



FJÖLMIÐLANEFND

21. nóvember 2018

Ákvörðun 7/2018

Háttsemi Ríkisútvarpsins ohf. á auglýsingamarkaði í tengslum við sýningar á HM karla í knattspyrnu 2018 á RÚV.

I. Kvörtun Símans hf.

1. Kvörtun Símans til fjölmiðlanefndar 25. maí

Þann 25. maí sl. barst fjölmiðlanefnd kvörtun f.h. Símans hf. (hér eftir Síminn) vegna háttsemi Ríkisútvarpsins ohf. (hér eftir Ríkisútvarpið) á auglýsingamarkaði í tengslum við Heimsmeistaramót karla í knattspyrnu 2018. Jafnframt bárust fjölmiðlanefnd óformlegar ábendingar af sama toga frá öðrum keppinautum RÚV.

Í erindi Símans var m.a. kvartað yfir eftirfarandi:

- Að RÚV skilyrði kjör til viðskiptavina og skyldi þá til að kaupa auglýsingar fyrir tiltekna lágmarksfjárhæð, vilji þeir fá auglýsingar birtar í tilteknum auglýsingaplássum vegna HM.
- Að RÚV víki frá birtri gjaldskrá og bjóði auglýsingar vegna HM með tilboðum og afsláttarkjörum án þess að gagnsæi ríki um þau kjör og tilboð og án þess að þau séu birt á vef RÚV í samræmi við 5. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið.

Í kvörtun Símans var sú krafa gerð að fjölmiðlanefnd stöðvi meint skilyrt kjör RÚV um kaup á tilteknu auglýsingamagni í tengslum við sýningar frá HM. Þá gerði Síminn þá kröfu að fjölmiðlanefnd kalli eftir öllum tilboðum og afsláttarkjörum sem RÚV bjóði upp á í tengslum við HM. Ennfremur gerði Síminn kröfu um að fjölmiðlanefnd mæli fyrir um að RÚV bjóði auglýsingar vegna HM á grundvelli birtrar verðskrár. Að lokum gerði Síminn í erindi sínu kröfu um að fjölmiðlanefnd beiti RÚV hæstu sektum sem mögulegt sé, enda séu aðgerðir RÚV að mati Símans til þess fallnar að veða að starfsemi einkafjölmiðla með þeim hætti að rekstrargrundvelli þeirra sé teflt í tvísýnu.



FJÖLMIÐLANEFND

2. Kvörtun Símans til Samkeppniseftirlits og frummat þess vegna sama máls

Síminn kvartaði til Samkeppniseftirlitsins þann 11. júní sl. vegna sama máls, þar sem Síminn gerði kröfu um að Samkeppniseftirlitið tæki bráðabirgðaákvörðun í málinu. Þann 9. júlí sl. birti Samkeppniseftirlitið frummat sitt vegna kvörtunar Símans, þar sem fram kemur það mat eftirlitsins að ekki séu nægar vísbendingar um að Ríkisútvarpið hafi með háttsemi sinni gengið gegn 11. gr. samkeppnislaga, þótt fyrirtækið yrði talið vera markaðsráðandi á auglýsingamarkaði. Jafnframt sé það frummat Samkeppniseftirlitsins að ekki sé á þessu stigi tilefni til frekari athugunar á grundvelli heimildar eftirlitsins til íhlutunar gegn athöfnum opinberra aðila, sbr. b-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga. Vísaði eftirlitið í þessu efni m.a. til þess að fjölmiðlanefnd hefur eftirlit með því að Ríkisútvarpið fari að lögum um fjölmiðla, lögum um Ríkisútvarpið og reglum settum á þeim grundvelli, sem og til þess að nefndin hafi málið nú til skoðunar. Samkvæmt frummati Samkeppniseftirlitsins eru ekki forsendur til bráðabirgðaákvörðunar á grundvelli 3. mgr. 16. gr. samkeppnislaga og er þeirri kröfu Símans hafnað af hálfu eftirlitsins. Þá kemur fram í frummati Samkeppniseftirlitsins að aðilum á markaði verði gefinn kostur á að koma frekari athugasemdum á framfæri vegna málsins, áður en endanleg ákvörðun verði tekin um það hvort formleg rannsókn verði hafin eða málinu lokið án frekari athugunar.

3. Eftirlitshlutverk fjölmiðlanefndar

Eftirlitshlutverk fjölmiðlanefndar á grundvelli laga um Ríkisútvarpið nr. 23/2013 (hér eftir lög um Ríkisútvarpið) er með þeim hætti að nefndin hefur eftirlit með ákvæði 7. gr. laganna um viðskiptaboð og leggur síðan árlegt mat á almannabjónustuhlutverk Ríkisútvarpsins skv. 15. gr. sömu laga. Fjölmiðlanefnd hefur heimild til að leggja á stjórnvaldssekt, eða ljúka málsmeðferð með birtingu álits, vegna brota á 7. gr. um viðskiptaboð, en þær heimildir taka ekki til brota á öðrum ákvæðum laga um Ríkisútvarpið en 7. gr.

Í 5. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið segir að Ríkisútvarpið skuli setja og birta gjaldskrá fyrir viðskiptaboð. Við sölu viðskiptaboða skuli gætt jafnræðis gagnvart viðskiptamönnum Ríkisútvarpsins. Afsláttarkjör fyrir kostunaraðila og auglýsendur skulu vera gagnsæ og standa öllum viðskiptamönnum til boða fyrir sambærilegt umfang viðskipta.

Í 8. mgr. 7. gr. kemur fram að Ríkisútvarpið setji sjálft reglur um birtingu viðskiptaboða og kostun dagskrárefnis samkvæmt 7. gr.



FJÖLMIÐLANEFND

Ríkisútvarpið hefur sett og birt gjaldskrá RÚV ohf. og auglýsingareglur RÚV, sem settar eru á grundvelli 7. gr. laga um Ríkisútvarpið. Gjaldskráin og auglýsingareglurnar eru aðgengilegar á vefnum RUV.is undir flípanum Auglýsingar.

Í 2. gr. gjaldskrár RÚV ohf. segir að RÚV skuli birta á vefnum gildandi verðskrá, þ.m.t. fyrirkomulag afsláttarkjara. Í 4. gr. gjaldskrárinnar segir að gætt skuli viðeigandi jafnræðis og að við veitingu afsláttarkjara eða annarra kjara til viðskiptavina, samkvæmt gildandi verðskrá, skuli meðal annars tryggja að veiting afsláttarkjara eða annarra sambærilegra kjara sé ekki bundin óeðlilegum skilyrðum sem geti talist til þess fallin að hafa útilokunaráhrif gagnvart samkeppnisaðilum RÚV á sjónvarps- og hljóðvarpsmarkaði. Skv. 5. gr. er heimilt að víkja frá almennum verðforsendum þegar sérstaklega stendur á, svo sem ef um er að ræða breytingar á áður auglýstri dagskrá eða ófyrirséða eftirspurn á tilteknum birtingartímum. Þegar svo standi á skuli RÚV leitast við að tryggja að slík kjör séu aðgengileg öllum viðskiptamönnum félagsins.¹

II. Málsmeðferð og kvörtun Símans 13. júlí 2018

Við athugun á máli þessu hefur fjölmiðlanefnd í þrígang óskað eftir upplýsingum og sjónarmiðum frá RÚV. Einnig óskaði nefndin eftir upplýsingum og sjónarmiðum frá Símanum hf., vegna þeirra svara sem bárust frá RÚV 7. júní sl.

Formleg svör bárust frá RÚV með bréfum til fjölmiðlanefndar dags. 7. júní, 29. ágúst 2018 og 19. október. Formleg svör bárust frá Símanum hf. með bréfi til fjölmiðlanefndar dags. 13. júlí 2018.

Þá funduðu starfsmenn fjölmiðlanefndar með auglýsingastjóra og skrifstofustjóra RÚV þann 4. september 2018, að beiðni Ríkisútvarpsins.

Með svörum Símans þann 13. júlí var bætt við kvörtun Símans frá 25. maí. Á meðal sjónarmiða sem fram komu í kvörtun Símans 13. júlí voru:

- Að Ríkisútvarpið hafi mismunað viðskiptavinum sínum og þar með brotið gegn 5. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið, þar sem þeim hafi ekki öllum staðið til boða að kaupa svokallaðan „Premium“ auglýsingapakka, í tengslum við sýningar á HM, og fá þar með forgang í auglýsingapláss.
- Að Ríkisútvarpinu hafi verið óheimilt að kosta þáttaröðina Saga HM, þar sem efni hennar falli ekki undir undanþáguákvæði a-liðar 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið.

¹ Gjaldskrá RÚV ohf. Sótt 15. júní 2018 af <<http://www.ruv.is/ruv-okkar-allra/auglysingar>>



FJÖLMIÐLANEFND

- Að Ríkisútvarpinu hafi verið óheimilt að selja auglýsingar frá 1. janúar 2018 þar sem starfsemi vegna samkeppnisreksturs félagsins hafi ekki verið sett í dótturfélag, sbr. 4. gr. laga um Ríkisútvarpið sem tekið hafi gildi 1. janúar 2018.
- Að útvíkka eigi rannsókn málsins þannig að hún nái með heildstæðum hætti til allra auglýsingamála Ríkisútvarpsins, þar á meðal auglýsingar RÚV í tengslum við Eurovision í maí 2018 og HM í handbolta 2018.
- Að auglýsingasala RÚV stjórnri dagskrárgerð RÚV.

Í erindi fjölmiðlanefndar til Ríkisútvarpsins dags. 9. október 2018 kom fram það frummat nefndarinnar að Ríkisútvarpið hefði brotið gegn 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið, með kostun þáttaraðarinnar Saga HM sem sýnd var á RÚV sumarið 2018. Jafnframt kom fram það frummat nefndarinnar að Ríkisútvarpið hefði brotið gegn 5. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið með ófullnægjandi birtingu gjaldskrár fyrir auglýsingar og kostanir í tengslum við HM 2018. Í svarbréfi Ríkisútvarpsins dags. 19. október kom fram að Ríkisútvarpið myndi una niðurstöðu frummats nefndarinnar, utan fáeinna athugasemda sem gerðar væru. Hvað kostunarþátt málsins varðaði hefði Ríkisútvarpið talið kostun þáttaraðarinnar Sögu HM heimila á grundvelli þess að dagskrárefnið félli að skilgreiningu afleiddrar dagskrár, sem fjallað væri um í auglýsingareglum RÚV. Hafi Ríkisútvarpið verið í góðri trú hvað þann þátt málsins varðaði. Þá ítrekaði Ríkisútvarpið að engum afsláttarkjörum hafi verið til að dreifa við sölu viðskiptaboða í tengslum við HM og því hafi hin ófullnægjandi birting gjaldskrár vegna HM ekki komið niður á gagnsæi afsláttarkjara, eins og skilja hafi mátt á þeim niðurstöðum sem birst hafi í frummati nefndarinnar. Þá kom fram í svarbréfinu að Ríkisútvarpið teldi málið ekki þess eðlis að niðurstaðan kallaði á stjórnvaldssekt.

III. Niðurstaða fjölmiðlanefndar vegna einstakra kvörtunarliða

1. Skilyrði um lágmarksskaup

1.1

Í kvörtun Símans hf. segir að Ríkisútvarpið hafi sett viðskiptamönnum skilyrði um lágmarksskaup fyrir tiltekna fjárhæðir vildu þeir auglýsa í tengslum við HM í knattspyrnu. Hafi mátt ráða það af framsetningu RÚV í kynningarefni félagsins og hafi skilningur auglýsenda verið sá.

Telur Síminn ekki leika vafa á því að „Premium“ pakkinn hafi falið í sér skilyrði um 10 milljón króna lágmarksskaup, þar sem kaupandinn hafi mátt nota auglýsingar bæði í HM og aðrar auglýsingar sem voru ekki í neinum tengslum við HM. Í verðskrá þeirri sem á endanum hafi



FJÖLMÍÐLANEFND

verið birt á vef RÚV komi fram að boðið sé upp á tvær leiðir fyrir leiki Íslands, Ís-A og Ís-B. Í A-leið, sem ekki hafi verið kynnt frekar á vefnum, komi skýrt fram að lágmarksskaup séu 6.500.000 kr. og í B-leið komi fram að lágmarksskaup séu 4.000.000

Síminn telur fullyrðingar RÚV, um að engin krafa um lágmarksskaup hafi verið gerð, ekki standast. Skilja megi framsetningu RÚV með þeim hætti að í reynd hafi verðskrá verið einstaklingsmiðuð og fyrirtæki hafi getað fengið forgang að bestu auglýsingaplássunum miðað við kaupgetu. Þannig hafi verðlagning tekið mið af kaupgetu viðskiptavina, sem sé augljóst brot á lögum um Ríkisútvarpið.

1.2

Í 2. og 3. másl. 5. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið segir að við sölu viðskiptaboða skuli gætt jafnræðis gagnvart viðskiptamönnum Ríkisútvarpsins. Afsláttarkjör fyrir kostunaraðila og auglýsendur skuli vera gagnsæ og standa öllum viðskiptamönnum til boða fyrir sambærilegt umfang viðskipta.

Þá ber Ríkisútvarpinu að fara að eigin reglum sem fram koma í gjaldskrá RÚV ohf., sem sett er á grundvelli 8. mgr. 7. gr., þ.m.t. b-lið 4. gr. gjaldskrárinnar um að veiting afsláttarkjara sé ekki bundin óeðlilegum skilyrðum, sem og 5. gr. gjaldskrárinnar um að heimilt sé að víkja frá gildandi verðskrá þegar sérstaklega stendur á, svo sem vegna breytinga á auglýstri dagskrá eða ófyrirséðrar eftirspurnar á tilteknum birtingatíma sem raski almennum verðforsendum. Þegar svo standi á skuli RÚV leitast við að tryggja að slík kjör séu aðgengileg öllum viðskiptamönnum félagsins.

Við meðferð málsins hefur Ríkisútvarpið hafnað því alfarið að gerð hafi verið skilyrði um lágmarksskaup fyrir tilteknar fjárhæðir til að unnt væri að auglýsa í tengslum við HM í knattspyrnu. Dýrar, frumgerðar auglýsingar hafi þó haft forgang í bestu auglýsingaplássin. Hafi það fyrirkomulag verið haft á til að koma í veg fyrir svokallaða kirsuberjatínslu; að auglýsendur sem ekki eru í viðskiptum við RÚV taki frá bestu auglýsingaplássin á kostnað þeirra sem eru í viðskiptum.

Samkvæmt upplýsingum Ríkisútvarpsins var verðskrá vegna auglýsinga í tengslum við HM í knattspyrnu send til auglýsingastofa og helstu kaupenda 9. apríl 2018 og við það tækifæri upplýst að tekið yrði við pöntunum eftir umfangi viðskipta, til að tryggja að langar, frumgerðar auglýsingar fengju það rými sem auglýsendur óskuðu. Um leið hafi Ríkisútvarpið tekið fram að um mánaðarmótin maí/júní yrði boðið upp á kaup fyrir lægri fjárhæðir og hafi þá allir auglýsendur getað pantað birtingar í tengslum við sýningar á HM án nokkurra skilyrða um lágmarksskaup.



FJÖLMIÐLANEFND

Fram hefur komið að Ríkisútvarpið telji það eðlilegt og málefnalegt sjónarmið að láta umfang viðskipta og lengd auglýsinga ráða för við niðurröðun auglýsinga í eftirsóttustu leiki HM og að Ríkisútvarpið telji ólíklegt annað en að allir sem kosið hafi að auglýsa í tengslum við HM í knattspyrnu hafi náð að komast að. Ekkert annað hafi fylgt með í kaupunum fyrir þá sem keyptu langar og dýrar auglýsingar en forgangur á staðsetningar í dagskrá. Hvorki hafi verið um að ræða hagstæðara sekúnduverð né afslætti af neinum toga.

Þá segir Ríkisútvarpið að RÚV beri samkvæmt sýningarréttarsamningi við Alþjóðaknattspyrnusambandið (FIFA) að bjóða samstarfsaðilum FIFA og KSÍ forgang við kaup á kostun og auglýsingum í tengslum við HM í knattspyrnu. Ríkisútvarpið segir að þessum aðilum hafi boðist svokallaður „Premium“ auglýsingapakki í lok árs 2017. Öðrum aðilum á markaði hafi einnig boðist að kaupa „Premium“ pakka á nákvæmlega sömu kjörum og fyrrnefndum samstarfsaðilum, að loknum samningsbundnum umþóttunartíma samstarfsaðilanna. Hafi fulls jafnræðis þannig verið gætt gagnvart öllum aðilum á markaði. Öllum sem leitað hafi eftir auglýsingaplássi, og eins var ástatt um, hafi staðið til boða sambærileg kjör.

Fjölmiðlanefnd tekur undir þau sjónarmið Símans að tiltekin auglýsingapláss geti talist verðmætari en önnur. Engu að síður telur fjölmiðlanefnd unnt að fallast á þau sjónarmið Ríkisútvarpsins að umfang viðskipta og lengd auglýsinga geti talist málefnaleg aðferð til að ákvarða staðsetningu í dagskrá, enda sé ekki um bein afsláttarkjör, hagstæðara sekúnduverð eða önnur frávik frá gjaldskrá að ræða.

Gegn neitun Ríkisútvarpsins og með vísan til framangreinds telur fjölmiðlanefnd að ekki hafi verið sýnt fram á að RÚV hafi gert lágmarkskaup fyrir tilteknar fjárhæðir að skilyrði fyrir aðgengi auglýsenda að auglýsingum í tengslum við HM karla í knattspyrnu 2018. Því sé ekki tilefni til íhlutunar nefndarinnar vegna þessa kvörtunarliðar, á grundvelli laga um Ríkisútvarpið nr. 23/2013.

2. Stofnun dótturfélaga

2.1

Fram kemur í kvörtun Símans að Síminn telji Ríkisútvarpinu óheimilt að selja auglýsingar þar sem dótturfélög um samkeppnisrekstur hafi ekki verið stofnuð. Um það vísar Síminn til þess að Ríkisútvarpinu beri að stofna dótturfélög fyrir aðra starfsemi en tilgreind sé í 3. gr. laga um Ríkisútvarpið, skv. 4. gr. laganna, sem tekið hafi gildi 1. janúar 2018, sbr. 19. gr. sömu laga, en það hafi ekki verið gert.



FJÖLMIÐLANEFND

2.2

Ákvæði 4. gr. endurspeglar þær kröfur sem gerðar voru af hálfu Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) um bókhaldslegan aðskilnað á milli starfsemi í samkeppnisrekstri og almannajónustu, sbr. ákvörðun ESA um beitingu reglna EES um ríkisaðstoð við opinberan útvarpsrekstur (35/10/COL, dags. 3. febrúar 2010.) ESA hefur ekki sett þau skilyrði að samkeppnisrekstur verði að vera í dótturfélagi til að uppfylla reglur EES um ríkisaðstoð við opinberan útvarpsrekstur. Þær kröfur eru hins vegar gerðar í 4. gr. laga um Ríkisútvarpið nr. 23/2013. Gildistöku 4. gr. laga um Ríkisútvarpið hefur verið frestað í tvígang, fyrst til 1. janúar 2014 og svo til 1. janúar 2018.

Fjölmiðlanefnd er ekki ætlað lögbundið eftirlit með 4. gr. laga um Ríkisútvarpið. Um þennan kvörtunarlið vísast því til stjórnar Ríkisútvarpsins og mennta- og menningarmálaráðuneytis

3. Verðskrá vegna Eurovision og HM í handbolta 2018

3.1

Síminn telur tilefni til að útvíkka rannsókn málsins þannig að hún taki til allra auglýsingamála Ríkisútvarpsins. Síminn kveðst hafa fleiri dæmi um að verðskrá hafi ekki verði birt og að gerð hafi verið skilyrði um lágmarkskaup af hálfu Ríkisútvarpsins. Til marks um þetta vísar Síminn í auglýsingasölu RÚV í tengslum við Eurovision 2018, þar sem sett hafi verið skilyrði um að auglýsendur keyptu að lágmarki birtingar öll kvöldin og 100 GRP punkta til viðbótar í aðra dagskrá. Þetta hafi leitt til þess að auglýsingar hafi sogast til RÚV alla þá mánuði sem stofnunin hafi einhverja viðburði í sýningu. Þá hafi RÚV viðhaft sömu viðskiptahætti í tengslum við aðra viðburði, þ. á m. HM í handbolta 2018, þar sem skilyrði var að keypt yrði í alla leiki Íslands, auk sex annarra leikja.

3.2

Ríkisútvarpið hefur hafnað allri umfjöllun um lágmarkskaup, eins og hún er fram sett af hálfu Símans, bæði í tengslum við HM og aðra viðburði, og telur þá umfjöllun eftir efni sínu frekar eiga undir gildissvið samkeppnislaga nr. 44/2005. Fram hefur komið í svörum Ríkisútvarpsins til fjölmiðlanefndar að Ríkisútvarpið telji Símann vera að „snúa umfjölluninni á hvolf“. Tilvísun til svokallaðra GRP-kaupa, sem eigi sér erlenda fyrirmynd, hafi ekki að markmiði að viðskiptavinir beini auglýsingum sínum til RÚV, heldur snúi að því að varna svokallaðri



FJÖLMIÐLANEFND

„kirsuberjatínslu“; þ.e. að auglýsendur sem ekki séu í viðskiptum við RÚV taki frá bestu auglýsingaplássin á kostnað þeirra sem eru í viðskiptum við félagið.

Með vísan til framangreinds og fyrri umfjöllunar um lágmarkskaup telur fjölmiðlanefnd að ekki hafi verið sýnt fram á að RÚV hafi gert lágmarkskaup fyrir tilteknar fjárhæðir að skilyrði fyrir aðgengi auglýsenda að auglýsingum í tengsum við HM 2018 eða aðra viðburði. Því sé að svo stöddu ekki tilefni til afskipta eða íhlutunar nefndarinnar vegna þessa kvörtunarliðar, á grundvelli laga um Ríkisútvarpið nr. 23/2013. Um birtingu gjaldskrár fyrir auglýsingar og kostun vísar fjölmiðlanefnd til umfjöllunar í kafla 5.6. í ákvörðun þessari.

4. Áhrif auglýsingasölu á dagskrárgerð

4.1

Síminn telur að viðskiptahættir og sala RÚV á auglýsingum vegna HM sýni að það séu viðskiptalegar forsendur auglýsingasölu sem stjórn dagskrá RÚV. Um það vísar Síminn m.a. til þess að HM 2018 hafi verið sýnt á aðalrás Ríkisútvarpsins, RUV en ekki aukarásinni RUV2, nema þegar tveir leikir hafi farið fram á sama tíma. Þetta hafi leitt til þess að RÚV hafi ekki sýnt neitt barnaefni á þeim tíma sem leikir fóru fram, auk þess sem fréttir hafi verið sendar út á öðrum tíma og hefðbundin dagskrá hafi raskast.

4.2

Við meðferð málsins hefur Ríkisútvarpið hafnað því að auglýsingasala stjórn dagskrárgerð. Ákvörðun um að sýna HM á aðalrás RÚV hafi eingöngu verið tekin á dagskrárlegum forsendum og hafi sami háttur verið hafður á hjá öðrum sjónvarpsstöðvum, sem sýndu frá mótinu, í Evrópu.

Fyrir liggur að aðalrás RÚV er dreift til 99,998% heimila á landinu á meðan dreifing á aukarásinni RÚV2 er ekki jafn víðfeðm. Fjölmiðlanefnd telur að ætla verði Ríkisútvarpinu svigrúm til sjálfstæðs mats á því hvenær dagskrárefni er talið vekja áhuga almennings með þeim hætti að ástæða sé til að veita því forgang á aðalrás RÚV. Slíkt mat sé í raun hluti af ritstjórnarlegum ákvörðunum miðilsins en falli ekki undir lögbundið eftirlitshlutverk nefndarinnar á grundvelli laga nr. 23/2013.



FJÖLMÍÐLANEFND

5. Kostun þáttanna Saga HM

5.1

Fram kemur í bréfi Símans 13. júlí að Síminn telji RÚV hafa brotið gegn banni við kostun og vilji Síminn bæta við kvörtun sína af þeim ástæðum. Um þennan kvörtunarlið vísaði Síminn til þess að RÚV hafi selt kostun í svokallaðan „Saga HM“ þátt. Um sé að ræða heimildarþátt sem fjalli ekkert um HM 2018 og teljist þar af leiðandi ekki til dagskrárefnis sem RÚV sé heimilt að kosta. Að sögn Símans virðist RÚV selja auglýsingar og kostanir í einum pakka, þannig að útilokað sé að greina hvað sé kostun og hvað auglýsing. Síminn telji fullt tilefni til að rannsaka alla kostunarsamninga sem RÚV hafi gert á undanförunum árum og skoða hvort verðlagning og kjör séu í samræmi við ákvæði laga um Ríkisútvarpið. Þá vakti Síminn athygli á því að RÚV hafi aldrei sett og birt gjaldskrá fyrir kostanir, sem brjóti að mati Símans gegn 5. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið.

5.2

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.

Af a-lið 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið leiðir að heimilt er að kosta útsendingar frá HM karla í knattspyrnu 2018, þar sem slíkar útsendingar teljast til íburðarmikilla dagskrárliða. Álitafni er hvort heimilt hafi verið að kosta heimildarmyndaröðina Saga HM, sem sýnd var á RÚV í aðdraganda HM karla í knattspyrnu sumarið 2018 en samkvæmt upplýsingum frá Ríkisútvarpinu hófust sýningar hennar í febrúar 2018.

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

Ríkisútvarpið birti endurskoðaðar auglýsingareglur á vef RÚV í janúar 2017, eins og rakið er í ákvörðun fjölmiðlanefndar nr. 1/2017 um kostun á dagskrárliðum Ríkisútvarpsins og reglur RÚV um kostun á íburðarmiklum dagskrárliðum, frá 7. febrúar 2017. Fjallað er um kostun í 6. gr. reglnanna.

Samkvæmt 6. gr. í auglýsingareglum RÚV teljast m.a. stórmót í íþróttum á borð við heimsmeistarkeppnir, svo og „afleidd dagskrá“ til íburðarmikilla dagskrárliða, að því gættu að kostun sé seld í einu lagi.



FJÖLMIÐLANEFND

Í ákvörðun fjölmiðlanefndar nr. 1/2017 kom fram sú afstaða nefndarinnar að Ríkisútvarpið hefði brotið gegn 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið með kostun á nokkrum dagskrárliðum, þ. á m. þáttaröðunum *Árið er – Söngvakeppnin í 30 ár* og *Íþróttalífinu*. Samkvæmt niðurstöðu fjölmiðlanefndar taldist þáttaröðin *Árið er – Söngvakeppnin í 30 ár* ekki vera afleidd dagskrá, með vísan til auglýsingareglna RÚV, þar sem hún var ekki í gagngerum tengslum við Eurovision-söngvakeppni þess árs, þ.e. hinn íburðarmikla dagkrárlið.

Þá var það niðurstaða fjölmiðlanefndar að þátturinn Íþróttalífið gæti hvorki talist íburðarmikill dagskrárliður né fallið undir undantekningu er varðar útsendingar frá innlendum íþróttaviðburðum og umfjöllun um þá, sbr. b-lið 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið. Í þáttaröðinni Íþróttalífið var skyggst á bak við tjöldin í íþróttalífi Íslendinga og rætt við íþróttafólk og foreldra þess um íþróttaiðkun almennt. Umfjöllunin varðaði því ekki tiltekinn innlendan íþróttaviðburð.

Þáttaröðin Saga HM samanstóð af sautján, tæplega klukkutíma löngum þáttum, með umfjöllun, viðtölum og upptökum frá heimsmeistaramótum sem haldin hafa verið í knattspyrnu fyrr og síðar. Í fyrsta þættinum voru t.d. sýndar upptökur frá fyrsta heimsmeistaramótinu, sem haldið var í Úrúgvæ árið 1930 en í síðasta þættinum var fjallað um heimsmeistarakeppnina sem haldin var í Brasilíu árið 2014. Í síðastnefnda þættinum var rætt við aldna og unga knattspyrnumenn, en einnig við brasilíska frumbyggja í Amazon regnskóginum, um áhuga þeirra á knattspyrnu. Umfjöllunin tengdist heimsmeistarakeppni karla í knattspyrnu 2018 eða þátttakendum hennar ekki með beinum hætti, heldur sneri að heimsmeistarakeppnum fyrri ára og þeim áhrifum sem HM hefur haft í sögunnar rás.

Í svörum Ríkisútvarpsins til fjölmiðlanefndar við meðferð málsins hefur komið fram að félagið fallist ekki á sjónarmið Símans um óheimila kostun þáttaraðarinnar Saga HM. Þættirnir hafi verið kostaðir af sömu aðilum og kostuðu HM og telji Ríkisútvarpið að þátturinn sé „afleidd dagskrá“ í skilningi 6. gr. auglýsingareglna RÚV. Telji RÚV sig hafa fylgt þessum reglum í einu og öllu.

Samkvæmt almennum lögskýringarreglum ber að túlka undanþágur frá meginreglum þröngt. Sú afstaða kom einnig fram í nefndaráliti meirihluta allsherjar- og menntamálanefndar frá 20. febrúar 2013, sem lagt var fram við meðferð frumvarps til laga um Ríkisútvarpið á 141. lögjafarþingi. Þar sagði að meirihlutinn áréttaði mikilvægi þeirrar reglu að Ríkisútvarpinu væri óheimilt að afla tekna með kostun dagskrárefnis. Teldi meirihlutinn að undanþáguákvæði a- og b-liðar 2. mgr. 7. gr. bæri að túlka þröngt og fyrst og fremst ná til alþjóðlegra viðburða á borð við útsendingar frá Ólympíuleikum, Evrópu- og heimsmeistarakeppni í handknattleik og knattspyrnu og Söngvakeppni evrópskra sjónvarpsstöðva.



FJÖLMIÐLANEFND

Þótt Ríkisútvarpið setji reglur um kostun dagskrárefnis, sbr. auglýsingareglur RÚV, er það í höndum fjölmiðlanefndar að meta hverju sinni hvort túlkun Ríkisútvarpsins á þeim reglum samræmist 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið. Í lögum um Ríkisútvarpið kemur hvergi fram að „afleidd dagskrágerð“ falli undir undantekningarákvæði a-liðar 2. mgr. 7. gr. en það ákvæði ber að mati nefndarinnar að túlka þröngt. Allt að einu telur nefndin að sjónvarpsþættir eins og HM-stofan gætu talist til „afleiddrar dagskrágerðar“, sem heimilt væri að kosta að því gefnu að kostun væri seld í einu lagi, þar sem um er að ræða þætti sem sýndir eru í beinum og gagngerum tengslum við tiltekinn íþróttaviðburð á stórmóti, þann sama dag, beint á undan, í hálfleik og/eða beint á eftir hinum íburðarmikla dagskrárlíð og fela í sér greiningu sérfræðinga á leiknum.

Sjónvarpsþáttaröðin Saga HM var sýnd á RÚV í aðdraganda heimsmeistarakeppninnar í knattspyrnu karla sem fram fór í Rússlandi sumarið 2018. Í þáttunum sautján var að finna upprifjun á fyrri heimsmeistarakeppnum í knattspyrnu karla en með sýningum þeirra voru áhorfendur minntir með óbeinum hætti á hinn íburðarmikla dagskrárlíð sem í vændum var, þ.e. HM í knattspyrnu karla 2018. Komið hefur fram í svörum Ríkisútvarpsins að kostun vegna HM 2018 og þáttaraðarinnar Sögu HM hafi verið seld í einu lagi.

Eðli máls samkvæmt eru viss tengsl milli heimildarþátta um sögu HM, sem sýndir eru í aðdraganda HM 2018, og sjálfrar heimsmeistarakeppninnar í knattspyrnu karla 2018. Fjölmiðlanefnd getur þó ekki fallist á að söguleg upprifjun á fyrri heimsmeistarakeppnum, sem sýnd er á margra vikna tímabili í aðdraganda stórmótsins, teljist í þeim gagngeru tengslum við hinn íburðarmikla dagskrárlíð HM 2018 að réttlætt hafi kostun þáttaraðarinnar Sögu HM, sér í lagi í ljósi þess að undanþáguákvæði a-liðar 2. mgr. 7. gr. ber að mati nefndarinnar að túlka þröngt. Hafi Ríkisútvarpið með kostun þáttaraðarinnar Saga HM því brotið gegn 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið um bann við kostun dagskrárefnis.

6. Birting gjaldskrár og tilboða til viðskiptamanna í tengslum við HM

6.1

Í kvörtun Símans kemur fram að Síminn telji þá háttsemi RÚV að senda gjaldskrá á „helstu auglýsendur“ ekki uppfylla skilyrði laga um Ríkisútvarpið um birtingu gjaldskrár. Gjaldskrá hafi ekki verið birt á vef RÚV fyrr en eftir að Síminn kvartaði til fjölmiðlanefndar 25. maí, þrátt fyrir að RÚV hafi byrjað að selja auglýsingar fyrir þann tíma, á grundvelli þeirra kjara. Enginn af auglýsingapökkunum, sem seldur var í tengslum við HM, hafi verið kynntur opinberlega. Þá sé engar upplýsingar að finna á vef RÚV um A og B leið, sem hafi þó þýðingu.



FJÖLMIÐLANEFND

Staðsetning auglýsingar hafi vissulega áhrif á verðmæti og því séu það skilmálar sem ættu að vera opinberir, þ.e. að staðsetningu fylgi skilyrði um lágmarkskaup, líkt og RÚV hafi kynnt í aðdraganda mótsins til sumra viðskiptavina, ekki allra.

RÚV hafi viðurkennt að hafa boðið fleirum en formlegum styrktaraðilum FIFA „Premium“ pakka vegna HM 2018. Fullyrðingar RÚV um að öllum aðilum á markaði hafi staðið til boða að kaupa „Premium“ pakkann séu rangar. Síminn hafi t.d. ekki fengið upplýsingar um þann pakka og engar upplýsingar um hann hafi verið birtar á vef RÚV, eins og lög geri ráð fyrir. Hafi þannig fleiri en formlegir styrktaraðilar fengið forgang í auglýsingapláss án þess að jafnræðis hafi verið gætt gagnvart viðskiptamönnum og hafi RÚV með þeirri háttsemi brotið gegn 5. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið.

6.2

Sú skylda hvílir á Ríkisútvarpinu, skv. 5. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið, að setja og birta gjaldskrá fyrir viðskiptaboð. Jafnframt hvílir sú skylda á Ríkisútvarpinu skv. 5. mgr. 7. gr. að gæta jafnræðis gagnvart viðskiptamönnum Ríkisútvarpsins og tryggja að afsláttarkjör fyrir kostunaraðila og auglýsendur séu gagnsæ og standi öllum viðskiptamönnum til boða fyrir sambærilegt umfang viðskipta. Ríkisútvarpið hefur birt Gjaldskrá RÚV ohf. á vef sínum, í samræmi við ákvæði 5. mgr. 7. gr. Í gjaldskránni er að finna reglur sem Ríkisútvarpið hefur sjálf sett sér varðandi ákvörðun og birtingu viðskiptakjara, verðlagningu kostunar o.fl. Í 2. gr. gjaldskrárinnar segir að RÚV skuli birta á vefnum gildandi verðskrá, þ.m.t. fyrirkomulag afsláttarkjara, í b-lið 4. gr. er kveðið á um að veiting afsláttarkjara sé ekki bundin óeðlilegum skilyrðum og í 5. gr. kemur fram að heimilt sé að víkja frá gildandi verðskrá þegar sérstaklega standi á, svo sem vegna breytinga á auglýstri dagskrá eða ófyrirséðrar eftirspurnar á tilteknum birtingatíma sem raski almennum verðforsendum. Þegar svo standi á skuli RÚV leitast við að tryggja að slík kjör séu aðgengileg öllum viðskiptamönnum félagsins.

Eins og ákvæði 5. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið ber með sér er það í höndum Ríkisútvarpsins að útfæra hvenær heimilt er að víkja frá gildandi verðskrá. Af orðalagi 5. gr. gjaldskrár RÚV má ráða að þær aðstæður sem þar eru nefndar og heimilað geta að vikið sé frá almennum verðforsendum, séu nefndar í dæmaskyni en að ákvæðinu sé ekki ætlað að vera tæmandi.

Við meðferð málsins hjá fjölmiðlanefnd hefur Ríkisútvarpið upplýst að verðskrá vegna HM 2018 hafi verið aðgengileg á vef RÚV undir yfirheitinu HM 2018 og heitunum „pöntunarskjal fyrir leiknar auglýsingar“ og „pöntunarskjal fyrir skjáauglýsingar“. Í skjalinu hafi verið tilgreint sekúnduverð fyrir hvern og einn knattspyrnuleik sem fram hafi farið á HM í



FJÖLMIÐLANEFND

knattspyrnu. Verðskráin hafi birt á RUV.is í lok maí 2018, auk þess sem henni hafi verið dreift til allra auglýsingastofa og helstu kaupenda þann 9. apríl 2018, þ.m.t. til Símans.

Varðandi birtingu verðskrár fyrir kostanir hefur Ríkisútvarpið sagt að hafa beri í huga að kostunarsala sé í eðli sínu frábrugðin sölu á auglýsingum, sótt á ýmsum stigum framleiðslu og dagskrársetningar. RÚV hafi sett sér auglýsingareglur, gjaldskrá sem og viðmiðunarverðskrá kostana, sem innihaldi ítarlegar upplýsingar. Þessi framsetning sé með sambærilegum hætti og tíðkist hjá sjónvarpsstöðvum í nágrennanríkjum, sem séu í sambærilegri stöðu og RÚV. Ríkisútvarpið telur að það að kostun sé ekki auglýst með nákvæmlega sama hætti og hefðbundnar auglýsingar geti ekki leitt til þess að allar kostanir teljist þar með ólögð, sé á annað borð um heimila kostun að ræða í skilningi 7. gr. laga um Ríkisútvarpið. Hefur Ríkisútvarpið sagst opið fyrir breytingum á fyrirkomulagi varðandi kynningar á gjaldskrá kostana og lýst sig reiðubúið til viðræðu við fjölmiðlanefnd telji nefndin æskilegt að breytingar verði gerðar á því fyrirkomulagi, samanborið við kynningar á gjaldskrá fyrir hefðbundnar auglýsingar.

Að mati fjölmiðlanefndar er mikilvægt að allir afslættir og önnur frávík frá verðskrá, tengd viðskiptum við RÚV, séu tilgreind, og forsendur þeirra aðgengilegar öllum viðskiptamönnum, á vef RÚV. Einungis þannig geti skilyrði um jafnræði og gagnsæi gagnvart viðskiptamönnum talist uppfyllt. Skilyrði um jafnræði og gagnsæi myndu sem dæmi ekki teljast uppfyllt ef viðskiptamenn þyrftu að bera sig eftir upplýsingum um frávík frá almennum verðforsendum í hverju tilviki eða ef slíkar upplýsingar væru einungis gefnar upp munnlega.

Að mati fjölmiðlanefndar getur útsending verðskrár til helstu auglýsenda, í pósti, tölvupósti eða með öðrum hætti, ekki talist fullnægjandi birting í skilning 5. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið. Er það mat nefndarinnar að skort hafi á gagnsæi verðskrár fyrir kostunaraðila og auglýsendur og hafi jafnræðis gagnvart viðskiptamönnum ekki að fullu verið gætt, við birtingu verðskrár vegna auglýsinga og kostana í tengslum við HM 2018 á RÚV

Ríkisútvarpið hefur fallist á að gæta hefði mátt betur að samræmdri birtingu verðskrár, þ.m.t. á vef félagsins. Þetta kemur fram í bréfi Ríkisútvarpsins til fjölmiðlanefndar, dags. 29. ágúst, og einnig í bréfi félagsins til Samkeppniseftirlitsins, dags. 18. júní sl., sem fjölmiðlanefnd fékk afrit af. Þar segir að framvegis verði þess gætt að birta verðskrá almennrar dagskrár og viðburða fyrir en gert hafi verið og auka skýrleika á vef til að gera aðgengi greiðara. Þótt leiðakerfið sem slíkt teljist ekki til verðskrár, og allir helstu aðilar hafi verið upplýstir um það, muni RÚV framvegis birta sambærileg kerfi á vef sínum til að tryggja enn meira gagnsæi. Þá kemur fram



FJÖLMIÐLANEFND

Í bréfi Ríkisútvarpsins til fjölmiðlanefndar að birting gjaldskrár fyrir auglýsingar og kostanir hafi verið færð til betri vegar á vef RÚV og verði eftirleiðis gætt sérstaklega þar að.²

IV. Niðurstaða fjölmiðlanefndar

Þótt Ríkisútvarpið setji reglur um kostun dagskrárefnis, sbr. auglýsingareglur RÚV, er það í höndum fjölmiðlanefndar að meta hverju sinni hvort túlkun Ríkisútvarpsins á þeim reglum samræmist 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið. Í lögum um Ríkisútvarpið kemur hvergi fram að „afleidd dagskrágerð“ falli undir undantekningarákvæði a-liðar 2. mgr. 7. gr. en það ákvæði ber að mati nefndarinnar að túlka þröngt. Að mati nefndarinnar getur þáttaröð sem sýnd er á fjögurra mánaða tímabili í aðdraganda stórmóts í knattspyrnu ekki talist í beinum og gagngerum tengslum við viðkomandi íþróttaviðburð, með sama hætti og t.d. upphitunarþættir sem sýndir eru beint á undan, í hálfleik og/eða beint á eftir hinum íburðarmikla dagskrárlíð og fela í sér greiningu sérfræðinga á því sem fram fer.

Með vísan til alls framangreinds er það niðurstaða fjölmiðlanefndar að Ríkisútvarpið hafi brotið gegn 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið, með kostun þáttaraðarinnar Saga HM sem sýnd var á RÚV sumarið 2018.

Þá er það niðurstaða fjölmiðlanefndar að Ríkisútvarpið hafi brotið gegn 5. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið með ófullnægjandi birtingu gjaldskrár fyrir auglýsingar og kostanir í tengslum við HM 2018. Hefur Ríkisútvarpið samþykkt að gæta betur að samræmdri birtingu framvegis, þ.m.t. á vef félagsins, og hefur þegar gert viðeigandi úrbætur varðandi birtingu gjaldskrár fyrir auglýsingar og kostanir á vef félagsins.

Samkvæmt 1. mgr. 17. gr. laga um Ríkisútvarpið getur fjölmiðlanefnd lagt stjórnvaldssektir á Ríkisútvarpið vegna brota á ákvæðum 7. gr. um viðskiptaboð. Við ákvörðun sektarfjárhæðar skal m.a. tekið tillit til alvarleika brots og tekna Ríkisútvarpsins af broti þegar það á við. Við meðferð málsins óskaði fjölmiðlanefnd eftir upplýsingum um tekjur af kostun þáttaraðarinnar Saga HM. Svör Ríkisútvarpsins voru á þá leið að ekki væri unnt að sundurgreina virði kostana vegna þeirrar þáttaraðar sérstaklega, þar sem kostun vegna HM 2018 og Sögu HM hafi verið seld í einu lagi. Í sölugögnum þeim sem birt hafi verið á vef RÚV komi fram að viðkomandi kostunar- og auglýsingasamningur innihaldi:

- Kostun á þáttum fyrir og eftir alla 64 leikina á HM
- Allt að 20 sekúndur í hálfleik í leikjum Íslands á HM

² Um þetta vísar Ríkisútvarpið til gjaldskrár á vef RÚV: <http://ruv.is/ruv-okkar-allra/auglysingar>.



FJÖLMÍÐLANEFND

- 240 sekúndur í öðrum leikjum
- 20 sekúndur í hálfleik í æfingjaleikjum Íslands í aðdraganda HM
- 400 sekúndur í íslenskum og erlendum þáttum í aðdraganda HM
- Kostun á „Saga HM“, 17 þáttum sem hefjist í febrúar.

RÚV hafi ekki sundurgreint virði Sögu HM í þessu samhengi og líti raunar svo á að kostunin ein og sér hafi ekki haft í för með sér sérstakan tekjuauka fyrir RÚV.

Með vísan til alls þess sem fram hefur komið, þeirrar efnislegu niðurstöðu að Ríkisútvarpið hafi brotið gegn 2. mgr. og 5. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið og til þess að um er að ræða annað brot Ríkisútvarpsins gegn 2. mgr. 7. gr., sbr. ákvörðun 1/2017, hefur fjölmiðlanefnd ákveðið að leggja stjórnvaldssekt á Ríkisútvarpið í samræmi við 1. og 2. mgr. 17. gr. laganna. Telur fjölmiðlanefnd hæfilegt að sektarupphæð nemi 1.000.000 kr.

V. Ákvörðunarorð

Ríkisútvarpið braut gegn 2. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið með kostun á dagskrárliðnum Saga HM, sem sýnd var á RÚV sumarið 2018.

Þá braut Ríkisútvarpið gegn 5. mgr. 7. gr. laga um Ríkisútvarpið með ófullnægjandi birtingu gjaldskrár fyrir auglýsingar og kostanir í tengslum við HM 2018.

Ríkisútvarpið greiði 1.000.000 kr. í stjórnvaldssekt.

Hulda Árnadóttir

Halldóra Þorsteinsdóttir

Björn Vignir Sigurpálsson

Finnur Beck

Róbert H. Haraldsson