvísu sem koma út að minnsta kosti fjórum sinnum í viku og sem gefnir eru út í minna en 40.000 eintökum. Hins vegar eru veittir styrkir til netmiðla sem sinna fréttum og fréttatengdu efni og sem ekki geta fengið styrki sem hljóð- eða myndmiðill og sem ekki fellur undir þá skilgreiningu að vera undanþeginn virðisaukaskatti. Kröfur eru gerðar um hlutfall ritstjórnarefnis og hversu stóran hluta efnisins fjölmiðlarnir þurfa sjálfir að framleiða.

Virðisaukaskattur

Í Danmörku er almennur virðisaukaskattur 25%. Dagblöð eru undanþegin virðisaukaskatti, en greiddur er 25% virðisaukaskattur af tímaritum, áskriftargjaldi sjónvarpsstöðva og af afnotagjaldi danska ríkisútvarpsins.¹¹³

Ríkisfjölmiðlar

Í Danmörku er Danmarks Radio (DR), átta staðbundnar stöðvar TV2, Radio 24syv ásamt staðbundnu hljóðvarpi og sjónvarpi talið til almannaþjónustumiðla.

Afnotagjöld eru um 3,7 milljarða DKK á ári. Á árinu 2016 fékk DR 83% af afnotagjöldunum, 11,6% fór til staðbundnu stöðva TV2, 2% til Radio 24syv, 1% til staðbundins hljóðvarps og sjónvarps og 0.5% til kvikmyndaverkefna.

Hugsanlegar breytingar í vændum

Verið er að endurskoða dönsku löggjöfina um ríkisstyrki til fjölmiðla. Árið 2015 ákvað menningarmálaráðherra að leita álits á því fyrirkomulagi sem nú er í gildi. Gert er ráð fyrir að framkvæmd og fyrirkomulag við úthlutun ríkisstyrkja í Danmörku verði endurskoðað á þessu ári.

9.3.4 Finnland

Í Finnlandi er það samgönguráðuneytið sem fjallar um ríkisstyrki til fjölmiðla, en fjármálaráðuneytið sem fjallar um virðisaukaskatt. Þó að dagblaðaútgáfa sé að mörgu leyti svipuð í Finnlandi og á hinum Norðurlöndunum er þó mikill munur hin síðari ár á hinni fjölmiðlapólitísku stefnumótun stjórnvalda þar í samanburði við Danmörku, Svíþjóð og Noreg. Stefnumótunin hefur einkennst af kröfu um afnám regluverks frá fjármálaráðuneytinu og framkvæmdastjórn ESB til viðbótar við minnkandi ríkistekjur vegna efnahagsvanda.¹¹⁴

¹¹³ http://www.nordicom.gu.se/sites/default/files/medieforskning-statistik/13220_mediavatrates_1997-2016.pdf

¹¹⁴ <http://www.regeringen.se/49bb95/contentassets/d971cf74397440cd8432ed1faf036b42/oversyn-av-det-statliga-stodet-till-dagspressen-sou-201366>, bls. 312.

Ríkisstyrkir til fjölmiðla á sér langa sögu og var sett á laggirnar á svipuðum tíma og á hinum Norðurlöndunum. Þá hafði átt sér stað mikil samþjöppun á fjölmiðlamarkaði í Finnlandi og voru ríkisstyrkjum ætlað að tryggja tjáningarfrelsi og upplýsingarétt almennings. Þeim var jafnframt ætlað að tryggja þýðingu fjölbreytni fjölmiðla fyrir skoðanamyndun almennings. Á undanförunum tveimur áratugum hefur það kerfi sem sett var á laggirnar á sínum tíma, smám saman horfið úr sögunni.¹¹⁵

Til ársins 2008 voru veittir dreifingar- og rekstrarstyrkir til dagblaða í Finnlandi. Frá og með árinu 2008 var hætt að styrkja fjölmiðlana og voru stjórnmalaflokkarnir sem sátu á þingi styrktir í staðinn. Frá árinu 2007 hafa því aðeins prent- og netmiðlar sem gefnir eru út á tungumálum minnihlutahópa, þ.e. á sænsku, samísku og romani chib, fengið slíka styrki í Finnlandi.¹¹⁶ Það er ríkisstjórnin sem veitir slíka styrki eftir tillögu frá Samgönguráðuneytinu.¹¹⁷

Samgönguráðherrann tilnefndin sérfræðing til að gera tillögur um hugsanlega styrki til fjölmiðla í ljósi þeirra miklu breytinga sem eru á fjölmiðlamarkaði og skilaði hann tillögum sínum í mars 2014. Helstu tillögur voru þær að leggja ætti til rekstrarstyrki og styrki til nýsköpunar líkt og í Danmörku. Var lagt til að aðgerðirnar væru tímabundnar og hefðu eins lítil áhrif á samkeppni og mögulegt væri. Var lagt til að 30 millj. evra yrði ráðstafað til verkefnisins, þar af ættu 25 millj. að nýta í rekstrarstyrki. Jafnframt var lagt til að styrkirin gætu að hámarki verið 30% af rekstrarkosnaði af rekstri ritstjórnar hjá dagblöðum og netmiðlum og það sama ætti að gilda um framleiðslu efnis í hljóðvarpi og sjónvarpi. Þá var lagt til að virðisaukaskattur á fjölmiðla yrði 5% í stað 10%.

Finnsk stjórnvöld ákváðu að frá og með árinu 2015 yrðu veittir nýsköpunarstyrkir til fjölmiðla að upphæð 30 millj. evra til þriggja ára. Megin markmiðið með styrkjunum er að hjálpa fjölmiðlum að byggja upp starfsemi sína með nýjum miðunarleiðum. Styrkirnir eru veittir án tillits til miðunarleiðar og er ætluð til að þróa nýja þjónustu, lausnir og framleiðsluáferðir.¹¹⁸

Ríkisfjölmiðlar

Finnski ríkisfjölmiðillinn YLE fékk 208 milljónir evra í afnotagjöld. Um 97% af tekjum YLE er í formi útvarpsgjalds. Fram til ársins 2013 voru afnotagjöld tengd sjónvarpstækjum en þá var lögð til sú breyting að gjaldið skyldi verða eyrnamerktur skattur. Skattayfirvöld innheimta útvarpsgjaldið í Finnlandi samhliða tekjuskatti.

Virðisaukaskattur

Í Finnlandi er almennur virðisaukaskattur 24%. Áskrift af dagblöðum og tímaritum var undanþegin virðisaukaskatti í Finnlandi þar til ársins 2012. Þá var ákveðið að prentmiðlar skyldu vera í neðra skattþrepi með 9% virðisaukaskatti. Árið 2013 var neðra virðisaukaskattsprósentan hækkuð úr 9% í 10%. Lausasala á dagblöðum og netmiðlar eru með 24% virðisaukaskatti.¹¹⁹ Það sama er að segja um áskrift að sjónvarpsstöðvum.

¹¹⁵ <http://www.regeringen.se/49bb95/contentassets/d971cf74397440cd8432ed1faf036b42/oversyn-av-det-statliga-stodet-till-dagspressen-sou-201366>, bls. 313.

¹¹⁶ Medieborgarna & medierna En digital värld av rättigheter, skyldigheter – möjligheter och ansvar, bls. 309. Statens offentliga utredningar, SOU 2015:94 Sjá: http://www.medieutredningen.se/wp-content/uploads/2015/11/SOU_2015-94.pdf

¹¹⁷ <http://www.regeringen.se/49bb95/contentassets/d971cf74397440cd8432ed1faf036b42/oversyn-av-det-statliga-stodet-till-dagspressen-sou-201366>, bls. 192.

¹¹⁸ <http://www.regeringen.se/49bb95/contentassets/d971cf74397440cd8432ed1faf036b42/oversyn-av-det-statliga-stodet-till-dagspressen-sou-201366>, bls. 193.

¹¹⁹ http://www.nordicom.gu.se/sites/default/files/medieforskning-statistik/13220_mediavatrates_1997-2016.pdf

Afnotagjald ríkisfjölmiðilsins YLE var í neðra virðisaukaskattsprepi þar til fyrirkomulaginu varð breytt og farið var að innheimta sérstakt útvarpsgjald.

Stærsta pólitíska spurningin sem hefur verið ráðandi í finnskri stefnumótun um fjölmiðla á síðari árum hefur verið óbeinir ríkisstyrkir til fjölmiðla. Enginn virðisaukaskattur var af áskriftarfjölmiðlum á meðan virðisaukaskattur var greiddur af blöðum í lausasölu. Þá hefur fjármálaráðneytið í Finnlandi dregið í efa að starfsemi eigi að vera undanþegin virðisaukaskatti þrátt fyrir að heimildir voru fyrir slíku fyrirkomulagi við inngöngu Finnlands í Evrópsambandið. Þá hefur verið mikill þrýstingur á afnám regluverks í Finnlandi hin síðari ár.

Árið 2011 samþykkti finnska þingið að áskriftir af blöðum skyldu falla í sama flokk og sala bóka, þ.e. í lægra skattþrepið sem var 9%. Aðeins ári fyrr hafði samgönguráðuneytið eindregið varað við því að virðisaukaskatturinn yrði hækkaður í Finnlandi í skýrslu sinni. Hin pólitíska ákvörðun var byggð á því að nauðsynlegt væri fyrir finnska ríkið að auka tekjur sínar og að það væri ekki svírum til þess að veita undanþágur fyrir ákveðna starfsemi. Fjárlaganefnd finnska þingsins taldi að með breytingunni myndu tekjur af virðisaukaskatti aukast um 90 milljónir evra. Þá taldi fjármálaráðuneytið að sérstakt tillit væri tekið til fjölmiðla í ljósi þess að starfsemin var látin falla undir neðra virðisaukaskattsþrepið, en ekki hið efra.

Finnskir útgefendur töldu að með breytingunum myndu heimili með litlar ráðstöfunartekjur hætta áskrift af dagblöðum vegna þeirra hækkana sem óhjákvæmilega myndu verða. Þá töldu útgefendur jafnframt að þessi ákvörðun myndi leiða til þess að 2.500 manns myndu missa vinnuna á fjölmiðlum.

Virðisaukaskattur á dagblöð var lagður á þann 1. janúar 2012. Þann 1. Janúar 2013 hækkaði virðisaukaskatturinn um eitt prósentustig til viðbótar og er nú 10% af dagblöðum í Finnlandi.

9.3.5 Bretland

Mikill munur er á stefnumótun, réttindum og skyldum ljósvakamiðla annars vegar og dagblaða hins vegar í Bretlandi. Það sem allir fjölmiðlar eiga þó sameiginlegt er að breska ríkið veitir ekki beina ríkisstyrki til fjölmiðla. Ýmsir ljósvakamiðlar eins og ITV, Channel 4 og Channel 5 teljast vera almannaþjónustufjölmiðlar þó að þeir séu í eigu einkaaðila. Af því leiðir að þér hafa ýmis réttindi en einnig ríkar skyldur. Þó að einkareknu miðlarnir fái ekki beina ríkisstyrki njóta þeir þó góðs af því að greiða ekkert fyrir fjarskiptatíðnir og eru ofarlega á lista yfir sjónvarpsstöðvar í breskum dreifikerfum. Í staðinn hafa miðlarnir undirgengist ríkar skyldur um efnisframboð, um hlutlægni og sanngirni í framsetningu á efni og fleira. Allir ljósvakamiðlar eru undir eftirliti Ofcom, fjölmiðla- og fjarskiptaeftirlitsins í Bretlandi sem jafnframt hefur eftirlit með því að miðlarnir sinni almannaðjónustuhlutverki sínu.

Dagblöðin hafa af sögulegum ástæðum búið við annað kerfi. Þau fá enga beina ríkisstyrki, en eru undanþegin virðisaukaskatti og á það bæði við um dagblöð í áskrift og lausasölu dagblaða. Dagblöð hafa ekki sömu skyldur og ljósvakamiðlar hvað varðar efnis og innihald. Þeir hlýta eftirliti bresku siðanefndarinnar, Independent Press Standards Organisation, (IPSO).

Virðisaukaskattur

Almennur virðisaukaskattur er 20% í Bretlandi. Dagblöð og tímarit eru undanþegin virðisaukaskatti.

Ríkisfjölmiðlar

Breska ríkisútvarpið British Broadcasting Corporation, BBC fær mestar tekjur af afnotagjöldum. Afnotagjöldin eru óháð tækni að því leyti að allir þurfa að greiða afnotagjald sem hafa tæki sem geta tekið á móti miðlum BBC. Á árinu 2015 voru afnotagjöldin 3,7 milljarðar punda. Þó að BBC sé ekki á auglýsingamarkaði þá fær félagið umtalsverðar tekjur af annarri starfsemi, eða 1.34 milljarðar punda á árinu 2014. Megin tekjurnar eru af starfsemi BBC Worldwide sem selur áskriftir að ýmsum alþjóðlegum sjónvarpsstöðvum BBC, seldur myndefni stöðvarinnar til annarra fjölmiðla og fleira. Á árinu 2015 voru aðrar tekjur um 1 milljarður punda.

Réttindi og skyldur BBC er að finna í samningi um starfsemina, Royal Charter. Venjulega er hann gerður til 10 ára í senn. Þar er sett fram stefna félagsins, helstu áherslur auk þess sem þar er að finna yfirlit yfir fjármögnun til félagsins á samningstímanum. Eftirlit með því að BBC uppfylli almannapjónustuhlutverk sitt og fari eftir samningnum er í höndum Ofcom.

9.3.6 Frakkland

Í Frakklandi er að finna bæði beina og óbeina ríkisstyrki til fjölmiðla. Slíkir styrkir eru um einn milljarður evra á ári. Beinir ríkisstyrkir eru veittir m.a. til fréttapjónustunnar AFP. Veittir eru mismunandi dreifingarstyrkir sem kallaðir eru fjölbreytnisstyrkir. Eru þeir veittir til dagblaða og vikublaða sem hafa litlar auglýsingatekjur. Jafnframt eru veittir styrkir til að nútímavæða franska fjölmiðla. Er um að ræða styrki til að nýs framleiðslu- og tækniúnaðar og til að sinna blaðamennsku. Njóta prentmiðlar einnig góðs af því að greiða aðeins 2,1% virðisaukaskatt. Einnig er veittur afsláttur af póstdreifingu auk þess sem þeir eru undanþegnir tryggingagjaldi.

Nefnd sem stýrt var af frönsku ríkisendurskoðuninni birti skýrslu að beiðni menningarmálaráðherra á árinu 2013. Þar er teiknuð upp mynd af markaði sem er í mikilli kreppu. Bent er á að þrátt fyrir mikla beina og óbeina ríkisstyrki hafi það ekki komið í veg fyrir að útgáfa dagblaða hafi minnkað umtalsvert og margir miðlar hætt starfsemi. Þá hafi nýir miðlar heldur ekki komið inn á markaðinn í stað hinna sem hættu starfsemi. Í skýrslunni er því velt upp hvort stuðningur stjórnvalda við fjölmiðla þjóni sínum tilgangi og hvað sé hægt að gera til að snúa þróuninni við. Í skýrslunni er lagt til að netmiðlar verði settir í sama flokk og prentmiðlar og í stað þess að greiða 19,6% virðisaukaskatt verði þeim aðeins gert að greiða 2,1% skatt. Þá var lagt til að gripið verði til ráðstafna til að auka nýsköpun á fjölmiðlamarkaði. Lagt var til að gerðar yrðu breytingar á dreifingarstyrkjum og breyta stjórnsýslunni hvað varðar styrkveitingar til að stuðla að meira gagnsæi.

Í febrúar árið 2014 var tekin ákvörðun um að gera breytingar á virðisaukaskattskerfinu með það að markmiði að bæði prentmiðlar og netmiðlar sætu við sama borð. Netmiðlar voru þá einnig færðir í neðsta virðisaukaskattsþrepið, 2,1%. Í mars 2015 komst Evrópudómstóllinn að þeirri niðurstöðu að lagasetningin um lækkun virðisaukaskatts færi í bága við tilskipun Evrópusambandsins. Í desember 2016 lagði framkvæmdastjórn Evrópusambandsins fram tillögu um að samræmingu á virðisaukaskatti fyrir netmiðla þannig að öll aðildarríki sambandsins yrði gert kleift að færa starfsemi netmiðla í neðra virðisaukaskattsþrepið. Einnig var lögð fram tillaga um að heimilt væri að slík starfsemi væri undanþegin virðisaukaskatti. Ekki hefur verið tekin afstaða til þess að hálfu franskra stjórnvalda hvernig bregðast eigi við ábendingum nefndarinnar að öðru leyti.

Virðisaukaskattur

Almennur virðisaukaskattur er 20% í Frakklandi. Dagblöð og tímarit greiða einungis 2,1% virðisaukaskatt. Þá er aðeins greiddur 2,1% virðisaukaskattur af afnotagjaldi í Frakklandi.¹²⁰

Ríkisfjölmiðlar

Í Frakklandi sinna Radio France (hljóðvarp) og France Télévisions (sjónvarp) fjölmiðlun í almannapágu. Fjöldi hljóðvarps- og sjónvarpsstöðva eru starfræktar undir merkjum þessara félaga, eru þær bæði stuðbundnar og á senda út á landsvísu.¹²¹

Franskir ríkisfjölmiðlarnir eru og hafa verið á auglýsingamarkaði, en árið 2008 kynnti ríkisstjórn Sarkozy til sögunnar nýja stefnumótun að þýskri fyrirmynd. Var ætlunin að banna auglýsingar í franska ríkisstjónvarpinu á kjörtíma á kvöldin, en að ríkismiðlarnir yrðu síðan teknir alfarið af auglýsingamarkaði að nokkrum árum liðnum. Markmiðið var að auka gæði efnisins í frönsku ríkisútvarpi með það að markmaði að minnka hlut bandarískis afþreyingarefnis.¹²² Átti þetta að gerast í þrepum þar sem auglýsingar yrðu bannaðar eftir kl. 20.00 á kvöldin til kl. 6.00 á morgnana. Þetta fyrirkomulag var fest í sessi með lögum og tók gildi þann 5. janúar 2009. Jafnframt var gert ráð fyrir að ríkisfjölmiðlarnir hyrfu alfarið af auglýsingamarkaði frá og með árinu 2011, en sú ákvörðun var dregin tilbaka. Auglýsingabannið á kjörtíma þýddi 20-30% tekjuminnkun fyrir France Télévision á árinu 2009. (Tekjur voru 823 millj. evra af auglýsingum og kostun á árinu 2007 og voru þær 618,5 millj. evra á árinu 2008). Ákvörðun stjórnvalda leiddi til mikilla mótmæla í Frakklandi. Forkólfar verkalýðshreyfinganna töldu að svelta ætti ríkisfjölmiðlana fjárhagslega og auglýsinga- og markaðssérfræðingar vörðu við ákvörðuninni og töldu að hún gæti riðlað öllum auglýsingamarkaðnum í Frakklandi. Töldu vinstri menn að ákvörðunin hefði verið tekin til að auka markaðshlut og auglýsingatekjur stærstu einkareknu sjónvarpsstöðvarinnar í Frakklandi, TF1.¹²³ Var meðal annars bent á vina- og fjölskyldutengsl milli forsetans og forsvarsmanna TF1. Það vakti hins vegar athygli að þetta reyndist ekki raunin, en auglýsingatekjur TF1 minnkuðu um 27% á fyrsta ársfjórðungi ársins 2009 eftir að löggin tóku gildi.¹²⁴

Lögin kváðu á um bann við auglýsingum í almannapjónustumiðlunum milli kl. 20.00 á kvöldin til 6.00 á morgnana. Auk þess voru lagðir til nýjar tekjuleiðir til að fjármagna ríkisfjölmiðlana vegna tekjutapsins sem þeir yrðu fyrir. Mestar deilur vöktu tillögur þess efnis að forsetanum var ætlað að skipa forstjóra miðlanna. Lögin voru mjög umdeild og töldu margir að nú væri á ný runnin upp sá tími að almannapjónustumiðlunum væri stýrt af stjórnvöldum hverju sinni.

Reynslan varð sú að þær auknu tekjur sem frönsku ríkisfjölmiðlarnir áttu að fá með öðrum fjármögnunarleiðum samkvæmt lögunum, bættu aðeins hluta þess tekjumissis sem fjölmiðlarnir urðu fyrir vegna auglýsingabannsins.¹²⁵ Þetta leiddi til alvarlegra fjármálaerfiðleika hjá miðlunum.

¹²⁰ <http://www.vatlive.com/vat-rates/european-vat-rates/>

¹²¹ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571376/IPOL_STU\(2016\)571376_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571376/IPOL_STU(2016)571376_EN.pdf)

¹²² <https://www.mediadb.eu/en/data-base/international-media-corporations/france-televisions-sa.html>

¹²³ <https://www.mediadb.eu/en/data-base/international-media-corporations/france-televisions-sa.html>

¹²⁴ <https://www.mediadb.eu/en/data-base/international-media-corporations/france-televisions-sa.html>

¹²⁵ <http://www.hollywoodreporter.com/news/european-public-broadcasters-crisis-tax-584058>

Það vakti einnig talsverða athygli að lögin höfðu ekki þau tilætluðu áhrif og ávinning fyrir einkareknu sjónvarpsstöðvarnar sem gert var ráð fyrir. Fyrst í stað minnkuðu auglýsingatekjur einkareknu stjónvarpsstöðvanna eftir að lögin tóku gildi.¹²⁶ Síðan náðist aukið jafnvægi, en auklýsingatekjur jukust ekki að ráði eftir að auglýsingabannið tók gildi, líkt og búist hafði verið við. Í ítarlegum greiningum sem gerðar hafa verið á markaðnum, kom í ljós að auglýsendur sem auglýstu á milli kl. 20.00 á kvöldin og 6.00 á morgnana í franska ríkissjónvarpinu auglýstu ekki meira á einkareknu miðlunum eftir að bannið tók gildi. Auglýsendur ákváðu frekar að breyta auglýsingatímanum og auglýstu meira á ríkismiðlunum milli kl. 6.00 og 20.00 sem bendir til þess að þeir töldu að þeir næðu frekar til sinna markhópa á þeim tíma heldur en að auglýsa á kjörtíma á einkareknu sjónvarpsstöðvunum.¹²⁷ Það kom jafnframt á óvart að auglýsingaverð lækkaði hjá einkareknu miðlunum á kjörtíma.¹²⁸ Það stangast á við þá kenningu að ríkisfjölmiðlarnir haldi niðri verði á auglýsingum í krafti ríkisstyrkja.

Ástæður þess að lögin höfðu ekki tilætluð áhrif og ávinningur er minni en ætlast var til eru taldar tengjast nokkrum ólíkum þáttum. Markhópar ríkisfjölmiðlanna eru ekki þeir sömu og einkareknu miðlanna og er það talið hluta skýringarinnar. Margir áhorfendur skipta ekki um stöð og fara að horfa á einkareknu stöðvarnar þó að auglýsingar séu bannaðar á ríkisfjölmiðlinum. Þá sýna rannsóknir að almenningur er almennt lítið hrifinn af auglýsingum þannig að áhorf getur jafnvel aukist á fjölmiðla sem bjóða áhugavert efni en miðla ekki auglýsingum á kostnað einkarekinna miðla sem sýna auglýsingar.¹²⁹

9.3.7 Þýskaland

Samkvæmt þýsku stjórnarskránni er öll stefnumótun í fjölmiðlum í höndum einstakra ríkja. Var þessu fyrirkomulagi ætlað að koma í veg fyrir að þýska ríkið gæti stýrt stefnumótun í fjölmiðlum eftir seinni heimstyrjöldina. Stefnumótun um fjölmiðla fer því fram í hinum 16 ríkjum Þýskalands og er ekki samræmd þó að samvinna sé á milli ríkjanna. Hvert sambandsríki hefur því sína stefnu, en segja má að fjölmennustu sambandsríkin tvö Bæjaraland og Nordrhein-Westfalen séu oft og tíðum leiðandi í stefnumótun og fari önnur minni sambandsríki oft að fordæmi þeirra.

Í Þýskalandi eru 14 fjölmiðlaeftirlit, í tveimur tilvikum hafa sambandsríki ákveðið að sameinst um eftirlit með fjölmiðlum, það er í Berlín og Brandenburg ásamt Slésvík-Holstein og Hamborg. Það sem gerir stefnumótun og eftirlit með fjölmiðlum í Þýskalandi ólíkt öðrum ríkjum er að fjölmiðlaeftirlitin hafa einungis eftirlit með einkareknum sjónvarps- og hljóðvarpsstöðvum. Eftirlit með almannapjónustumiðlum er að finna í sérstökum nefndum og hefur þessu fyrirkomulagi verið komið á til að tryggja valddreifingu. Hvorki stjórnvöld einstakra ríkja né stjórnvöld í Berlín koma að stefnumótun um prentmiðla og er eftirlit alfarið í formi sjálfsreglusetningar.

Þetta fyrirkomulag hefur boði kosti og ókosti í för með sér. Kerfið sem komið var á eftir seinna stríð var ætlað að stuðla að valddreifingu og tryggja að stjórnvöld í Berlín hefðu ekkert með stefnumótun þýskra fjölmiðla að gera. Var þetta fyrirkomulag tryggt í

¹²⁶ Lapo Filistrucchi , Luigi Luini , Andrea Mangani: BANNING ADS FROM PRIME-TIME STATE TELEVISION: LESSONS FROM FRANCE, 15. maí 2013, bls.

https://www.tilburguniversity.edu/upload/cf2c52bf-b77c-4987-b66a-017ce7482df8_filistrucchi.pdf

¹²⁷ Lapo Filistrucchi , Luigi Luini , Andrea Mangani: BANNING ADS FROM PRIME-TIME STATE TELEVISION: LESSONS FROM FRANCE, 15. maí 2013, bls. 19.

https://www.tilburguniversity.edu/upload/cf2c52bf-b77c-4987-b66a-017ce7482df8_filistrucchi.pdf

¹²⁸ Lapo Filistrucchi , Luigi Luini , Andrea Mangani: BANNING ADS FROM PRIME-TIME STATE TELEVISION: LESSONS FROM FRANCE, 15. maí 2013, Bls. 17.

https://www.tilburguniversity.edu/upload/cf2c52bf-b77c-4987-b66a-017ce7482df8_filistrucchi.pdf

¹²⁹ Lapo Filistrucchi , Luigi Luini , Andrea Mangani: BANNING ADS FROM PRIME-TIME STATE TELEVISION: LESSONS FROM FRANCE, 15. maí 2013, Bls. 23.

https://www.tilburguniversity.edu/upload/cf2c52bf-b77c-4987-b66a-017ce7482df8_filistrucchi.pdf

stjórnarskrá vegna þess hvernig bæði einkareknir fjölmiðlar og ríkisfjölmiðlar voru misnotaðir og gerðir að málgagni nasista bæði í aðdraganda og í seinni heimstyrjöldinni. Ókosturinn er sá að erfitt er að móta heildræna stefnu um ólíka fjölmiðla í öllum sambandsríkjum Þýskalands. Í hverju og einu sambandsríki er stefnumótun og sýn jafnan ólík þar sem mismunandi flokkar eru í stjórn. Öll stefnumótun sem tekur til allra sambandsríkjanna hvað fjölmiðlun varðar, t.d. sameiginleg löggjöf byggð á tilskipun framkvæmdastjórnar ESB eða um samþjöppun á fjölmiðlamarkaði þarf að vera samþykkt á þingum allra 16 sambandsríkjanna. Er þetta fyrirkomulag tímafrekt og alls ekki hægt að tryggja að öll ríki séu sammála um stefnumótun.

Engir beinir ríkisstyrkir til fjölmiðla eru veittir í Þýskalandi. Í einstökum ríkjum Þýskalands er þó að finna verkefni til að styðja við fjölbreytni og fjölræði í svæðisbundnu hljóðvarpi og sjónvarpi. Þannig hefur t.d. ríkisstjórn Nordrhein-Westfalen í Þýskalandi sett á laggirnar verkefni til nokkurra ára með það að markmiði að aðstoða svæðisbundna fjölmiðla við að búa til ný viðskiptamódel vegna breytinga á markaði. Slíkum styrkjum er einnig úthlutað í Bæjaralandi.

Virðisaukaskattur

Almennur virðisaukaskattur í Þýskalandi er 19%. Þýsk dagblöð og tímarit eru í lægra skattþrepi og þurfa aðeins að greiða 7% virðisaukaskatt.¹³⁰

Ríkisfjölmiðlar

Í Þýskalandi eru fjölmiðlar í almannapágu þrjú talsins, ZDF, ARD og Deutschlandradio. Er stefnumótun og stjórnun þeirra í höndum einstakra ríkja Þýskalands. Almannaþjónustuskyldur fjölmiðlanna eru að finna í sérstökum samningi sem sambandsríkin hafa gert með sér. Hvert sambandsríki fyrir sig ákveður afnotagjöldin til ríkisfjölmiðlanna í viðkomandi sambandsríki og eru ákvörðuð til fjögurra ára í senn. Byggir fjárhæðin á tillögu sjálfstæðrar nefndar. Í samkomulaginu sem gert er milli allra ríkjanna er jafnframt tilgreind fjárveiting til fjölmiðlanna. Um 85% tekna fjölmiðlanna eru afnotagjöld og um 15% eru tekjur af auglýsingum og kostun. Á árinu 2014 voru afnotagjöld til þýsku ríkisfjölmiðlanna 7,5 milljarðar evra.

Líkt og í flestum ríkjum Evrópu, er þýsku ríkisfjölmiðlarnir á auglýsingamarkaði og er jafnframt heimilt að afla tekna með ýmiskonar annarri starfsemi á samkeppnismarkaði. Ákveðnar reglur gilda um auglýsingar í þýsku ríkisfjölmiðlunum og er þeim m.a. óheimilt að sýna auglýsingar eftir kl. 20.00 í sjónvarpi.

Á árinu 2013 var hætt að innheimta afnotagjöld byggt á sjónvarps- og hljóðvarpstækjum heldur urð afnotagjöld ótengd þeim viðtækjum sem notuð voru til að taka við efninu. Öll heimili í Þýskalandi þurfa að greiða afnotagjöld af ríkisfjölmiðlunum.

¹³⁰ <http://www.vatlive.com/vat-rates/european-vat-rates/>

9.4 Bréf til hagsmunaaðila

21. janúar 2017

Í lok árs 2016 skipaði þáverandi menntamálaráðherra, Illugi Gunnarsson, nefnd til að gera „tillögur um breytingar á lögum og/eða aðrar nauðsynlegar aðgerðir til að bæta rekstrarumhverfi og tryggja að hér á landi fái þrífist fjölbreyttur markaður frjálsra fjölmiðla með tilliti til mikilvægs hlutverks þeirra fyrir lýðræðisþróun og samfélagsumræðu,“ eins og segir í erindisbréfi til nefndarmanna.

Tilfni nefndarskipunarinnar er meðal annars áskorun stjórnenda einkarekinna fjölmiðla í byrjun júlí sl. um að stjórnvöld geri „nauðsynlegar, málefnalegar og tímabærar breytingar á íslenskri löggjöf til þess að jafna samkeppnisstöðu félaga á íslenskum fjölmiðlamarkaði“.

Nefndarmenn hafa nú fundað tvisvar sinnum til að ræða efnistöð og afmörkun vinnu nefndarinnar. Í umræðum um störf nefndarinnar kom fram nauðsyn þess að fá fram sjónarmið hagsmunaaðila sem tengjast rekstri einkarekinna fjölmiðla. Kallað er eftir tillögum um breytingar á íslenskri löggjöf og aðrar aðgerðir sem eiga að stuðla að því markmiði sem kemur fram í erindisbréfi og áskorun til stjórnvalda.

Með bréfi þessu er óskað eftir tillögum frá þínum fjölmiðli. Nefndin mun m.a. nota þau gögn sem hún fær send til að vinna skýrslu um hugsanlegar aðgerðir til að bæta stöðu einkarekinna fjölmiðla. Samandregnar niðurstöður úr innsendum erindum verða birtar í skýrslunni en tillögur verða ekki sundurgreindar eftir miðlum.

Frestur til að skila tillögum til nefndarinnar er til og með þriðjudeginum 7. febrúar 2017. Senda skal tillögur í tölvupósti til formanns nefndarinnar, Björgvins Guðmundssonar, á netfangið bjorgvin@kom.is eða bréfleiðis til menntamálaráðuneytisins merkt nefndinni (nefnd um rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla).

F.h. nefndar um rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla,
Björgvin Guðmundsson

Aðrir nefndarmenn eru:

Elfa Ýr Gylfadóttir

Hlynur Ingason

Soffía Haraldsdóttir

Svanbjörn Thoroddsen

9.5 Helstu tillögur einkarekinna fjölmiðla

Yfirlit yfir þær tillögur sem bárust frá hagsmunaaðilum

1. Að Ríkisútvarpið fari af auglýsingamarkaði. (Eða að hluti auglýsingatekna RÚV renni í sjóð sem yrði úthlutað til einkarekinna fjölmiðla. Um slíkan sjóð yrði regluverk og skilyrði sett um úthlutun).
2. Að samræma og lækka VSK prósentu á fjölmiðlafyrirtæki.
3. Styrkir vegna póstburðagjalda.
4. Styrkir vegna dreifingar á sjónvarpsefni.
5. Styrkir vegna framleiðslu á innlendu sjónvarpsefni.
6. Styrkir til fjölmiðla á landsbyggðinni. Horft verði til Noregs og landinu skipt í nokkur svæði. Tryggja að eignarhald sé í bæjarfélaginu.
7. Almennir rekstrar- og dreifingarstyrkir til fjölmiðla með svipuðum hætti og á Norðurlöndunum.
8. Að fjölmiðlar fái niðurfelld opinber gjöld ef þeir uppfylla tiltekin skilyrði.
9. Að fella niður VSK af auglýsingum.
10. Að kaup á auglýsingum frá erlendum aðilum verði ekki frádráttarbær kostnaður í rekstri.
11. Ívilnanir til fyrirtækja sem væru með “grænar dreifileiðir (netmiðla).
12. Styrkir til óháðrar blaðamennsku með Starfslaunasjóði blaðamanna (gætu sótt um 3,6,9 eða 12 mánaða laun). Einnig sjóður fyrir rannsóknablaðamennsku.
13. Að teknir verði upp “lýðræðis-kaupmiðar” (democratic vouchers) sem auðveldi almenningi að gerast áskrifendur að fjölmiðlum. Netþjónustufyrirtæki yrðu skattlögð til að fjármagna kaupmiðakerfið.
14. Fjölmiðlagjald lagt á í stað útvarpsgjalds – val um hvernig fjölmiðlagjald væri ráðstafað væri alfarið hjá skattgreiðendum (40% gjaldsins færi til RUV og 60% væri valkvætt og rynni til einkarekinna fjölmiðla að vali skattgreiðanda.)

Annað:

1. Tryggja að erlendis aðilar greiði skatta og gjöld her á landi.
2. Að tryggja að áskriftir að fjölmiðlum fyrir starfsmenn verði frádráttarbærar hjá fyrirtækjunum og teljist ekki til skattskyldra hlunninda fyrir starfsmenn.
3. Heimila áfengisauglýsingar, lyfjaauglýsingar og auglýsingar frá happdrættis- og veðmálafyrirtækjum.
4. Samræma úthlutaðum rásafjölda PFS til hjóðvarpsstöðva á höfuðborgarsvæðinu.
5. Að jafna stöðu innlendra aðila á fjarskiptadreifikerfum.
6. Að lækka tryggingagjald á lítil fyrirtæki.
7. Að breyta reglum um gagnsæi eignarhalds. Einkum að hægt verði að fá meiri upplýsingar en um “yfirráð”, sérstaklega lánasamninga og upplýsingar um raunverulega eigendur ekki aðeins skráða eigendur.
8. Að Ríkisútvarpinu verði óheimilt að miðla öðru efni á netinu en því sem áður hefur verið miðlað í hljóðvarpi eða sjónvarpi.
9. Að ríkið styðji við málsfarsráðgjöf og prófarkalestur fjölmiðla.
10. Að ríkið marki sér stefnu um kaup á auglýsingum í fjölmiðlum. Að gagnsæi sé til staðar í kaupum opinberra aðila á auglýsingum. Að hvetja stofnanir til að auglýsa í landsbyggðarfjölmiðlum.
11. Að jafna stöðu íslenskra fjölmiðla gagnvart erlendum aðilum varðandi kaup á erlendu efni.
12. Að breyta ákvæðum fjölmiðlalaga um textun og talsetningu. Annars vegar eru tillögur um að fella niður skylduna alveg, gera undantekningar á skyldu og að stofna sjóð til að styðja við textun og talsetningu.
13. Að breytingar verði gerðar á skilgreiningum á línulegri og ólínulegri dagskrá og að aðrar breytingar á fjölmiðlalögum um flutning myndefnis.
14. Að jafna aðgengi fjölmiðla að fjölmiðlamælingum Gallup.
15. Að leggja niður fjölmiðlanefnd.