



FJÖLMÍÐLANEFND

Allsherjar- og menntamálanefnd
Alþingi v/Austurvöll
150 Reykjavík

Reykjavík, 12. febrúar 2021
Mál nr. 2021-2286 / 0.4

Efni: Umsögn fjölmiðlanefndar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011 (stuðningur við einkarekna fjölmiðla), 367. mál.

Fjölmiðlanefnd vísar til erindis frá nefndasviði Alþingis sem barst með tölvupósti dags. 21. janúar 2021. Með erindinu var óskað eftir umsögn fjölmiðlanefndar vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011 (um stuðning við einkarekna fjölmiðla), 367. mál. Var þess óskað að umsögn bærisk eigi síðar en 4. febrúar 2021. Þann 3. febrúar sl. var óskað eftir fresti til að svara og var umbeðinn frestur veittur til 12. febrúar 2021.

Með frumvarpinu, sem lagt var fram á Alþingi 3. desember 2020, er lagt til að komið verði á fót nýju stuðningskerfi fyrir einkarekna fjölmiðla hér á landi vegna kostnaðar sem fellur til við miðlun á fréttum, fréttatengdu efni og umfjöllun um samfélagsleg málefni, sbr. a-lið (62. gr. d) 2. gr. frumvarpsins.

Lagt er til að einkareknum fjölmiðlum verði veittur stuðningur í formi endurgreiðslu á allt að 25% af stuðningshæfum kostnaði sem fellur til við að afla og miðla slíku efni og skilgreindur er í frumvarpinu. Miðað er við að stuðningur til fjölmiðils geti ekki orðið hærri en 25% af fjárveitingum til verkefnisins. Gert er ráð fyrir að árlegur kostnaður ríkissjóðs vegna fyrirhugaðra lagabreytinga verði allt að 400 millj. kr. og er meðtalinn kostnaður við úrvinnslu umsókna og þóknun vegna starfa úthlutunarnefndar. Þess má geta að frumvarp um stuðning við einkarekna fjölmiðla var lagt fram á 150. löggjafarþingi 2019-2020, en í því frumvarpi var að finna ýmis skilyrði fyrir rekstrarstuðningi sem ekki er að finna í því frumvarpi sem hér er til umsagnar.

Í greinargerð segir að frumvarpið byggist á norrænni fyrirmynd, auk þess sem fyrirmynd þeirra skilyrða, sem umsækjendur þurfa að uppfylla til að hljóta rekstrarstuðning, er að nokkru að finna í reglugerð nr. 670/2020 sem mennta- og menningarmálaráðherra setti 3. júlí 2020 um stuðning til einkarekinna fjölmiðla vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Reglugerðin var sett í þeim tilgangi að útfæra nánar fyrirkomulag sérstaks rekstrarstuðnings til einkarekinna fjölmiðla, samkvæmt heimild í bráðabirgðaákvæði VI í lögum um fjölmiðla, sbr. 9. gr. laga um

breytingu á ýmsum lögum til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru nr. 37/2020. Var umsýsla vegna úthlutunar hins sérstaka rekstrarstuðnings til einkarekinna fjölmiðla þá í höndum fjölmiðlanefndar, sem skilaði tillögum um úthlutun hans til mennta- og menningarmálaráðherra þann 20. ágúst 2020. Gert er ráð fyrir að úthlutun samkvæmt því frumvarpi sem nú liggur fyrir verði í höndum úthlutunarnefndar sem skipuð verði af mennta- og menningarmálaráðherra en fjölmiðlanefnd sjái um umsýslu vegna umsókna.

Fjölmiðlanefnd telur jákvætt að íslensk stjórnvöld hyggist styðja árlega við rekstur einkarekinna fjölmiðla og fylgja þar með fordæmi norræna nágrannaríkja Íslands. Áratugahefð er fyrir stuðningi norskra, sænskra og danskra stjórnvalda við einkarekna fjölmiðla en í Finnlandi hafa styrkirnir einskorðast við nýsköpunarstyrki og styrki til fréttablaða á tungumálum minnihlutahópa á undanförunum árum. Hefur stuðningskerfið verið útfært með ólíkum hætti í þessum löndum, eins og rakið er í greinargerð með frumvarpinu. Í þessu samhengi er vert að benda á að Noregur, Finnland, Danmörk og Svíþjóð hafa um árabil setið í efstu fjórum sætunum á lista samtakanna *Bláðamenn án landamæra* yfir þau ríki þar sem frelsi fjölmiðla er talið vera mest. Stuðningur stjórnvalda við fjölmiðla hefur því ekki verið talinn hafa neikvæð áhrif á sjálfstæði og frelsi fjölmiðla í þessum löndum, heldur þvert á móti verið til þess fallinn að efla frjálsa fjölmiðlun.¹

Athugasemdir fjölmiðlanefndar

Hér á eftir fara athugasemdir fjölmiðlanefndar við einstakar greinar frumvarpsins, í þeirri röð sem þær koma fyrir, og aðrar athugasemdir sem viðkoma efni þess.

Um samráð við samningu frumvarpsins

Í skýringum við fyrirliggjandi frumvarp segir að við gerð þess hafi samráð verið haft við starfsmenn fjölmiðlanefndar. Hér gætir misskilnings. Samráðið við starfsmenn fjölmiðlanefndar við undirbúning frumvarpsins takmarkaðist við ósk mennta- og menningarmálaráðuneytið til starfsmanna fjölmiðlanefndar, frá nóvember 2020, um samantekt með upplýsingum um heildarlaunagreiðslur þeirra fjölmiðla sem sóttu um sérstakan rekstrarstuðning til einkarekinna fjölmiðla 2020 og minnisblaði um þær breytingar sem orðið hafa í stefnumótun varðandi styrki til fjölmiðla í Danmörku á undanförunum tveimur árum. Var ráðuneytinu afhent minnisblöð með umbeðnum upplýsingum í nóvember 2020.

Í greinargerð með frumvarpinu er vísað til óformlegs samtals við framkvæmdastjóra fjölmiðlanefndar. Þar segir að fram hafi komið í samtölum við framkvæmdastjóra fjölmiðlanefndar að flókið hafi verið að meta hvort efnistöð fjölmiðla væru sannanlega fjölbreytt og hefðu breiða skírskotun. Í þessu sambandi er rétt að upplýsa að þær upplýsingar

¹ 2020 *World Press Freedom Index*. Reporters without Borders (RFS). Sótt 3.2.2021 af <[2020 World Press Freedom Index | RSF](#)>

voru veittar ráðuneytinu þegar þess var farið á leit við nefndina að útbúinn yrði listi yfir alla íslenska fjölmiðla sem myndu falla undir fyrrgreinda skilgreiningu. Framkvæmdastjóri nefndarinnar upplýsti ráðuneytið um að ekki væri unnt að útbúa slíkan lista fyrirfram, enda þyrfti að meta innihald hvers miðils fyrir sig. Sú hefði einmitt verið raunin þegar styrkir voru veittir árið 2020 til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru. Þetta ber að skilja svo að einungis var bent á að um matskennda ákvörðun væri að ræða og að meta þyrfti innihald hvers miðils fyrir sig. Því þyrfti að vanda hugtakanotkun og tryggja að það væri alveg skýrt hvaða fjölmiðlar féllu undir ákvæði laganna. Það er því ekkert því til fyrirstöðu að meta innihald fjölmiðla með sambærilegum hætti og gert er á hinum Norðurlöndunum en þar eru gerðar ítarlegar kröfur um breiða skírskotun og fjölbreytt efni og vísað til þess að faglegar unnar fréttir og fréttatengt efni sé grundvöllur lýðræðislegrar umræðu í samfélaginu.

1. gr.

Fjölmiðlanefnd leggur til að skýringum á hugtakinu „samfélagsleg málefni“ verði bætt við ákvæðið. Að mati nefndarinnar er ekki fullkomlega skýrt hvort hugtakið „samfélagsleg málefni“ eigi að taka til umfjöllunar um íþróttir, þ. á m. beinna útsendinga og textalýsinga frá íþróttakappleikjum. Þá sé ekki skýrt hvort hugtakið eigi að taka til umfjöllunar um menningu og listir, lífsstíl, trúmál eða viðtöl við einstaklinga úr ýmsum samfélagshópum, svo dæmi séu tekin. Fjölmargar sjónvarpsstöðvar og fleiri fjölmiðlar hér á landi fjalla eingöngu um íþróttir og ein sjónvarpsstöð fjallar eingöngu um trúmál. Til að taka af allan vafa skiptir máli að gildissvið frumvarpsins sé afmarkað með skýrum hætti.

Þá leggur fjölmiðlanefnd til að skýringum á hugtakinu „fréttatengt efni“ verði bætt við ákvæðið. Að mati nefndarinnar er t.d. ekki fullkomlega skýrt hvort íþrótt- og veðurfréttir teljist falla undir hugtakinu. Hið sama á við um aðra umfjöllun um íþróttir, þar á meðal beinar útsendingar og textalýsingar frá íþróttakappleikjum og -mótum.

2. gr.

a. (62. gr. d.)

Stuðningur við einkarekna fjölmiðla

Í a-lið (62. gr. d) 2. gr. er fjallað um markmið rekstrarstuðnings stjórnvalda við einkarekna fjölmiðla. Segir þar að styðja skuli við og efla útgáfu á fréttum, fréttatengdu efni og umfjöllun um samfélagsleg málefni með því að veita einkareknum fjölmiðlum rekstrarstuðning, sbr. 62. gr., vegna hluta kostnaðar sem fellur til við að afla og miðla slíku efni. Markmiðið sé að koma til móts við einkarekna fjölmiðla til að jafna stöðu íslenskra fjölmiðla gagnvart erlendum auglýsingaveitum og samfélagsmiðlum.

Fjölmiðlanefnd tekur undir nauðsyn þess að þegar í stað verði gripið til aðgerða vegna breytts neyslumynsturs almennings og sístækkandi hlutdeildar erlendra miðla á íslenskum markaði á undanförunum misserum. Hérlendir fjölmiðlar standa frammi fyrir harðri samkeppni við erlend

stórfyrirtæki sem reka fjölmiðla á borð við Viaplay, Disney+ og Netflix, auk þess sem auglýsingatekjur renna í auknum mæli til Facebook og Google. Misræmi í samkeppnisstöðu íslenskra og erlendra fjölmiðla og efnahagsleg áhrif kórónuveirufaraldursins hafa valdið tekjufalli og veikt fjárhagsstöðu íslenskra fjölmiðla. Rekstrarvandi fjölmiðla hefur nú þegar haft neikvæð áhrif á aðgengi almennings að fréttum og nægir þar að nefna að fjölmiðlveitan Sýn greip nýverið til þeirra aðgerða að loka aðgengi annarra en áskrifenda að fréttatíma Stöðvar 2.

Fjallað er um þýðingarmikið hlutverk fjölmiðla fyrir opna og upplýsta þjóðfélagsumræðu í greinargerð með frumvarpinu. Um leið bendir fjölmiðlanefnd á að á Norðurlöndunum vísa markmiðsákvæði sambærilegra laga til þess að tilgangurinn með því að veita fjölmiðlum rekstrarstuðning sé að efla lýðræði og lýðræðislega umræðu, tryggja aðgengi almennings að frétttaflutningi sjálfstæðra fjölmiðla um land allt og stuðla að fjölbreytni og aukinni fagmennsku í fjölmiðlun. Þannig hefur verið undirstrikað að hið endanlega markmið sé því fyrst og fremst að tryggja lýðræðislega umræðu, styrkja upplýsingarétt almennings og auka fjölbreytni á markaði en ekki einvörðungu að jafna stöðu innlendra fjölmiðla gagnvart erlendum miðlum.

b. (62. gr. e.)

Úthlutunarnefnd

Í **b. lið 2. gr.** frumvarpsins kemur fram að mennta- og menningarmálaráðherra skipi þriggja manna úthlutunarnefnd um stuðning við einkarekna fjölmiðla. Skulu nefndarmenn tilnefndir af ríkisendurskoðanda og skal einn uppfylla starfgengisskilyrði héraðsdómara, einn vera löggiltur endurskoðandi og sá þriðji hafa sérþekkingu á fjölmiðlum eða fjölmiðlarétti.

Fjölmiðlanefnd gerir ekki athugasemd við að sjálfstæð úthlutunarnefnd sjái um afgreiðslu umsókna um sérstakan rekstrarstuðning, enda getur farið vel á því að úthlutun fjármuna til fjölmiðla sé í höndum annarra en eftirlitsaðila þeirra, sbr. það hlutverk sem fjölmiðlanefnd er falið á grundvelli laga um fjölmiðla nr. 38/2011. Um pólitíska ákvörðun er að ræða sem fjölmiðlanefnd tekur ekki afstöðu til.

c. (62. gr. f.)

Umsókn

Í **1. mgr. c-liðar 2. gr.** segir að berist umsókn um rekstrarstuðning vegna næstliðins árs eftir 31. mars, skuli vísa henni frá. Heimilt sé þó að taka umsókn til meðferðar hafi hún borist að þessum fresti liðnum ef gildar ástæður eru fyrir töfnni. Úthlutunarnefnd meti í hverju tilviki fyrir sig hvað telja skuli gildar ástæður í þessu sambandi.

Dagsetningin 31. mars er hin sama og miðað er við í 23. gr. laga um fjölmiðla um skil fjölmiðla á árlegum skýrslum til fjölmiðlanefndar. Í framkvæmd hefur komið í ljós að til undantekninga heyrir ef ársreikningar fjölmiðla eru tilbúnir frá hendi löggiltra endurskoðanda svo snemma árs

og hafa stærra fjölmiðlafyrirtæki á markaði komið óformlegum athugasemdum þess efnis á framfæri við fjölmiðlanefnd. Af þeim ástæðum teldi fjölmiðlanefnd til bóta að frestur til skila á umsóknum samkvæmt f-lið 62. gr., og einnig á skýrslum fjölmiðla samkvæmt 23. gr. laga um fjölmiðla, miðaðist við 31. maí ár hvert.

Í 4. mgr. c-liðar 2. gr. segir að fjölmiðlanefnd sjái um umsýslu umsókna og veiti úthlutunarnefnd sérfræðiaðstoð eftir nánara samkomulagi. Skuli kostnaður við mat á umsóknum og annarri umsýslu greiddur úr ríkissjóði.

Eins og að framan greinir var umsýsla vegna úthlutunar sérstaks rekstrarstuðnings til einkarekinna fjölmiðla vegna heimsfaraldurs kórónuveiru í höndum fjölmiðlanefndar, og tók mennta- og menningarmálaráðherra ákvörðun um úthlutun hans að fengnum tillögum fjölmiðlanefndar haustið 2020. Nam fjárveiting vegna hins sérstaka rekstrarstuðnings þá einnig 400 millj. kr. Af þeirri fjárhæð var frádreginn kostnaður vegna auglýsinga (252.763 kr.) og vinnu löggilts endurskoðanda (129.258 kr.), samtals 382.021 kr. Kostnaður við vinnu starfsmanna og fulltrúa í fjölmiðlanefnd var greiddur af fjárveitingum til fjölmiðlanefndar og því ekki dreginn frá þeirri 400 millj. kr. fjárveitingu sem til skiptanna var. Í kostnaðarmati sem fylgir frumvarpi því sem hér er til umsagnar er aðeins gert ráð fyrir 400 millj. kr. framlagi og því hvergi að sjá að umsýslukostnaður við úthlutun verði greiddur sérstaklega.

Samkvæmt fyrirliggjandi frumvarpi virðist kostnaður vegna þóknunar fulltrúa í úthlutunarnefnd eiga að koma til frádráttar þeim 400 millj. kr. sem veita á í hinn sérstaka rekstrarstuðning. Ekkert er þó fjallað um kostnað við úrvinnslu umsókna. Ljóst er að ef frumvarpið verður að lögum þarf að gera ráð fyrir árlegum kostnaði við umsýslu starfsmanna nefndarinnar, enda fylgir því mikil vinna að fara yfir allar umsóknir og undirbúa gögn fyrir úthlutunarnefnd. Verði ákvörðun tekin um að allur umsýslukostnaður og kostnaður við þóknun úthlutunarnefndar verði dreginn af heildarfjárveitingum verkefnisins getur þetta fyrirkomulag leitt til þess að heildarfjárveiting til verkefnisins skerðist meira en hún gerði fyrir úthlutun hins sérstaka rekstrarstuðnings vegna heimsfaraldurs kórónuveiru haustið 2020. Í ljósi framangreinds, og þess að gera má ráð fyrir því að umsóknir fjölmiðla um rekstrarstuðning verði fleiri en árið 2020, telur fjölmiðlanefnd koma til greina að hækka heildarfjárveitingu til verkefnisins.

d. (62. gr. g.)

Skilyrði fyrir rekstrarstuðningi

Engar athugasemdir eru gerðar við 1. tölulið.

Í 2. tölul. d-liðar 2. gr. segir í 1. málslíð: *Fjölmiðill skal jafnframt hafa starfað með leyfi frá fjölmiðlanefnd óslitið í 12 mánuði eða lengur.*

Einungis sú starfsemi hljóð- og myndmiðla sem krefst tíðniúthlutunar er leyfisskyld skv. 17. gr. laga um fjölmiðla en aðrir fjölmiðlar eru skráningarskyldir skv. 14. gr. laganna.

Fjölmiðlanefnd leggur til að seinni hluti ákvæðisins verði orðaður á þessa leið: „*Fjölmiðill skal jafnframt hafa starfað óslitið í 12 mánuði eða lengur eftir skráningu hjá fjölmiðlanefnd.*“

Í 3. tölul. d-liðar 2. gr. kemur fram það skilyrði að fjölmiðlaveita sem miðlar efni á landsvísu hafi að lágmarki þrjá starfsmenn í fullu starfi við öflun og miðlun efnis. Að mati fjölmiðlanefndar er skilyrðið til þess fallið að tryggja að hinn sérstaki rekstrarstuðningur styðji við fjölmiðlastarfsemi sem rekin er í atvinnuskyni og þar sem fjölmiðlun er megintilgangur starfseminnar. Ljóst er að hinum sérstaka rekstrarstuðningi stjórnvalda til einkarekinna fjölmiðla er ekki ætlað að styðja við fjölmiðlastarfsemi sem rekin er í tómstundum eða sem hluti af hugsjónastarfi. Er þetta í samræmi við starfsreglur fjölmiðlanefndar nr. 1363/2011, þar sem fram kemur að það sé skýr vísbending að um fjölmiðil sé að ræða þegar fjölmiðlaveita hefur það að atvinnu að miðla fjölmiðlaefni og ber þannig ábyrgð á ritstjórnarlegri skipan og endanlegri samsetningu fjölmiðilsins. Þjónusta sem ekki hafi þann megintilgang falli á hinn bóginn sjaldnast undir hugtakið fjölmiðill í skilningi laga um fjölmiðla.

Skilyrðið um að fjölmiðill, sem miðlar efni á landsvísu, hafi að minnsta kosti þrjá eða fleiri starfsmenn í fullu starfi við öflun og miðlun efnis eykur þannig líkur á því að stuðningur stjórnvalda renni til ritstjórna sem hafa burði til að sinna metnaðarfullum verkefnum. Með því að undanskilja staðbundna miðla frá þeirri kröfu er jafnframt tryggt að hinn sérstaki rekstrarstuðningur renni til fjölbreyttrar flóru svæðisbundinna miðla, sem lúta öðrum lögmálum varðandi umfang reksturs en stærri miðlar.

Í 4. tölul. d-liðar 2. gr. er skilyrði um að fjölmiðlaveita hafi staðið skil á árlegri skýrslugjöf til fjölmiðlanefndar vegna ársins á undan og hafi veitt fjölmiðlanefnd fullnægjandi gögn og upplýsingar um eignarhald til fjölmiðlaveitunnar, þ.m.t. gögn um raunverulegan eiganda.

Fjölmiðlanefnd tekur undir mikilvægi þess að réttar upplýsingar um eignarhald fjölmiðla liggi fyrir en skylda fjölmiðla til að upplýsa um eigendur sína er lögfest í 14. og 17. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 og skylda til að upplýsa um eigendaskipti í 22. gr. sömu laga.

Engar athugasemdir eru gerðar við **5. og 6. tölul. d-liðar 2. gr.**

Í 7. tölul. d-liðar 2. gr. er að finna skilyrði, um að fjölmiðlaveita megi ekki hafa verið í fjárhagserfiðleikum í lok ársins á undan. Vísað er í reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 651/2014 um almenna hópundanþágu (hér eftir GBER-reglugerðin) en sama skilyrði var að finna í reglugerð 670/2020. Fjölmiðlanefnd bendir á að ákvæðið felur þannig í sér skýr viðmið um það hvað teljist fjárhagserfiðleikar en borið hefur á misskilningi í umræðum um frumvarpið varðandi þetta tiltekna atriði. Því telur nefndin rétt að skýra ákvæðið frekar.

Fjölmiðlaveita, sem sækir um sérstakan rekstrarstuðning árið 2021, má ekki hafa verið í fjárhagserfiðleikum þann 31. desember 2020, nema hún uppfylli skilyrði þess að teljast lítið fyrirtæki. Fyrirtæki teljast vera í fjárhagserfiðleikum ef eitt eða fleiri eftirfarandi skilyrða 18. tölul. 2. gr. GBER-reglugerðarinnar eru uppfyllt.

a) Þegar um er að ræða félag með takmarkaðri ábyrgð þar sem **meira en helmingur skráðs hlutafjár hefur glatast vegna uppsafnaðs taps**. Undanþegin eru lítil eða meðalstór fyrirtæki sem hafa verið starfrækt skemur en í þrjú ár. Þetta á við þegar frádráttur uppsafnaðs taps frá varasjóði (og öllum öðrum þáttum sem almennt eru taldir hluti af eiginfjárgrunni félagsins) leiðir til neikvæðrar uppsafnaðrar fjárhæðar sem er hærri en helmingur skráðs hlutafjár.

b) Þegar um er að ræða fyrirtæki þar sem a.m.k. einhverjir aðilar bera ótakmarkaða ábyrgð á skuldum félagsins, þar sem **meira en helmingur skráðs hlutafjár, sem fram kemur í bókhaldi félagsins, hefur glatast vegna uppsafnaðs taps**. Undanþegin eru lítil eða meðalstór fyrirtæki sem hafa verið starfrækt skemur en í þrjú ár.

c) Þegar fyrirtækið **sætir gjaldþrotameðferð eða uppfyllir skilyrði samkvæmt landslögum um að vera tekið til gjaldþrotameðferðar** að beiðni kröfuhafa.

d) Þegar fyrirtæki hefur **fengið björgunaraðstoð og hefur enn ekki endurgreitt lánið eða aflétt ábyrgðinni eða hefur fengið aðstoð til endurskipulagningar og er enn bundið endurskipulagningaráætlun**.

e) Þegar um er að ræða fyrirtæki sem er hvorki lítið né meðalstórt þar sem síðastliðin tvö ár: 1) hefur **hlutfall milli bókfærðra skulda fyrirtækisins og eigin fjár verið hærra en 7,5 og 2) hefur hlutfall vaxtaþekju hagnaðar fyrir fjármagnsliði, skatta og afskriftir (e. EBITDA) verið undir 1,0**.

Þess skal getið að textinn hér að ofan hefur verið einfaldaður og leturbreytingar eru fjölmiðlanefndar. Reglugerðina sjálfa má nálgast í gegnum vefhlekk í neðanmálgrein.²

e. (62. gr. h.)

Stuðningshæfur rekstrarkostnaður

Í **e-lið 2. gr.** frumvarpsins kemur fram að þeir kostnaðarliðir sem teljist stuðningshæfur rekstrarkostnaður séu annars vegar beinn launakostnaður og hins vegar beinar verktakagreiðslur blaða- og fréttamanna, ritstjóra og aðstoðarritstjóra, myndatökumanna, ljósmyndara og *prófarkalesara*, vegna *öflunar og miðlunar á efni*. [Leturbreyting fjölmiðlanefndar]. Um er að ræða sambærilegt ákvæði og í 6. gr. reglugerðar 670/2020, með tveimur breytingum: Annars vegar hefur prófarkalesurum verið bætt við upptalningu starfsheita í ákvæði frumvarpsins og gerir fjölmiðlanefnd engar athugasemdir við það. Hins vegar er ekki lengur tekið fram að stuðningshæfur rekstrarkostnaður verði að stafa frá miðlun á fréttum og fréttatengdu efni, heldur „öflun og miðlun á efni“.

Framangreindar orðalagsbreytingar virðast gefa til kynna að fjölmiðlaveitur sem ekki miðla fréttum og fréttatengdu efni geti nú einnig sótt um sérstakan rekstrarstuðning. Orðalag annarra ákvæða frumvarpsins samræmist þó ekki þeirri túlkun á efnislegu gildissviði frumvarpsins og verður hún því ekki lögð til grundvallar. Þannig segir í markmiðsákvæði **a.liðar 2. gr.** að styðja skuli við og efla útgáfu á *fréttum, fréttatengdu efni og umfjöllun um samfélagsleg málefni* með því að veita einkareknum fjölmiðlum rekstrarstuðning, sbr. 62. gr. g., vegna hluta kostnaðar

² Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 61/2014 frá 17. júní 2014 þar jsem tilgreindir eru flokkar aðstoðar sem samrýmast innri markaðnum til beitingar á 107. og 108. gr. sáttmálans (GBER). <https://www.efta.int/media/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/translated-acts/icelandic/i32014R0651.pdf>

sem falli til við að *afla og miðla slíku efni*. Þá segir í **c-lið 2. gr.**, sem fjallar um umsóknir, að skila beri upplýsingum meðal annars um meðalfjölda stöðugilda, fjölda verktaka og heildarfjárhæð greiðslna til þeirra *vegna miðlunar á fréttum og fréttatengdu efni* fyrir árið á undan. Í **f-lið 2. gr.** um útreikning og hámark rekstrarstuðnings segir að við ákvörðun um fjárhæð rekstrarstuðnings skuli meðal annars litið til launa, fjölda starfsmanna og verktakagreiðslna *vegna miðlunar á fréttum og fréttatengdu efni* á ritstjórnnum árið á undan, ásamt útgáfutíðni. Þá segir í 2. kafla í greinargerð með frumvarpinu, um tilefni og nauðsyn lagasetningar, að lagt sé til að einkareknir fjölmiðlar geti, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, fengið stuðning í formi endurgreiðslu á hluta kostnaðar sem til falli við að *afla og miðla fréttum, fréttatengdu efni og umfjöllun um samfélagsleg málefni* hér á landi. [Leturbreytingar eru fjölmiðlanefndar.]

Af orðalagi **e-lið 2. gr.** mætti leiða að frumvarpinu væri ætlað að styðja við rekstur allra skráðra fjölmiðla en ekki aðeins fjölmiðla sem miðla fréttum og fréttatengdu efni og umfjöllun um samfélagsleg málefni. Fjölmiðlanefnd bendir á að um innbyrðis ósamræmi er að ræða í frumvarpinu. Nauðsynlegt er að orðalag sé skýrt þannig að ljóst sé hvaða fjölmiðlar eigi rétt á endurgreiðslum. Þá þurfi að skýra hugtökin „samfélagsleg málefni“ og „fréttatengt efni“ nánar í hugtakaskilgreiningum, líkt og fram kom í umfjöllun um 1. gr.

f. (62. gr. i.)

Útreikningur og hámark rekstrarstuðnings

Útgáfutíðni ekki skilgreind

Krafa um útgáfutíðni er ekki skilgreind í frumvarpinu. Í **f-lið 2. gr.** segir þó að við ákvörðun um rekstrarstuðnings skuli meðal annars litið til launa, fjölda starfsmanna og verktakagreiðslna *vegna miðlunar á fréttum og fréttatengdu efni* á ritstjórnnum árið á undan, *ásamt útgáfutíðni*. [Leturbreyting fjölmiðlanefndar.] Eins og rakið er í greinargerð með frumvarpinu eru gerðar kröfur um útgáfutíðni í a.m.k. þremur nágrannaríkjum sem veita styrki til fjölmiðla. Í Danmörku er gerð sú krafa að fjölmiðill komi út a.m.k. tíu sinnum á ári en í Noregi þarf fjölmiðill að koma út a.m.k. 48 sinnum á hverju almanaksári. Í Svíþjóð þarf prentmiðill að koma út a.m.k. einu sinni í viku, auk þess sem gerðar eru kröfur um lágmarksupplag.

Samkvæmt þeim kröfum sem gerðar voru í reglugerð 670/2020 urðu miðlar að koma út að lágmarki 48 sinnum á ári til að eiga þess kost að sækja um sérstakan rekstrarstuðning. Þá var kveðið á um það í sömu reglugerð að netmiðlar miðluðu nýju efni daglega. Þá var skilyrði um útgáfutíðni að finna í frumvarpi til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla (stuðningur við öflun og miðlun fréttu, fréttatengds efnis o.fl.) sem birt var í samráðsgátt stjórnvalda 31. janúar 2019. Í umsögn sinni um frumvarpið, dags. 15. febrúar 2020, benti fjölmiðlanefnd á að nokkrir prentmiðlar næðu ekki því lágmarki að vera gefnir út fjörutíu og átta sinnum á ári. Ekki væri heldur gert ráð fyrir því að smærri miðlar, eins og landshluta-, héraðs-, hverfis- eða bæjarmiðlar, sem hafa einungis einn starfsmann, tækju sér t.d. sumarfrí miðað við þær kröfur sem gerðar voru til útgáfutíðni í frumvarpinu.

Verði útgáfutíðni ekki nánar skilgreind í frumvarpi því sem hér er til umsagnar leggur fjölmiðlanefnd til að ákvæði **f-liðar 2. gr.** verði túlkað í samræmi við þau lágmarkssjónarmið um útgáfutíðni prentmiðla sem miðað hefur við í nágrannaríkjum Íslands en miðað verði við að aðrir fjölmiðlar, þ.e. vefmiðlar og hljóð- og myndmiðlar, miðli nýju efni daglega.

Hámark rekstrarstuðnings og aðferðafræði við útreikning

1. Í frumvarpinu er ekki fjallað sérstaklega um fjölbreytni og fjölræði á fjölmiðlamarkaði að öðru leyti en því að í greinargerð kemur fram að styrkjum nágrannaríkja á Norðurlöndum sé ætlað að tryggja fjölbreytni og stuðla að faglegri blaða- og fréttamennsku til hagsbóta fyrir almenning. Þá kemur fram að í Noregi fari stærsti hluti ríkisstyrkjanna til næststærstu fjölmiðlanna á tilteknu svæði. Miðlar sem séu stærstir eða einir á tilteknu svæði fái aðeins styrki ef þeir falli í þann flokk að teljast til smærri fjölmiðla. Þannig er tilgangur ríkisstyrkja í Noregi ekki að styðja stærstu miðlana á markaði, heldur að tryggja samkeppni og fjölbreytni á markaði.

Hámark rekstrarstuðnings til hvernar og einnar fjölmiðlaveitu er og verður pólitísk ákvörðun. Færa má rök fyrir því að stærstu fjölmiðlaveiturnar hafi meiri burði til að sinna metnaðarfullum verkefnum en smærri miðlar, þótt þær standi, eins og aðrar fjölmiðlaveitur, höllum fæti í samkeppni við erlenda miðla á borð við Viaplay, Disney+, Netflix, Facebook og Google. Fjölmiðlanefnd telur þó rétt að nefna að ákvæði um 100 millj. kr. hámark rekstrarstuðnings til hvernar og einnar fjölmiðlaveitu í **f-lið 2. gr.** gerir að verkum að þrjár stærstu einkareknu fjölmiðlaveiturnar á markaði fá í sinn hlut langstærstan hluta þeirra fjármuna sem til úthlutunar eru. Af því leiðir að minna verður til skiptanna fyrir fjölmiðlaveitur sem eru smærri í sniðum og með lægri rekstrarkostnað. Að mati fjölmiðlanefndar er þetta fyrirkomulag ekki til þess fallið að hafa jákvæð áhrif á fjölbreytni og fjölræði á fjölmiðlamarkaði, sem er einn megintilgangur laga um fjölmiðla nr. 38/2011.

2. Mikilvægt er að aðferðafræði við útreikning á hlutfallslegri skerðingu sé skýr. Til að taka af allan vafa um þá aðferðafræði sem miða ber við, við útreikning á hlutfallslegri skerðingu, telur fjölmiðlanefnd rétt að gera sérstaklega grein fyrir henni í skýringum við ákvæðið. Samkvæmt orðalagi og framsetningu **f. (62. gr. i.)** er aðferðafræðin þessi:

1. Komi í ljós að 25% hlutur stuðningshæfs rekstrarkostnaðar hjá einhverjum umsækjanda sé hærri en 100 milljónir kr. ber að miða við að hlutur hans fyrir hlutfallslega skerðingu teljist 100 millj. kr. en ekki hærri.

2. Stuðningur til allra umsækjenda verði skertur í jöfnum hlutföllum þar til heildarupphæðin er hin sama og áætlaðar fjárveitingar til verkefnisins, að frádregnum kostnaði við úrvinnslu umsókna og þóknun vegna starfa úthlutunarnefndar.

Fjölmiðlanefnd bendir á að skýr aðferðafræði við útreikninga skiptir verulegu máli til að unnt sé að tryggja gagnsæi og fyrirsjáanleika. Er það ekki síst mikilvægt í ljósi þess að sú

heildarfjárhæð sem er til ráðstöfunar skiptist á milli fjölmiðla út frá rekstrarkostnaði hvers fjölmiðils fyrir sig. Aukinn rekstrarkostnaður eins fjölmiðils hækkar fjárframlag stjórnvalda til hans á kostnað fjárframlaga til annarra miðla.

Aðrar athugasemdir við efni frumvarpsins

Óljóst gildissvið

Í reglugerð nr. 670/2020 var eitt skilyrði fyrir stuðningshæfi umsækjenda um sérstakan rekstrarstuðning að efni fjölmiðla á þeirra vegum væri fjölbreytt. Fjölbreytt efni var skilgreint svo: *Fjölbreytt efni er efni sem birtist í fjölmiðlum og hefur breiða skírskotun og er fyrir allan almennig á Íslandi en ekki afmarkaða hópa. Í þessu felst að efnistöð séu almenn og fjölbreytt en ekki bundin við eitt afmarkað eða fá svið.*

Sama skilyrði um fjölbreytt efni var að finna í frumvarpi til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla (stuðningur við öflun og miðlun fréttu, fréttatengds efnis o.fl.) sem birt var í samráðsgátt stjórnvalda 31. janúar 2019.

Árið 2020 voru tveir umsækjendur um sérstakan rekstrarstuðning til einkarekinna fjölmiðla ekki taldir uppfylla skilyrði reglugerðar nr. 670/2020 um fjölbreytt efni. Það voru annars vegar prent- og vefmiðill sem fjallar um íslenska hestinn og hestamennsku og hins vegar lítill vefmiðill sem fjallar um menningu, listir, nýsköpun og frumkvöðlastarf á landsbyggðinni. Að mati fjölmiðlanefndar gátu efnistöð þessara miðla hvorki talist uppfylla skilyrði c-liðar 5. gr. reglugerðar nr. 670/2020 um almenn og fjölbreytt efnistöð, sbr. 2. tölul. 3. gr. reglugerðarinnar, né skilyrði 6. gr. reglugerðarinnar um miðlun fréttu og fréttatengds efnis.

Ekki er gerð sú krafa í fyrirbyggjandi frumvarpi að efni fjölmiðla sé fjölbreytt, líkt og gert var í reglugerð nr. 670/2020. Af því virðist mega ráða að fjölmiðlaveitur sem miðla efni á afmörkuðu sviði, eða fyrir afmarkaða hópa, geti fallið undir gildissvið frumvarpsins og geti sótt um sérstakan rekstrarstuðning, að öðrum skilyrðum uppfylltum. Undir það geti t.d. fallið fjölmiðlar sem miðla fréttum á afmörkuðu sviði íþróttu, teljist íþróttufréttir á annað borð til fréttatengds efnis og/eða umfjöllunar um samfélagsleg málefni.

Reynsla Svía af því að skilyrða rekstrarstuðning við framfylgd siðareglu

Í Svíþjóð hefur sú krafa m.a. verið gerð til umsækjenda um rekstrarstuðning við fjölmiðla að þeir hafi skuldbundið sig til að fylgja siðareglum blaðamanna. Á fjarfundum norrænna fjölmiðlanefnda, sem haldinn var í janúar 2021, lýstu starfsmenn sænsku fjölmiðlanefndarinnar, *Myndigheten för press, radio och tv*, reynslu sinni af umsýslu vegna styrkja til einkarekinna fjölmiðla vegna heimsfaraldurs kórónuveiru árið 2020. Fram kom í máli þeirra að umsóknum tveggja sænskra fjölmiðla hefði verið hafnað, þar sem þeir höfðu ekki skuldbundið sig til að fylgja siðareglum með sama hætti og aðrir umsækjendur. Um var

að ræða fjölmiðla sem höfðu orðið uppvísir að því að dreifa falsfréttum og samsæriskenningum. Vakti sú ákvörðun sænsku fjölmiðlanefndarinnar töluverða athygli og kváðust starfsmenn hennar í kjölfarið hafa orðið fyrir ítrekuðu persónulegu aðkasti á opinberum vettvangi.

Fjölmiðlanefnd bendir á hér á landi er fyrirkomulag með öðrum hætti, þ.e. fjölmiðlar skuldbinda sig ekki til að fylgja siðareglum með sama hætti og gert er í t.d. Svíþjóð og Bretlandi. Að mati nefndarinnar er vert að huga að því að sú staða gæti komið upp hér á landi, eins og í Svíþjóð, að á meðal umsækjenda yrði skráður fjölmiðill sem hefði tekið upp á því að dreifa samsæriskenningum og upplýsingaóreiðu sem væri víðs fjarri faglegum viðmiðum í blaða- og fréttamennsku en teldist engu að síður einhvers konar umfjöllun um samfélagsleg málefni.

Ráðdeild í rekstri

Sú aðferðafræði sem byggt er á í frumvarpinu einblínir á endurgreiðslur stuðningshæfs rekstrarkostnaðar. Þegar byggt er á viðmiðum um kostnað getur myndast tilhneiging til að viðhalda háum rekstrarkostnaði, enda hækkar rekstrarstuðningur í hlutfalli við kostnað þar til ákveðnu þaki er náð. Fjölmiðlanefnd bendir á að slíkt stuðningsfyrirkomulag getur verið varasamt þar sem það hvetur ekki til ráðdeildar í rekstri fjölmiðla. Um leið telur fjölmiðlanefnd mikilvægt að fjölmiðlar geti boðið samkeppnishæf laun og að hægt sé að tryggja að reynslumikið fólk haldist í stéttinni en hverfi ekki á braut til annarra starfa.

Sem dæmi um önnur viðmið en rekstrarkostnað má nefna að í Danmörku er tekið tillit til umfangs ritstjórnarefnis og útgáfutíðni við styrkveitingar og fá sambærilegir fjölmiðlar þannig sambærilega styrki óháð rekstrarkostnaði. Þegar Finnar greiddu rekstrarstyrki til einkarekinna fjölmiðla, vegna heimsfaraldurs kórónuveiru á síðasta ári, voru fjárveitingar ákveðnar út frá fjölda blaða- og fréttamanna á hverjum miðli fyrir sig. Þannig má finna ýmis dæmi um önnur viðmið en rekstrarkostnað sem nota má til að styðja við rekstur einkarekinna fjölmiðla. Með því að byggja á öðrum viðmiðum en rekstrarkostnaði skapast hvati til að skoða nýjar miðlunarleiðir, nýta tæknibreytingar og nýsköpun til að lækka ýmsa kostnaðarþætti í rekstri fjölmiðla. Á Norðurlöndunum er enda rík áhersla lögð á að styrkja ný viðskiptamódel í sessi og hvetja til nýsköpunar í fjölmiðlarekstri.

Fyrir hönd fjölmiðlanefndar,



Heiðdís Lilja Magnúsdóttir
lögfræðingur



Elfa Ýr Gylfadóttir
framkvæmdastjóri