



FJÖLMIÐLANEFND

7. febrúar 2017
Ákvörðun nr. 1/2017

Efni: Kvörtun yfir kostun á dagskrárliðum Ríkisútvarpsins og reglur RÚV um kostun á íburðarmiklum dagskrárliðum.

I. Kvörtun, málsatvik og forsaga máls

1. Kvörtun 365 miðla 8. ágúst 2016

Þann 8. ágúst 2016 barst fjölmiðlanefnd kvörtun frá 365 miðlum, þar sem fram kom að 365 miðlar teldu RÚV hafa brotið gegn ákvæði 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið með kostun á neðangreindum dagskrárliðum. Eftirfarandi texti er byggður á lýsingu 365 miðla á dagskrárliðunum.

1. Árið er – Upprifjun á Eurovision. Kostaður af Cheerios og Vodafone. Að mati 365 miðla var ekki hægt að fallast á að um væri að ræða íburðarmikinn dagskrárlið, sem þurfi kostun til að mæta útgjöldum við framleiðslu hans. Um væri að ræða þátt sem væri unninn upp úr safni RÚV, þ.e. dagskrárgerð sem væri klippt saman úr efni sjónvarpsins og talað yfir.

2. Popp og Rokksaga Íslands. Kostaður af Gull og Hringdu. Þátturinn var að mati 365 miðla einungis viðtalsþáttur sem skreyttur var með efni úr safni RÚV.

3. Vikan með Gísla Marteini. Kostaður af Heimkaup og Húsgagnahöllinni. Þátturinn var að mati 365 miðla viðtalsþáttur, þar sem aðilar koma í myndver RÚV og spjalla við þáttastjórnandann um málefni líðandi stundar. Að mati 365 miðla varð ekki með nokkru móti fallist á að um íburðarmikinn dagskrárlið væri að ræða, sem réttlætti að vera kostaður, svo hægt væri að mæta kostnaði við framleiðslu.



FJÖLMIÐLANEFND

4. *Hraðfréttir. Kostaður af Nathan Olsen og Heimkaup.* Þátturinn gat að mati 365 miðla ekki með nokkru móti fallið undir að vera íburðarmikill. Rök fyrir kostun voru því ekki fyrir hendi að mati 365 miðla.

5. *Íþróttalífið. Kostaður af Netgíró.* Að mati 365 miðla gat þátturinn ekki með nokkru móti fallið undir að vera íburðarmikill. Rök fyrir kostun voru því ekki fyrir hendi að mati 365 miðla.

Í kvörtun 365 miðla var þess krafist af hálfu félagsins að RÚV verði gert að greiða stjórnvaldssekt vegna málsins.

Þá sagði í erindi 365 miðla að félagið teldi fleiri dagskrárliði hjá RÚV hafa verið kostaða þótt þeir ættu að falla undir meginregluna um bann við kostun. Beindu 365 miðlar því til fjölmiðlanefndar að hún gerði úttekt á starfsemi RÚV á auglýsingamarkaði, þar sem skoðuð yrði sérstaklega háttsemi RÚV vegna kostunar, rof á dagskrárliðum vegna viðskiptaboða og hvort reglur um bann við vöruinnsetningum væri með einhverjum hætti sniðgengnar vegna framleidds efnis fyrir RÚV.

Loks sagði í erindi 365 miðla að mikilvægt væri fyrir einkarekna fjölmiðla í þessu landi að RÚV haldi sér innan þeirra marka sem félaginu hafi verið sett. Forskot RÚV á markaði vegna útvarpsgjalds sé umtalsvert og hafi reglur 7. gr. laga um Ríkisútvarpið verið settar til að draga úr umsvifum RÚV á auglýsingamarkaði og þar með gefa einkareknum miðlum aukið svigrúm að sama skapi. Því sé mikilvægt að RÚV breyti ekki reglunum með háttsemi sinni eða víkji þær frá því sem löggjafinn lagði upp með.

2. Málsatvik og forsaga máls

2.1 Meginregla 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið, um bann við kostun dagskrárefnis og undantekningar frá því.

Meginregla 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið felur í sér að Ríkisútvarpinu er óheimilt að afla tekna með kostun dagskrárefnis. Þó má víkja frá þeirri reglu í eftirfarandi tilvikum:

- a. við útsendingu íburðarmikilla dagskrárliða til að mæta útgjöldum við framleiðslu eða kaup á sýningarrétti.
- b. við útsendingu innlendra íþróttaviðburða og umfjöllun um þá.

Við skýringu og túlkun á meginreglu 2. mgr. 7. gr. og undanþágum frá henni er því nauðsynlegt að fyrir liggi skýr skilgreining á hugtakinu íburðarmikill dagskrárliður. Í greinargerð með



FJÖLMIÐLANEFND

frumvarpi því sem varð að lögum um Ríkisútvarpið eru nefnd dæmi um íburðarmikla dagskrárliði sem falla undir undantekninguna en það eru útsendingar frá Ólympíuleikum, Evrópu- og heimsmeistarakeppni í handknattleik eða knattspyrnu og Söngvakeppni evrópskra sjónvarpsstöðva.

Ríkisútvarpinu er sjálfu falið að setja reglur um birtingu viðskiptaboða og kostun dagskrárefnis og skulu þær birtar á vef þess, sbr. 8. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið.

2.2 Hugtakið íburðarmikill dagskrárliður í skilmálum RÚV um auglýsingar

Ríkisútvarpið setti reglur um kostun og birtingu viðskiptaboða, á grundvelli 8. mgr. 7. gr., sem tóku gildi 1. janúar 2014. Reglurnar kallast *Skilmálar RÚV um auglýsingar* og eru aðgengilegar á vef Ríkisútvarpsins, RUV.is.

Samkvæmt 6. gr. í þeim skilmálum RÚV um auglýsingar sem birtir voru 2014, taldist íburðarmikið dagskrárefni vera fyrir hendi þegar eftirfarandi skilyrðum var fullnægt:

- a. Um er að ræða útsendingu á dýru, frumgerðu innlendu dagskrárefni
- b. Um er að ræða útsendingu stórviðburða, svo sem stórmóta í íþróttum, Söngvakeppni evrópskra sjónvarpsstöðva, Söngvakeppni sjónvarpsins, Menningarnætur og hliðstæðra dagskrárliða.
- c. Þáttaraðir þar sem heildarkostnaður er mikill.
- d. Annað efni hliðstætt því sem greinir undir staflíðum a-c.

Í nóvember 2014 barst fjölmiðlanefnd kvörtun 365 miðla vegna kostunar á dagskrárliðunum Hraðfréttum, Útsvari og Óskalögum þjóðarinnar, sem 365 miðlar töldu ekki geta fallið undir hugtakið íburðarmikill dagskrárliður. Óskaði fjölmiðlanefnd í kjölfarið eftir skýringum og sjónarmiðum Ríkisútvarpsins og upplýsingum um það hvers konar dagskrárefni Ríkisútvarpið teldi til íburðarmikilla dagskrárliða og hvaða viðmið væru lögð til grundvallar við mat á því. Svar Ríkisútvarpsins barst í janúar 2015 en þar kom m.a. fram að Ríkisútvarpið teldi íburðarmikið dagskrárefni vera efni sem kosti tugi miljóna króna í framleiðslu. Einnig kom fram að einungis dýrustu dagskrárliðir Ríkisútvarpsins í framleiðslu væru kostaðir. Þá sagði í svari Ríkisútvarpsins að heildarkostnaður umræddra dagskrárliða væri á bilinu 25-45 millj. króna. Eftir fund með fulltrúum RÚV í janúar 2015 var ákveðið að Ríkisútvarpið myndi endurskoða skilmála RÚV um auglýsingar og gera drög að ítarlegri skilmálum sem sendir yrðu fjölmiðlanefnd til umsagnar. Ríkisútvarpið sendi fjölmiðlanefnd endurskoðaða skilmála um auglýsingar í ágúst 2015. Þar sagði m.a. í 6. gr.:

Við mat á því hvort efni telst íburðarmikið skv. a. liðum 1. og 2. mgr. skal einkum litið til þess hvort heildarkostnaður, þ.m.t. framleiðslukostnaður eða kaup á



FJÖLMIÐLANEFND

sýningarrétti, telst hlutfallslega dýr, samanborið við almennt dagskrárefni fyrir sama miðil og miðla af áþekktum toga, svo sem:

- a. frumgerðir innlendir dagskrárliðir á borð við leikin verk fyrir sjónvarp og hljóðvarp og viðamiklar þáttaraðir,
- b. stórmót í íþróttum, Söngvakeppni evrópskra sjónvarpsstöðva, Söngvakeppnin, útsendingar stórra viðburða á borð við Menningarnótt, viðamiklar útsendingar frá mörgum stöðum samtímis og söfnunarútsendingar fyrir góðgerðarmál.

Eftir að Ríkisútvarpið hafði gert framangreindar breytingar á skilmálum RÚV um auglýsingar benti fjölmiðlanefnd á að breytingarnar gætu vart talist fullnægjandi að því leyti að orðalag í 6. gr. væri enn mjög opið til túlkunar og fæli ekki í sér skýr viðmið. Sérstaklega var óskað eftir skýringum á því hvaða merkingu Ríkisútvarpið legði í orðalagið „hlutfallslega dýrt“ og „viðamiklar þáttaraðir“. Eftir ítrekanir var því erindi fjölmiðlanefndar svarað formlega 14. september 2016.¹

Þann 11. júlí 2016 birti fjölmiðlanefnd álit þar sem nefndin fjallaði í fyrsta skipti um hugtakið íburðarmikill dagskrárliður með formlegum hætti. Álitið fól í sér þá niðurstöðu fjölmiðlanefndar að Ríkisútvarpið hafi brotið gegn 3. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið þann 12. mars 2016, með því að rjúfa þáttinn Melodifestivalen með auglýsingum en um var að ræða útsendingu frá sænsku undankeppninni í Eurovision-söngvakeppninni. Ekki var fallist á þau sjónarmið Ríkisútvarpsins í málinu að þátturinn væri íburðarmikill dagskrárliður á þeim forsendum að hann væri hluti af Söngvakeppni evrópskra sjónvarpsstöðva.

II. Málsmeðferð og sjónarmið málsaðila

1.

Með bréfi dags. 24. ágúst 2016 óskaði fjölmiðlanefnd eftir sjónarmiðum Ríkisútvarpsins vegna kvörtunar 365 miðla frá 8. ágúst 2016. Vísað var til fyrri samskipta nefndarinnar við Ríkisútvarpið vegna sambærilegra kvartana 365 miðla yfir kostunum á dagskrárefni á RÚV og þau sjónarmið fjölmiðlanefndar, sem fram höfðu komið í þeim samskiptum þess efnis að *Skilmálar RÚV um auglýsingar* væru ekki nægilega skýrir, m.a. með tilliti til eftirlitshlutverks nefndarinnar. Óskað var eftir því að svör bærust eigi síðar en 7. september 2016. Með

¹ Samkvæmt málaskrá fjölmiðlanefndar voru athugasemdir við orðalag í 6. gr. *Skilmálum RÚV um auglýsingar* ítrekaðar skriflega 9. september 2015, munnlega á fundum með fulltrúum Ríkisútvarpsins 8. október og 18. nóvember 2015 og skriflega 27. apríl 2016.



FJÖLMIÐLANEFND

tölvupósti 7. september óskaði RÚV eftir fresti til 14. september og var umbeðinn frestur veittur.

Í svari Ríkisútvarpsins, dags. 14. september 2016, sagði að RÚV hafi gengið út frá því sem vísu að kostanir þær sem 365 miðlar kvörðuðu yfir í nóvember 2014, sem og aðrar, væru í fullu samræmi við lög. Fengi sú ályktun ekki einasta stoð í 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið, og reglum RÚV, settum með stoð í 8. mgr. 7. gr. sömu laga, heldur jafnframt stoð í starfsreglum fjölmiðlanefndar nr. 1363/2011 sem séu stjórnvaldsfyrirmæli og sett með stoð í 3. mgr. 8. gr. laga um fjölmiðla, sbr. 14. gr. starfsreglnanna.

Um þetta var vísað til þess að fjölmiðlanefnd hafi hvorki tilkynnt hlutaðeigandi að erindi 365 miðla þætti ekki gefa nægar ástæður til meðferðar né hafi nefndin tekið ákvörðun í málinu svo fljótt sem við varð komið, að mati Ríkisútvarpsins, en um þetta vísaði Ríkisútvarpið til 3., 4., 5. og 6. gr. í starfsreglum nefndarinnar og til ákvæða stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um skýra og afdráttarlausa stjórnsýslu, þ.m.t. málsmeðferð.

Ríkisútvarpið nefndi jafnframt í svari sínu að rétt væri að fjölmiðlanefnd hafi ekki þótt reglur RÚV um kostanir, settar með stoð í 8. gr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið, eins skýrar og kostur væri og hafi óskað frekari skýringa. Hafi ábyrgðin raunar virst lögð á herðar RÚV í þeim efnum án þess að RÚV fái séð að fyrirbyggjandi reglur séu andstæðar 8. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið. Í þessu samhengi, sbr. stjórnsýslu nefndarinnar í tengslum við fyrri erindi 365 miðla, að breyttu breytanda, hafi fjölmiðlanefnd hins vegar aldrei borið því við að reglurnar sem slíkar, þ.e. að efni til, væru andstæðar 7. gr. laga nr. 23/2013 og skorti þannig lagastoð, heldur talið að þær ættu að vera skýrari vegna eigin stjórnsýsluhlutverks og -eftirlits.

Í svari sínu lagði Ríkisútvarpið engu að síður fram nánari útfærslur á fyrirbyggjandi reglum. Hvað orðalagið *hlutfallslega dýr* varðaði lagði Ríkisútvarpið til að RÚV framkvæmdi kostnaðargreiningu á dagskrárefni, bæði fyrir hljóð- og sjónvarp, að undanskildum fréttauðsendingum og fréttatengdu efni. Tilgangur slíkrar úttektar væri að leiða í ljós heildar- og meðalkostnað dagskrárefnis. Í framhaldi, og þá í samráði við fjölmiðlanefnd, yrði unnt að skilgreina út frá fyrirfram ákveðnum viðmiðunum hvenær kostnaðurinn teldist hlutfallslega dýr. Með þessu ætti gagnsæi að vera betur tryggt en með núverandi reglum.

Um skilgreiningu hugtaksins *viðamiklar þáttaraðir* sagði Ríkisútvarpið að ætlunin væri að vísa til efnis sem væri „hlutfallslega dýrt“, samanborið við annað dagskrárefni. Vísaði Ríkisútvarpið til fyrri umfjöllunar um orðalagið „hlutfallslega dýr“, að breyttu breytanda, um tillögur að úrbótum.

Loks kom fram í svari Ríkisútvarpsins að félagið teldi kostun eftirtaldrá dagskrárliða falla undir hugtakið íburðarmikill dagskrárliður í skilningi laga um Ríkisútvarpið, sbr. einnig skilmála RÚV um auglýsingar. Þættir þessir væru mjög dýrir og í hópi dýrustu dagskrárliða RÚV:



FJÖLMIÐLANEFND

*Árið er – Upprifjun á Eurovision,
Popp og Rokksaga Íslands,
Vikan með Gísla Marteini,
Hraðfréttir.*

Þá kom fram að Ríkisútvarpið teldi þáttinn *Íþróttalífið* falla undir undantekningu b-liðar 2. mgr. 7. gr. er varðar útsendingu innlendra íþróttaviðburða og umfjöllunar um þá.

2.

Í svari fjölmiðlanefndar 13. október sl. benti nefndin m.a. á að í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum um Ríkisútvarpið væri reifað hvaða dagskrárefni teldist falla undir hugtakið *íburðarmikill dagskrárliður* og þar með til undantekninga frá meginreglunni um bann við kostun dagskrárefnis í Ríkisútvarpinu. Væru þar nefndir til sögunnar alþjóðlegir viðburðir á borð við útsendingar frá Ólympíuleikum, Evrópu- og heimsmeistarakeppni í handknattleik og knattspyrnu og Söngvakeppni evrópskra sjónvarpsstöðva.

Þá véc fjölmiðlanefnd að nefndarálit meirihluta allsherjar- og menntamálanefndar frá 20. febrúar 2013, sem lagt var fram við meðferð frumvarps til laga um Ríkisútvarpið á 141. lögjafarþingi. Þar segir að meirihlutinn árétti mikilvægi þeirrar reglu að Ríkisútvarpinu sé óheimilt að afla tekna með kostun dagskrárefnis. Bent var á það í bréfi nefndarinnar að með hliðsjón af gagnrýni sem fram hafði komið á bannákvæðið, við meðferð málsins á Alþingi, m.a. um að bann við kostun myndi hafa það í för með sér að sýnileiki ýmissa íþróttagreina myndi dragast saman, t.d. mót kvenna og yngri iðkenda, hafi meirihlutinn lagt til þær breytingar að víkja megi frá þessari bannreglu við útsendingu íburðarmikilla dagskrárliða til að mæta útgjöldum við framleiðslu eða kaup á sýningarrétti, svo og við útsendingu innlendra íþróttaviðburða og umfjöllun um þá. Fjölmiðlanefnd vakti sérstaklega athygli á því að í nefndarálit meirihluta allsherjar- og menntamálanefndar hafi eftirfarandi komið fram:

Það er álit meiri hlutans að þetta undanþáguákvæði beri að túlka þröngt og fyrst og fremst ná til þeirra viðburða sem að framan greinir.

Með vísan til lögskýringargagna sagði í bréfi fjölmiðlanefndar að ekki væri nægilegt að líta til kostnaðar við mat á því hvort efni telst íburðarmikið, þ.e. þess hvort heildarkostnaður teldist hlutfallslega dýr samanborið við almennt dagskrárefni, heldur verði að líta til þess hvort efni teldist til slíkra viðburða sem reifaðir væru í skýringum við 7. gr. í frumvarpi því er varð að lögum um Ríkisútvarpið, sbr. nefndarálit meirihluta allsherjar- og menntamálanefndar þess efnis að undanþáguákvæðið beri að skýra þröngt. Um væri að ræða viðburði sem ættu sér stað árlega eða á nokkurra ára fresti og heyrðu til tíðinda í íslenskri sjónvarpsdagskrá en teldust ekki til fastra liða í vikulegri dagskrá. Tillögur þær um kostnaðargreiningu sem RÚV lagði til í bréfi



FJÖLMIÐLANEFND

sínu frá 14. september sl. væru því ekki fyllilega í samræmi við framangreind lögskýringargögn, þ.m.t. það sem fram kæmi í skýringum við lög um Ríkisútvarpið.

Að mati nefndarinnar yrði ekki séð að þættirnir *Hraðfréttir*, *Vikan með Gísla Marteini*, *Óskalög þjóðarinnar*, *Útsvar* og *Popp og Rokksaga Íslands* teldust til íburðarmikilla dagskrárliða í skilningi laga. Innlendir þættir sem sýndir væru vikulega á RÚV, og teknir væru upp í myndveru RÚV, gætu vart geta talist til sérstakra tíðinda eða íburðar í íslenski sjónvarpsdagskrá. Fjölmiðlanefnd gæti heldur ekki fallist á það að þátturinn *Árið er – Upprifjun á Eurovision* teldist vera hluti af dagskrárliðnum Söngvakeppni evrópskra sjónvarpsstöðva og þar með íburðarmikill dagskrárliður. Þá teldi fjölmiðlanefnd vandséð að þátturinn *Íþróttalífið* félli undir það undanþáguákvæði er varðar útsendingu innlendra íþróttaviðburða og umfjöllun um þá. Óskað var eftir því að frekari svör og sjónarmið Ríkisútvarpsins bærust fyrir 27. október 2016. Ríkisútvarpið óskaði eftir fresti til 16. nóvember 2016 og var umbeðinn frestur veittur.

3.

Í svörum Ríkisútvarpsins dags. 16. nóvember sl. áréttaði Ríkisútvarpið fyrri málaltilbúnað sinn til nefndarinnar. Fram kom að Ríkisútvarpið væri og ósammála þeirri lögskýringu sem fjölmiðlanefnd varpaði fram í svarerindi sínu, mörgum árum eftir gildistöku laganna, sem væri að mati Ríkisútvarpsins hvort tveggja í andstöðu við efni og tilgang laganna, sem og fyrri stjórnáslu fjölmiðlanefndar.

Í bréfi Ríkisútvarpsins kom fram að þáttaraðir á borð við *Popp og rokksögu Íslands* og *Óskalög þjóðarinnar* kostuðu tugi milljóna króna í framleiðslu, væru íburðarmiklir dagskrárliðir í samanburði við annað efni, og heyrðu vissulega til tíðinda þar sem slíkar raðir yrðu vart endurteknar nema með ára eða áratuga millibili. Báðar hefðu þáttaraðirnar auk þess verið framleiddar af sjálfstæðum framleiðendum utanhúss og gætu því t.a.m. ekki talist til innlendra þátta sem sýndir væru vikulega á RÚV og teknir upp í myndveru Ríkisútvarpsins.

Lögskýring fjölmiðlanefndar væri að mati Ríkisútvarpsins andstæð texta og tilgangi laganna. Hugtakið íburðarmikill vísaði til einhvers sem mikið sé borið í, t.d. einhvers sem sé dýrt og glæsilegt. Þáttaraðir á borð við *Popp og rokksögu Íslands*, *Óskalög þjóðarinnar* og áþekkir dagskrárliðir, þ.m.t. þeir sem erindi fjölmiðlanefndar taki til (að undanskildum þáttunum *Íþróttalífið* og *Árið er Eurovision*) kostuðu tugi milljóna króna í framleiðslu og væru með dýrasta og glæsilegasta efni í íslensku sjónvarpi. Því væri ekki hægt að fallast á það mat fjölmiðlanefndar að þættir sem þessir geti vart talist til íburðar í íslenski sjónvarpsdagskrá.

Þá kom fram í bréfi Ríkisútvarpsins að stofnunin geti ekki uppfyllt menningarhlutverk sitt nema hún hafi bolmagn til að ráðast í gerð eða kaup á íburðarmiklum liðum sem geti verið á dagskrá í eitt skipti eða mörg skipti yfir tiltekið tímabil eftir atvikum. Með kröfu sinni um að einungis sé litið til viðburða sem séu á dagskrá einu sinni eða sérstakra merkisviðburða utan



FJÖLMIÐLANEFND

reglulegrar dagskrár setji fjölmiðlanefnd óviðunandi kvaðir á starfsemi RÚV. Gjalda beri varhug við að ljá lagaákvæðum merkingu sem ekki verði ráðin skýrlega af orðalagi þeirra þegar um væri að ræða íþyngjandi takmarkanir á réttindum aðila og ekki tjói undir slíkum kringumstæðum að þrengja merkingu þeirra með vísan til lögskýringargagna.

Auk þess kom fram að Ríkisútvarpið telji lögskýringargögn ekki alls kostar skýr. Þannig segi meðal annars í áliti meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar að það sé álit meirihlutans að undanþáguákvæðið beri að túlka þröngt og *fyrst og fremst* ná til þeirra viðburða sem að framan greini. Undanþáguákvæðið sé því að mati Ríkisútvarpsins ekki bundið við slíka viðburði.

Loks taldi RÚV að lögskýring fjölmiðlanefndar samrýmdist engan veginn tilgangi laganna, þ.m.t. kostnaðartakmörkun þeirri sem beindist að RÚV. Tilgangur takmörkunarinnar sé að draga megi úr umsvifum RÚV á auglýsingamarkaði. Á sama tíma hafi verið, og sé, tekið tillit til erfiðrar fjárhagslegrar stöðu RÚV, og að takmarkanir gætu horft til þess að RÚV yrði ekki nægilega vel í stakk búið til að sinna almannahlutverki sínu. Af þeim ástæðum hafi, a.m.k. skv. skilningi RÚV verið ákveðið að fara bil beggja og heimila kostun þegar um væri að ræða dagskrárefni sem mikið væri borið í, en kostun yrði að öðru leyti aflögð. Þá skyldi RÚV eftirlátið visst svigrúm til mats í þessum efnum og í samræmi við almennt ritstjórnarlegt sjálfstæði, með setningu reglna þar að lútandi, og þá að sjálfsögðu innan marka laganna.

Þá vísaði Ríkisútvarpið aftur til þess að 365 miðlar hafi áður beint kvörtunum til fjölmiðlanefndar án þess að slíkt hafi leitt til þeirrar niðurstöðu nefndarinnar að starfsemi RÚV í þessu tilliti væri talin andstæð lögum. Athugasemdir fjölmiðlanefndar við reglur RÚV hafi einkum beinst að því að ekki væri nægilega ljóst hvaða viðburðir væru það kostnaðarsamir að þeir teldust íburðarmiklir. Um þetta var vísað til tölvubréfa frá starfsmanni fjölmiðlanefndar dags. 1. september 2015, þar sem spurt var út í opið orðalag í endurskoðuðum skilmálum RÚV um auglýsingar, nánar tiltekið orðalagið „hlutfallslega dýr“ og „viðamiklar þáttaraðir“ og hvað í slíku orðalagi feldist að mati RÚV, þar sem þetta væru býsna teygjanleg hugtök.

4.

Fjölmiðlanefnd sendi Ríkisútvarpinu frummat sitt á málinu með bréfi dags. 13. desember 2016. Þar fór fjölmiðlanefnd yfir helstu málsatvik og þau lagasjónarmið sem máli skipta við mat á því hvort Ríkisútvarpið hafi brotið gegn ákvæði 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið. Ennfremur vildi fjölmiðlanefnd veita Ríkisútvarpinu færi á því að koma á framfæri frekari sjónarmiðum í málinu. Bent var á að niðurstaða bréfsins fæli í sér frummat fjölmiðlanefndar en ekki endanlega afstöðu hennar til þess hvort Ríkisútvarpið hafi brotið gegn ákvæði 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið. Þær ályktanir sem settar væru fram kynnu að breytast gæfu athugasemdir og skýringar Ríkisútvarpsins tilefni til þess.



FJÖLMIÐLANEFND

Fram kom að frummat fjölmiðlanefndar beindist annars vegar að þáttunum *Hraðfréttum*, *Útsvari* og *Óskalögum þjóðarinnar*, sbr. kvörtun 365 miðla frá nóvember 2014, á grundvelli a-liðar 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið. Hins vegar beindist frummat fjölmiðlanefndar að þáttunum *Árið er – Upprifjun á Eurovision*, *Popp og Rokksögu Íslands*, *Vikunni með Gísla Marteini*, *Hraðfréttum*, *Útsvari*, *Óskalögum þjóðarinnar* og *Íþróttalífinu*, sbr. kvörtun 365 miðla frá ágúst 2016, á grundvelli sama ákvæðis en kvartað var yfir þáttunum *Hraðfréttum* og *Óskalögum þjóðarinnar* í bæði skiptin.

Frummat fjölmiðlanefndar miðaðist því við þessa tilteknu dagskrárliði og hvort þeir teldust falla undir hugtakið íburðarmikið dagskrárefni og þar með það ákvæði 2. mgr. 7. gr. sem heimilar kostun dagskrárefnis hjá Ríkisútvarpinu. Fram kom í frummati fjölmiðlanefndar að því væri hins vegar ekki ætlað að skilgreina hugtakið íburðarmikill dagskrárliður með almennum hætti.

Niðurstaða frummats fjölmiðlanefndar var sú að þættirnir *Árið er – Upprifjun á Eurovision*, *Popp og Rokksaga Íslands*, *Vikan með Gísla Marteini*, *Hraðfréttir*, *Útsvar* og *Óskalög þjóðarinnar* teldust ekki til íburðarmikils dagskrárefnis í skilningi undantekningarákvæðis a-liðar 2. mgr. 7. gr. um útsendingu íburðarmikilla dagskrárliða til að mæta útgjöldum við framleiðslu eða kaup á sýningarrétti. Því hafi kostun þeirra verið óheimil. Þá var það jafnframt niðurstaða frummats fjölmiðlanefndar að þátturinn *Íþróttalífið* félli hvorki undir hugtakið íburðarmikill dagskrárliður né útsending á innlendum íþróttaviðburðum og umfjöllun um þá, í skilningi undantekningarákvæðis b-liðar 2. mgr. 7. gr. Því var það frummat fjölmiðlanefndar að kostun þáttarins *Íþróttalífið* hafi verið óheimil.

Fram kom að fjölmiðlanefnd vildi gefa Ríkisútvarpinu færi á að koma að frekari athugasemdum og sjónarmiðum áður en tekin yrði ákvörðun um hugsanleg brot Ríkisútvarpsins á 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið. Þá óskaði fjölmiðlanefnd ennfremur eftir upplýsingum um tekjur Ríkisútvarpsins vegna kostana á framangreindu dagskrárefni sem í frummati fjölmiðlanefndar var talið kunna fela í sér brot á ákvæðinu en skv. 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið skal við ákvörðun sektar m.a. taka tillit til alvarleika brots og tekna Ríkisútvarpsins af broti þegar það á við.

5.

Þann 9. janúar 2017 funduðu formaður og varaformaður fjölmiðlanefndar, Ingvi Hrafn Óskarsson og Hulda Árnadóttir, ásamt starfsmönnum nefndarinnar, með fyrirvarsmönnum Ríkisútvarpsins, Gunnari Sturlusyni stjórnarformanni, Magnúsi Geir Þórðarsyni útvarpsstjóra, og öðrum stjórnar- og starfsmönnum Ríkisútvarpsins en til fundarins var boðað að frumkvæði Ríkisútvarpsins.



FJÖLMIÐLANEFND

Á þeim fundi lagði Ríkisútvarpið fram tillögur að breytingum á auglýsingaskilmálum RÚV. Lýstu fyrrsvarmenn þess yfir vilja til að ljúka málinu með sátt og skuldbinda félagið til að gera grundvallarbreytingar á skilmálum RÚV um auglýsingar, sem fela í sér töluverða tekjuskerðingu fyrir félagið, miðað við fyrri framkvæmd.

Fjölmiðlanefnd fjallaði um tillögurnar á fundi sínum 11. janúar 2017 og samþykkti að fara þess á leit við Ríkisútvarpið að gerðar yrðu frekari breytingar á orðalagi sem miðuðu að því að þrengja túlkun á hugtakinu íburðarmikill dagskrárliður og skilgreina þar með og afmarka frekar svigrúm RÚV til kostunar á dagskrár.

Á fundinum með Ríkisúvarpinu 9. janúar sl. hafði fjölmiðlanefnd óskað eftir dæmum um það hvers konar þættir myndu falla undir hinar endurskoðuðu reglur og þar með teljast til íburðarmikilla dagskrárliða. Jafnframt var óskað eftir dæmum um þætti sem falla myndu utan þess ramma sem skilgreindur var í endurskoðuðum reglum RÚV og þar með utan hugtaksins íburðarmikill dagskrárliður.

Í svari Ríkisútvarpsins 10. janúar sl. kom fram að eftirtaldir dagskrárliðir, sem sýndir voru á RÚV árin 2015 og 2016 myndu teljast þar með til íburðarmikilla dagskrárliða samkvæmt endurskoðuðum skilmálum RÚV um auglýsingar:

- Ófærð
- 50 ára afmæli Sjónvarpsins
- Ligeglad
- Toppstöðin
- Spaugstofan í 30 ár
- Drekasvæðið

Til samanburðar nefndi Ríkisútvarpið dæmi um nokkra dagskrárliði sem ekki myndu ná þeim kostnaðarviðmiðum sem RÚV setti í endurskoðuðum skilmálum um auglýsingar og/eða myndu ekki falla undir tiltekna liði þeirra og þar með ekki teljast til íburðarmikilla dagskrárliða í skilningi laga:

- Orðbragð
- Eyðibýli
- Steinsteypuöldin
- Reimleikar
- Rokk og poppsaga Íslands
- Ferðastíklur
- Ferð til fjár
- Algjör Sveppi og Góí bjargar málunum
- Rætur



FJÖLMÍÐLANEFND

- Hraðfréttir
- Ísþjóðin
- Stóra sviðið
- Tónahlaup

Að loknum þeim samskiptum fjölmiðlanefndar og Ríkisútvarpsins sem að framan eru rakin sendi Ríkisútvarpið nefndinni nýja reglu um kostun á dagskrárliðum, með frekari endurbótum á skilgreiningu hugtaksins íburðarmikill dagskrárliður, svohljóðandi:

Heimilt er að afla tekna með kostun dagskrárliða í eftirfarandi tilvikum:

- a. við útsendingu íburðarmikilla dagskrárliða til að mæta útgjöldum við framleiðslu eða kaup á sýningarrétti,*
- b. við útsendingu innlendra íþróttaviðburða og umfjöllunar um þá.*

Heimilt er að rjúfa dagskrárliði með viðskiptaboðum í sjónvarpi í eftirfarandi tilvikum:

- a. við útsendingu íburðarmikilla dagskrár,*
- b. við útsendingu eigin framleiðslu sem er a.m.k. 60 mínútur að lengd.*

Til íburðarmikilla dagskrárliða skv. a. liðum 1. og 2. mgr. teljast dagskrárliðir sem falla undir einn eða fleiri eftirfarandi flokka:

- útsendingar stórvíðburða á borð við Söngvakeppni evrópskra sjónvarpsstöðva, Söngvakeppnin, Menningarnótt og söfnunarútsendingar fyrir góðgerðarmál, svo og afleidd dagskrá að því gættu að kostun, sbr. 1. mgr., sé seld í einu lagi;*
- viðamiklar útsendingar (mann- og kostnaðarfrekar) frá mörgum stöðum samtímis;*
- stórmót í íþróttum, innanlands sem erlendis, svo sem Landsmót hestamanna, heimsmeistara- og evrópukeppnir, smáþjóðaleikar, Norðurlandamót, heimsbikarmót og útsláttarkeppnir, svo og afleidd dagskrá að því gættu að kostun, sbr. 1. mgr., sé seld í einu lagi og að því marki sem b. liður 1. mgr. á ekki við;*
- þættir og þáttaraðir, einkum leikið efni og heimildarþættir, framleidd af sjálfstæðum framleiðendum eða í formi samframleiðslu, þar sem framleiðslu- eða innkaupakostnaður RÚV nemur að lágmarki 30 milljónum króna á ársgrundvelli (yfir 12 mánaða tímabil) og tekur sú fjárhæð breytingum í samræmi við vísitölu neysluverðs og skal grunnvísitala miða við janúar 2017; og*
- eigin framleiðsla RÚV, í formi leikinna verka fyrir sjónvarp og/eða hljóðvarp eða gerð heimildarþátta(-raða), þar sem framleiðslukostnaður RÚV nemur að lágmarki 30 milljónum króna á ársgrundvelli (yfir 12 mánaða tímabil) og tekur sú fjárhæð breytingum í samræmi við vísitölu neysluverðs og skal grunnvísitala miða við janúar 2017.*



FJÖLMIÐLANEFND

Til íburðarmikilla dagskrárliða skulu ekki taldir þeir dagskrárliðir sem teljast til eigin framleiðslu RÚV og eru hefðbundnir liðir í reglulegri sjónvarps- og/eda útvarpsdagskrá, svo sem hefðbundið afþreyingarefni á borð við umræðu- og spjallþætti, spurningakeppnir og einstakir heimildarþættir.

Ákvæði þetta tekur jafnframt til netútsendinga.

Upplýsingar um kostaða dagskrárliði og rof dagskrárliða hvers rekstrarárs eru aðgengilegar í ársskýrslu RÚV sem birt er á vef félagsins.

Í erindi fjölmiðlanefndar 20. janúar var óskað skýringa á orðalaginu „afleidd dagskrá“ í þeim lið auglýsingaskilmálanna, er varðar útsendingar stórvíðburða á borð við Söngvakeppni evrópskra sjónvarpsstöðva, Söngvakeppnina, Menningarnótt og söfnunarútsendingar fyrir góðgerðarmál. Í svari Ríkisútvarpsins sem barst í tölvupósti sama dag sagði:

Varðandi afleidda dagskrá þá er átt við dagskrá sem tengist með beinum og afgerandi hætti þeim dagskrárliðum sem kostaðir eru, og væru ekki í sýningu nema einmitt vegna þess dagskrárliðar; m.ö.o. það eru bein orsakatengsl á milli dagskrárliða. Dæmi um þetta er þáttagerð í kringum stórmót í íþróttum, svo sem eins og samantektarþættir frá viðburðum dagsins á Ólympíuleikum og öðrum stórmótum, og upphitunarþættir í aðdraganda viðburðanna, dagana eða vikurnar á undan. Hér er og haft í huga að í útsendingarskilmálum stórmóta eru oft ákvæði um þetta frá aðildarsamböndum á borð við FIFA, UEFA, EHF, IHF og alþjóðlegu ólympíunefndina og söluaðilum þeirra, þ.e. þetta telst hluti af skyldum okkar við útsendingu viðburða og gagnvart kostunaraðilum (þeir eiga að vera í öllum þáttum, „trailerum“, etc.)

Varðandi aðra dagskrá en íþróttadagskrá sagði í svari Ríkisútvarpsins að Söngvakeppnin og Eurovision væru einu dagskrárliðirnir sem svipað væri ástatt um, þ.e. gerðir væru kynningarþættir þar sem hulunni væri svipt af þeim lögum sem þátt taka í keppninni og síðan þættirnir Alla leið, þar sem farið væri yfir öll lög in sem þátt taka í Eurovision söngvakeppninni. Í svari Ríkisútvarpsins sagði að RÚV taki mið af athugasemdum fjölmiðlanefndar varðandi viðburði eins og Melodifestivalen og telji ákvæði um kostun að sjálfsögðu ekki taka til slíkra dagskrárliða. Sömuleiðis lesi Ríkisúvarpið það út úr athugasemdum fjölmiðlanefndar að dagskrárgerð eins og sú sem tengdist þrjátíu ára afmæli Söngvakeppni Evrópskra sjónvarpsstöða (Árið er Eurovision, Söngvakeppnin í 30 ár) falli ekki undir að vera afleidd dagskrá, enda ekki í gagngerum tengslum við Söngvakeppni þess árs/ hinn íburðarmikla dagkrárlið.



FJÖLMIÐLANEFND

III. Niðurstaða

Meginregla 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið felur í sér að Ríkisútvarpinu er óheimilt að afla tekna með kostun dagskrárefnis. Þó má víkja frá þeirri reglu í eftirfarandi tilvikum:

- a. við útsendingu íburðarmikilla dagskrárliða til að mæta útgjöldum við framleiðslu eða kaup á sýningarrétti.
- b. við útsendingu innlendra íþróttaviðburða og umfjöllun um þá.

Kvörtun 365 miðla frá ágúst 2016 beindist að kostun á fimm dagskrárliðum: Árið er – Upprifjun á Eurovision, Popp og Rokksögu Íslands, Vikunni með Gísla Marteini. Hraðfréttum og Íþróttalífínu. Auk þess kvörtuðu 365 miðlar í nóvember 2014 yfir kostun á dagskrárliðunum Útsvari og Óskalögum þjóðarinnar og einnig kostun á Hraðfréttum. Að mati fjölmiðlanefndar fellur enginn þessara þátt undir hugtakið íburðarmikill dagskrárliður í skilningi laga um Ríkisútvarpið.

Samkvæmt 1. mgr. 17. gr. laga um Ríkisútvarpið leggur fjölmiðlanefnd stjórnvaldssektir á lögaðila vegna brota á ákvæðum 7. gr. um viðskiptaboð. Þó má falla frá sektarákvörðun teljist brot óverulegt eða af öðrum ástæðum er ekki talin þörf á beitingu sekta, sbr. 3. mgr. 17. gr. Með vísan til þess að Ríkisútvarpið hefur í ljósi sjónarmiða fjölmiðlanefndar fallist á að gera grundvallarbreytingar á skilmálum RÚV um auglýsingar, sem fela í sér töluverða tekjuskerðingu fyrir félagið, miðað við fyrri framkvæmd, hefur fjölmiðlanefnd ákveðið að falla frá sektarákvörðun í málinu.

IV. Ákvörðunarorð

Ríkisútvarpið braut gegn 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið með kostun á dagskrárliðunum Árið er – Upprifjun á Eurovision, Popp og Rokksaga Íslands, Vikan með Gísla Marteini, Hraðfréttir, Útsvar, Óskalög þjóðarinnar og Íþróttalífið.

Með vísan til 3. mgr. 17. gr. laga um Ríkisútvarpið er fallið frá sektarákvörðun í máli þessu.

Ingvi Hrafn Óskarsson

Arna Schram

Salvör Nordal

Vilhjálmur H. Vilhjálmsson