

Þskj. Xx – xx mál.

## Frumvarp til laga um fjölmiðla

### I. kafli. Markmið og skilgreiningar.

#### 1. gr.

##### *Markmið.*

Markmið laga þessara er að stuðla að tjáningarfrelsi, frelsi til upplýsinga, fjölmiðlalæsi, fjölbreytni og fjölræði í fjölmiðlun sem og að efla vernd neytenda á þeim vettvangi. Markmið laganna er jafnframt að koma á fót samræmdu regluverki á vettvangi fjölmiðlunar óháð því miðlunarformi sem notað er.

#### 2. gr.

##### *Skilgreiningar.*

Í lögum þessum hafa eftirfarandi hugtök þá merkingu sem hér greinir:

1. **Aðgangskassi** er tæki sem ætlað er að taka á móti og vinna úr öllum þáttum stafrænna útsendinga og senda til sjónvarpstækja, þ.á.m. þegar við á að veita aðgang að hljóð- og myndmiðlunarefni sem einungis er aðgengilegt gegn endurgjaldi.
2. **Auglýsing** er viðskiptaorðsending sem í felst hvers konar tilkynning sem miðlað er gegn endurgjaldi eða í eigin þágu fjölmiðlaþjónustuveitanda og felur í sér kynningu á ímynd, vöru eða þjónustu.
3. **Ábyrgðarmaður** er einstaklingur sem fer með yfirstjórn fjölmiðlaþjónustuveitanda. Ef fjölmiðlaþjónustuveitandi er einstaklingur telst sá einstaklingur sjálfkrafa ábyrgðarmaður.
4. **Dagskrá** er heildarsamsetning dagskrárliða.
5. **Dagskrárliður** er safn hljóð og/eða hreyfimynda sem mynda stakan lið innan áætlunar eða skrár sem veitandi fjölmiðlaþjónustu setur saman og sem er að formi og efni sambærilegt hljóðvarpi eða sjónvarpsútsendingu.
6. **Dulin viðskiptaorðsending** er kynning í máli eða myndum á vörum, þjónustu, heiti, vörumerki eða starfsemi aðila er framleiðir vöru eða veitir þjónustu í dagskrárliðum þegar slík kynning er til þess ætluð af hálfu

fjölmiðlaþjónustuveitanda að þjóna auglýsingamarkmiðum og gæti villt um fyrir neytendum að því er eðli hennar varðar.

7. **Efnisstjóri** er starfsmaður fjölmiðlaþjónustuveitanda sem ber ábyrgð á efnisvali hverju sinni og ákvarðar hvernig það skuli skipulagt, t.d. ritstjóri, dagskrárstjóri, fréttastjóri og aðrir sambærilegir stjórnendur.
8. **Erlent endurvarp** er sjónvarpsútsending frá erlendum fjölmiðlaþjónustuveitanda sem móttakin er af innlendum fjölmiðlaþjónustuveitanda og dreift er af hinum síðar nefnda til notenda hér á landi.
9. **Evrópskt efni** er það hljóð- og myndmiðlunarefni sem fellur undir n-lið 1. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunar Evrópusambandsins 89/552/EB, með síðari breytingum.
10. **Fjarskiptafyrirtæki** er einstaklingur eða lögaðili sem hefur tilkynnt Póst- og fjarskiptastofnun um fyrirhugaðan rekstur fjarskiptaþjónustu eða fjarskiptanets.
11. **Fjarskiptanet** er sendikerfi og þar sem það á við skiptistöðvar, beinar og önnur úrræði sem gera mögulegt að miðla merkjum eftir þræði, þráðlaust, með ljósbylgjum, rafdreifikerfi, háspennulínunum eða með öðrum rafsegulaðferðum, þ.m.t. net fyrir hljóð- og myndmiðlun.
12. **Fjarsala** er hljóð- og myndsending í viðskiptaskyni sem í felst beint tilboð eða sala á vöru og þjónustu, þ.m.t. fasteignum, til almennings þar sem við miðlun tilboðs og gerð samnings er notuð ein, eða fleiri, fjarskiptaaðferðir án þess að neytandi og seljandi hittist. Til fjarsölu teljast bæði fjarsölubættir og fjarsöluinnskot. Fjarsölubættir eru heildstæðir dagskrárliðir en fjarsöluinnskot er efni sem miðlað er á milli dagskrárliða og lýtur sömu reglum og viðskiptaorðsendingar.
13. **Fjölmiðill** er hvers konar miðill sem með reglubundnum hætti miðlar til almennings efni er lýtur ritstjórn. Til fjölmiðla teljast m.a. dagblöð og tímarit, ásamt fylgiritum þeirra, internetmiðlar, hljóð- og myndmiðlar og aðrir sambærilegir miðlar.
14. **Fjölmiðlaþjónusta** er sú þjónusta sem fjölmiðlar veita.
15. **Fjölmiðlaþjónustuveitandi** er einstaklingur eða lögaðili sem starfrækir fjölmiðil.
16. **Flutningur** skv. reglum um flutningsrétt og flutningsskyldu tekur til flutnings og dreifingar á myndefni frá tengipunkti sjónvarpsstöðvar til aðgangakassa notenda.
17. **Flutningsreglur** eru reglur um flutningsrétt og flutningsskyldu.
18. **Flutningsréttur** (e. must offer) felur í sér að fjölmiðlaþjónustuveitendum er skylt, að nánar gættum skilyrðum uppfylltum, að verða við beiðni fjarskiptafyrirtækis um dreifingu á efni.

19. **Flutningsskylda** (e. must carry) felur í sér að fjarskiptafyrirtækjum er skylt, að nánar gættum skilyrðum uppfylltum, að verða við beiðni fjölmiðlaþjónustuveitenda um dreifingu efnis.
20. **Gagnvirk auglýsing** er auglýsing sem gerir móttakanda hljóð- og myndefnis kleift að nálgast auglýsingar að eigin frumkvæði í gegnum hvers konar viðtæki.
21. **Hlaðvarp** kallast það þegar dagskrárliðir í heild eða að hluta í formi hljóðskráa eru boðnir almenningi til niðurrhals.
22. **Hljóð- og myndsending í viðskiptaskyni** er annars vegar viðskiptaorðsending og hins vegar fjarsala.
23. **Hljóðmiðlun** er þjónusta sem veitandi fjölmiðlaþjónustu býður og er annars vegar hljóðvarp og hins vegar hlaðvarp eða annars konar hljóðmiðlun eftir pöntun.
24. **Hljóðmiðlun eftir pöntun** (ólínuleg hljóðmiðlun) er þjónusta sem veitandi fjölmiðlaþjónustu býður án tillits til þess viðtækis sem notað er til móttöku útsendingarinnar og án tillits til þess hvort greiða þurfi fyrir efnið eður ei þannig að notandi getur hlustað á dagskrárliði í heild eða að hluta þegar hann svo kys og að sérstakri beiðni hans á grundvelli efnisskrár fjölmiðlaþjónustuveitanda.
25. **Hljóðvarp** (línuleg hljóðmiðlun) er hvers konar miðlun hljóðefnis án tillits til þess viðtækis sem notað er til móttöku efnisins þar sem veitandi fjölmiðlaþjónustu býður fram samtímis hlustun á dagskrárliði á grundvelli dagskráráætlunar.
26. **Kostun** er hljóð- og myndsending í viðskiptaskyni sem tekur til hvers konar framlaga opinbers fyrirtækis, einkafyrirtækis eða einstaklings til fjármögnunar einstakra dagskrárliða með það fyrir augum að vekja athygli á heiti viðkomandi, vörumerki, ímynd, starfsemi eða vörum, enda fáist viðkomandi hvorki við hljóð- né myndmiðlun eða framleiðslu hljóð- eða myndverka.
27. **Læst útsending** er hljóðvarp eða sjónvarpsútsending þar sem hljóð- eða myndmerkjum hefur verið breytt í því skyni að veita einungis þeim aðgang að útsendingunni sem greitt hafa fyrir hana.
28. **Myndmiðlun** er þjónusta sem veitandi fjölmiðlaþjónustu býður og er annars vegar sjónvarpsútsending og hins vegar myndmiðlun eftir pöntun.
29. **Myndmiðlun eftir pöntun** (ólínuleg myndmiðlun) er þjónusta sem veitandi fjölmiðlaþjónustu býður, án tillits til þess viðtækis sem notað er til móttöku efnisins og án tillits til þess hvort greiða þurfi fyrir efnið eður ei, þannig að notandi getur horft á dagskrárliði í heild eða að hluta þegar hann svo kys og að sérstakri beiðni hans á grundvelli efnisskrár fjölmiðlaþjónustuveitanda.
30. **Prentmiðill** er fjölmiðill sem miðlar ritefni á prentuðu eða öðru sambærilegu formi, svo sem dagblöð og tímarit.

31. **Rafrænn ritmiðill** er fjölmiðill sem miðlar ritefni með rafrænum hætti svo sem internetútgáfur dagblaða og tímarita, dagblöð og tímarit sem dreift er með tölvupósti og aðrir internetmiðlar.
32. **Ritefni** er texti sem miðlað er sjálfstætt. Til ritefnis teljast jafnframt uppdrættir, teikningar, myndir, nótur o.fl.
33. **Ritmiðlun** er þjónusta sem veitandi fjölmiðlaþjónustu býður og er annars vegar miðlun ritefnis á prentuðu eða öðru sambærilegu formi og hins vegar miðlun ritefnis með rafrænum hætti.
34. **Ritstjórn** felur í sér stjórn á vali og skipan þess efnis sem miðlað er.
35. **Sjálfstæður framleiðandi hljóð- eða myndefnis** er fyrirtæki, sem jafnframt er sjálfstæður lögaðili, óháður viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda í þeim skilningi að hann er ekki undir beinum eða óbeinum yfirráðum hans, hvorki sér í lagi né sameiginlega með öðrum, og hefur frelsi til að skilgreina sína eigin viðskiptastefnu.
36. **Sjónvarpsútsending** (línuleg myndmiðlun) er hvers konar miðlun myndefnis án tillits til þess viðtækis sem notað er til móttöku útsendingarinnar þar sem veitandi fjölmiðlaþjónustu býður fram samtímis áhorf á dagskrárliði á grundvelli dagskráráætlunar.
37. **Skjaskipt auglýsing** er auglýsing þar sem á hluta skjás er birt auglýsing samhliða útsendingu hvers kyns myndmiðlunarefnis.
38. **Sýndarauglýsing** er auglýsing sem ekki er til staðar á vettvangi upptöku myndefnis en er bætt við þannig að hún birtist við útsendingu eða annars konar miðlun efnisins.
39. **Viðskiptaorðsendingar** eru texti, myndir og/eða hljóð sem er ætlað að vekja, beint eða óbeint, athygli á vörum, þjónustu eða ímynd lögaðila eða einstaklings sem stundar atvinnustarfssemi og er miðlað gegn greiðslu eða öðru endurgjaldi eða til kynningar í eigin þágu. Til viðskiptaorðsendinga teljast m.a. auglýsingar, kostun og vöruinnsetning.
40. **Viðtæki** er hvert það tæki sem tekur á móti og miðlar fjölmiðlaefni, s.s. sjónvarp, hljóðvarp, tölva, lófatölva, farsími.
41. **Vöruinnsetning** er viðskiptaorðsending sem tekur til allra gerða hljóð- og myndsendinga í viðskiptaskyni sem taka til eða vísa til vöru, þjónustu eða vörumerkis hennar með þeim hætti að þær komi fram í dagskrárlið gegn greiðslu eða öðru endurgjaldi.
42. **Útvarpsmerki** er sendibylgja, hvort heldur sem er um þráð eða þráðlaus, sem ber hljóð- og myndmiðlunarefni til viðtækja og/eða aðgangskassa, ýmist á stafrænu eða hliðrænu formi.

## II. kafli. Gildissvið og lögsaga.

### 3. gr.

#### *Gildissvið.*

Lög þessi gilda um alla fjölmiðla er miðla efni sem ætlað er almenningi hér á landi, að teknu tilliti til ákvæðis 4. gr. Þau gilda því um allt hljóð- og myndefni í læstri eða ólæstri dagskrá, línulegri dagskrá eða eftir pöntun sem og allt ritefni hvort sem því er miðlað á prentuðu eða öðru sambærilegu formi eða með rafrænum hætti.

### 4. gr.

#### *Lögsaga yfir fjölmiðlaþjónustuveitendum sem miðla myndefni.*

Íslenska ríkið hefur lögsögu yfir þeim fjölmiðlaþjónustuveitendum sem miðla myndefni og hafa staðfestu á Íslandi. Slíkur aðili telst hafa staðfestu hér á landi í eftirfarandi tilvikum:

- a. Þegar hann hefur aðalskrifstofu sína á Íslandi og ákvarðanir um dagskrárefni og aðra þætti sem lúta að ritstjórn eru teknar hér á landi.
- b. Þegar hann hefur aðalskrifstofu sína á Íslandi en ákvarðanir um dagskrárefni og aðra þætti sem lúta að ritstjórn eru teknar í öðru ríki, eða öfugt, að því tilskildu að verulegur hluti starfsliðs við myndmiðlunina starfi hér á landi.
- c. Þegar hann hefur aðalskrifstofu sína á Íslandi en ákvarðanir um dagskrárefni og aðra þætti sem lúta að ritstjórn eru teknar í öðru ríki og verulegur hluti starfsliðs við myndmiðlunina starfar í báðum ríkjum.
- d. Þegar hann hefur aðalskrifstofu sína á Íslandi en ákvarðanir um dagskrárefni og aðra þætti sem lúta að ritstjórn eru teknar í öðru ríki, eða öfugt, og verulegur hluti starfsliðs við myndmiðlunina starfar í hvorugu þessara ríkja, og viðkomandi hefur hafið útsendingar skv. útvarpsleyfi sem veitt var með stoð í íslenskum lögum og haldið stöðugum og virkum tengslum við íslenskt efnahagslíf.

Íslenska ríkið hefur jafnramt lögsögu yfir þeim fjölmiðlaþjónustuveitendum sem miðla myndefni og hvorki hafa staðfestu hér á landi skv. ákvæði 1. mgr. né í öðru EES-ríki, ef þeir uppfylla eitt eftirfarandi skilyrða:

- a) Nota jarðstöð sem staðsett er hér á landi til sendingar merkis í gervitungl; eða
- b) nota flutningsgetu gervitungls sem tilheyrir Íslandi, ef ekki er notuð jarðstöð sem staðsett er í öðru EES-ríki til sendingar merkis í gervitungl.

Komi upp vafi um það hvort fjölmiðlaþjónustuveitandi sem miðlar myndefni heyri undir lögsögu íslenska ríkisins eða annars EES-ríkis, og ekki reynist unnt að skera úr um það á grundvelli 1. eða 2. mgr., skal úr því leyst á grundvelli ákvæða samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. sérstaklega 2. kafla III. hluta samningsins um staðfesturétt.

## 5. gr.

### *Tímabundin stöðvun á móttöku myndmiðlunarefnis frá öðrum EES-ríkjum.*

Þrátt fyrir skyldu íslenska ríkisins til þess að tryggja frelsi til móttöku sjónvarpsútsendinga frá öðrum EES-ríkjum getur Fjölmiðlastofa stöðvað slíka móttöku tímabundið að uppfylltum eftirtöldum skilyrðum:

- a. Útsendingin brýtur augljóslega, verulega og alvarlega gegn ákvæðum 27. eða 28. gr. laga þessara.
- b. Viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitandi hefur að minnsta kosti tvívegis á síðastliðnum 12 mánuðum brotið gegn ákvæðum a-liðar.
- c. Fjölmiðlastofa hefur tilkynnt viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda og Eftirlitsstofnun EFTA eða framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, eftir því sem við á, skriflega um meint brot og þær ráðstafanir sem hún hyggst grípa til verði brot endurtekið.
- d. Samráð við þar til bært stjórnvald í því aðildarríki sem fer með lögsögu yfir viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda og Eftirlitsstofnun EFTA eða framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, eftir því sem við á, hefur ekki leitt til lausnar innan 15 daga frá tilkynningu skv. c-lið og framhald er á meintu broti.

Þegar um er að ræða myndmiðlun eftir pöntun er heimilt að stöðva tímabundið móttöku myndefnis frá öðru EES-ríki á grundvelli sömu sjónarmiða og tiltekin eru í a-lið 1. mgr., sem og ef það myndefni sem um ræðir er að öðru leyti talið stríða gegn allsherjarreglu, verndun lýðheilsu, almannaöryggi eða neytendavernd.

Fjölmiðlastofa skal þó einungis stöðva móttöku myndefnis skv. 2. mgr. ef þar til bært stjórnvald í því aðildarríki sem fer með lögsögu yfir viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda hefur ekki orðið við beiðni stofnunarinnar um að grípa til aðgerða gagnvart þeim fjölmiðlaþjónustuveitanda sem í hlut á, eða þær aðgerðir sem það hefur gripið til eru ófullnægjandi. Þá skal Fjölmiðlastofa tilkynna Eftirlitsstofnun EFTA eða framkvæmdastjórn ESB, eftir því sem við á, um fyrirhugaða stöðvun á móttöku efnis áður en til hennar kemur.

Í bráðatilvikum er heimilt að víkja frá ákvæði 3. mgr. Slíkt skal þó án tafa tilkynnt Eftirlitsstofnun EFTA eða framkvæmdastjórn ESB, eftir því sem við á, og þar til bæru stjórnvaldi í viðkomandi aðildarríki og það rökstutt sérstaklega að um bráðatilvik hafi verið ræða.

## 6. gr.

### *Ráðstafanir gagnvart fjölmiðlaþjónustuveitendum sem miðla myndefni og heyra undir lögsögu annarra EES-ríkja.*

Telji Fjölmiðlastofa að fjölmiðlaþjónustuveitandi, sem heyrir undir lögsögu annars EES-ríkis en dreifir myndefni sem að mestu eða öllu leyti er ætlað til móttöku hér á landi, hafi brotið gegn ákvæðum laga þessara getur Fjölmiðlastofa farið fram á það við þar til

bær stjórnvöld í viðkomandi EES-ríki að þau beini því til fjölmiðlaþjónustuveitandans að hann fari að þeim ákvæðum sem um ræðir.

Telji Fjölmiðlastofa þá niðurstöðu sem fæst með beitingu 1. mgr. ekki fullnægjandi og að sá fjölmiðlaþjónustuveitandi sem um ræðir hafi öðlast staðfestu í viðkomandi EES-ríki gagngert í því skyni að sniðganga íslensk lög, er henni heimilt að grípa til viðeigandi ráðstafana gegn fjölmiðlaþjónustuveitandanum skv. lögum þessum að uppfylltum eftirfarandi skilyrðum:

- a. að hún hafi tilkynnt Eftirlitsstofnun EFTA eða framkvæmdastjórn ESB, eftir því sem við á, sem og þar til bærum yfirvöldum í viðkomandi EES-ríki um þær ráðstafanir sem hún hyggst grípa til og rökstutt þær, og
- b. að Eftirlitsstofnun EFTA eða framkvæmdastjórn ESB, eftir því sem við á, hafi staðfest að ráðstafanir þær sem um ræðir samrýmist ákvæðum EES-samningsins og að mat Fjölmiðlastofu skv. 1. og 2. mgr. sé rétt.

Komist framkvæmdastjórnin eða eftirlitsstofnun EFTA að þeirri niðurstöðu, að ráðstafanirnar samrýmist ekki ákvæðum EES-samningsins skal Fjölmiðlastofa ekki grípa til umræddra ráðstafana.

### **III. kafli. Stjórnsýsla.**

#### **7. gr.**

##### *Fjölmiðlastofa.*

Fjölmiðlastofa er sjálfstæð stofnun með sérstaka stjórn og heyrir stjórnarfarslega undir menntamálaráðherra. Stofnunin annast eftirlit skv. lögum þessum og annast daglega stjórnsýslu á því sviði sem löggin ná til.

Ákvörðunum Fjölmiðlastofu skv. lögum þessum verður ekki skotið til annarra stjórnvalda.

Kostnaður við starfsemi Fjölmiðlastofu greiðist úr ríkissjóði.

#### **8. gr.**

##### *Stjórn Fjölmiðlastofu.*

Með yfirstjórn Fjölmiðlastofu fer þriggja manna stjórn sem menntamálaráðherra skipar til fjögurra ára í senn. Einn fulltrúi skal skipaður skv. tilnefningu Hæstaréttar Íslands og annar skv. tilnefningu samstarfsnefndar háskólastigsins en þann þriðja skal ráðherra skipa án tilnefningar og skal hann jafnframt vera formaður stjórnar. Varamenn skulu skipaðir á sama hátt og skal varamaður formanns jafnframt vera varaformaður stjórnar. Stjórnarmenn skulu hafa sérþekkingu á fjölmiðlamálum og menntun sem nýtist á þessu sviði. Varamenn skulu fullnægja sömu skilyrðum og aðalmenn. Ráðherra ákvarðar þóknun stjórnarmanna.

Hlutverk stjórnar er að móta áherslur í starfi og fylgjast með starfsemi og rekstri Fjölmiðlastofu. Meiri háttar efnislegar ákvarðanir skal bera undir stjórn til samþykktar eða synjunar.

Stjórnarmenn skulu vera lögráða og fjár síns ráðandi. Þeir skulu hafa óflekkað mannorð og mega ekki í tengslum við atvinnurekstur hafa hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað skv. almennum hegningarlögum eða sérrefsilagaákvæðum.

Stjórnin skal setja sér starfsreglur þar sem m.a. skal kveðið á um hvað teljist til meiri háttar ákvarðana, sbr. 2. mgr. Reglurnar skulu birtar í B-deild Stjórnartíðinda.

## 9. gr.

### *Starfsmenn Fjölmiðlastofu.*

Forstöðumaður Fjölmiðlastofu skal ráðinn af stjórn stofnunarinnar. Forstöðumaður skal hafa menntun á háskólastigi og búa yfir sérþekkingu á sviði fjölmiðlamála. Kjararáð ákveður starfskjör forstjóra og stjórn stofnunarinnar setur honum starfslýsingu.

Forstöðumaður skal í umboði stjórnar stofnunarinnar annast daglega stjórnun á starfsemi hennar og rekstri. Hann ber ábyrgð á fjárreiðum Fjölmiðlastofu, ræður starfsmenn stofnunarinnar og ber að öðru leyti ábyrgð á starfsmannahaldi hennar.

## 10. gr.

### *Starfssvið Fjölmiðlastofu.*

Með starfsemi Fjölmiðlastofu skal leitast við að markmiðum og tilgangi laga þessara verði náð. Skal hún vinna að því að efla fjölbreytni, fjölræði og fjölmiðlalæsi og standa jafnframt vörð um tjáningarfrelsi og frelsi til upplýsinga og stuðla sérstaklega að því að vernd barna skv. fyrirmælum laga þessara sé virt.

Fjölmiðlastofa skal fara með þau verkefni sem henni eru falin lögum samkvæmt. Fjölmiðlastofa skal m.a.:

1. Fylgjast með því að fjölmiðlaþjónustuveitendur fari að fyrirmælum laga þessara, taka ákvarðanir í málum skv. þeim og beita viðurlögum þegar við á;
2. Fylgjast með stöðu og þróun á fjölmiðlamarkaði og safna upplýsingum þar að lútandi;
3. Annast samskipti við sambærileg stjórnvöld í öðrum EES-ríkjum og alþjóðastofnanir um málefni á starfsvettvangi sínum;
4. Annast eftirlit með skráningarskyldu, veitingu leyfa til hljóð- og myndmiðlunar og tryggja að lögboðnar upplýsingar um alla fjölmiðlaþjónustuveitendur séu til staðar; og
5. Annast eftirlit með innihaldi og framsetningu hljóð- og myndsendinga í viðskiptaskyni sem og viðskiptaorðsendinga í prentmiðlum og rafrænum ritmiðlum.



## 11. gr.

### *Málsmeðferð.*

Erindum vegna ætlaðra brota á ákvæðum laga þessara skal beint til Fjölmiðlastofu. Fjölmiðlastofa tekur ákvörðun um það hvort erindi sem berst stofnuninni gefi nægar ástæður til meðferðar. Við afgreiðslu mála skv. lögum þessum er Fjölmiðlastofu heimilt að raða málum í forgangsröð. Þá er Fjölmiðlastofu heimilt að taka upp mál að eigin frumkvæði.

Fjölmiðlastofa skal, eins fljótt og við verður komið, taka ákvörðun í málum vegna erinda sem til hennar er beint.

## 12. gr.

### *Sérstök rannsóknarheimild.*

Fjölmiðlastofa getur krafð fjölmiðlaþjónustuveitendur um skriflegar upplýsingar og gögn vegna ætlaðra brota á ákvæðum laga þessara og skulu slíkar upplýsingar og gögn þá veitt innan hæfilegs frests sem stofnunin setur.

Fjölmiðlastofa getur við rannsókn ætlaðra brota gegn þeim ákvæðum VI. kafla er varða viðskiptaorðsendingar og fjarsölu gert nauðsynlegar athuganir á starfsstöð fjölmiðlaþjónustuveitanda eða stað þar sem gögn eru varðveitt, þegar ríkar ástæður eru til að ætla að brotið hafi verið gegn umræddum ákvæðum. Við framkvæmd aðgerða skal fylgja ákvæðum laga um meðferð sakamála, um leit og hald á munum.

## 13. gr.

### *Upplýsingaskipti.*

Fjölmiðlastofu er heimilt að afhenda stjórnvöldum annarra ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu, sem og framkvæmdastjórn ESB eða, eftir því sem við á, Eftirlitsstofnun EFTA, upplýsingar og gögn sem nauðsynleg þykja við framkvæmd laga þessara í samræmi við skuldbindingar Íslands skv. samningnum um Evrópska efnahagssvæðið.

Við afhendingu upplýsinga og gagna skal eftir því sem við á setja sem skilyrði að:

1. farið verði með upplýsingarnar og gögnin sem trúnaðarmál hjá þeim sem við þeim tekur,
2. upplýsingarnar og gögnin verði aðeins notuð í því skyni sem kveðið er á um í samningnum um Evrópska efnahagssvæðið og í samræmi við beiðni um upplýsingar,
3. upplýsingarnar og gögnin verði aðeins afhent öðrum með samþykki Fjölmiðlastofu og í þeim tilgangi sem kveðið er á um.

#### **IV. kafli. Skráning fjölmiðla, leyfi til hljóð- og myndmiðlunar, gagnsæi, upplýsingagjöf o.fl.**

##### **14. gr.**

###### *Skráning fjölmiðla.*

Öll starfsemi sem fellur undir gildissvið laganna og ekki er leyfisskyld er skráningarskyld. Fjölmiðlaþjónustuveitendur sem ekki stunda leyfisskylda hljóð- og myndmiðlun skulu tilkynna Fjölmiðlastofu um starfsemi sína áður en hún hefst.

Tilkynning skv. 1. mgr. skal vera skrifleg og hafa að geyma upplýsingar um heiti viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda, kennitölu hans, lögheimili, netfang og vefsetur, heiti þess eða þeirra fjölmiðla sem hann starfrækir, nafn ábyrgðarmanns, ritstjórnar- eða dagskrárstefnu, kallmerki ef við á, og eignarhald á þeim fjölmiðlaþjónustuveitanda sem um ræðir.

Ábyrgðarmaður fjölmiðlaþjónustuveitenda skal hafa heimilisfesti hér á landi, vera lögráða og fjár síns ráðandi.

Fjölmiðlaþjónustuveitanda ber að tilkynna Fjölmiðlastofu um allar breytingar sem kunna að verða á högum hans og varða þær upplýsingar sem liggja til grundvallar tilkynningu hans skv. 2. mgr.

##### **15. gr.**

###### *Erlent endurvarp hljóð- og myndefnis.*

Hljóð- og myndmiðlunarefni sem endurvarpað er erlendis frá af fjölmiðlaþjónustuveitanda sem fellur undir gildissvið laganna ber að tilkynna til Fjölmiðlastofu. Tilkynning skal vera skrifleg og skal koma fram nafn þess erlenda fjölmiðlaþjónustuveitanda sem um er að ræða hverju sinni, heimili hans, netfang, vefsetur og kallmerki. Þá skal veita upplýsingar um ritstjórnarábyrgð, dagskrárstefnu og eignarhald á viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda ef tiltækar eru.

##### **16. gr.**

###### *Leyfi til hljóð- og myndmiðlunar.*

Til hljóð- og myndmiðlunar fjölmiðlaþjónustuveitenda sem heyra undir lögsögu íslenska ríkisins, og krefst tíðniúthlutunar hjá Póst- og fjarskiptastofnun, þarf leyfi Fjölmiðlastofu, nema annað sé sérstaklega ákveðið í lögum.

Fjölmiðlastofa getur veitt lögaðilum og einstaklingum tímabundið leyfi til hljóð- eða myndmiðlunar, annars vegar almennt leyfi til allt að sjö ára í senn og hins vegar skammtímaleyfi að hámarki til þriggja mánaða. Leyfi taka ýmist til landsins alls eða eru staðbundin og afmörkuð við einstaka landshluta.

## 17. gr.

### *Umsókn um leyfi til hljóð- og myndmiðlunar.*

Umsókn um almennt leyfi til hljóð- og myndmiðlunar skal vera skrifleg og hafa að geyma eftirfarandi upplýsingar:

- a. nafn umsækjanda, kennitölu, lögheimili, netfang og vefsetur,
- b. nafn ábyrgðarmanns,
- c. fyrirhugaða dagskrárstefnu,
- d. kallmerki,
- e. upplýsingar um aðra fjölmiðlastarfsemi umsækjanda,
- f. eignarhald á umsækjanda,
- g. hvort sótt er um leyfi til miðlunar hljóð- eða myndefnis á erlendu tungumáli og ástæður þess,
- h. hvort sótt er um leyfi fyrir landið allt eða staðbundið leyfi,
- i. hvort tilskilinna leyfa hafi verið aflað frá rétthöfum efnis,
- j. hvenær fyrirhugað sé að hefja miðlun hljóð- og myndefnis,
- k. til hve langs tíma leyfis er óskað.

Umsókn um skammtímaleyfi til hljóð- og myndmiðlunar skal einnig vera skrifleg og hafa að geyma sömu upplýsingar og tilgreindar eru í 1. mgr. að undanskildu því sem fram kemur í stafliðum e og f.

Umsækjandi um almennt leyfi skal skila vottorðum um heimilisfesti, lögræði og bússforræði ábyrgðarmanns og vottorði fyrirtækjaskrár um stofnun og tilvist félags, þegar við á.

Umsækjandi um leyfi skal hafa staðfestu í EES-ríki. Um heimild annarra til að starfrækja hljóð- eða myndmiðlun fer skv. lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri.

## 18. gr.

### *Meðferð umsókna um leyfi til hljóð- og myndmiðlunar.*

Fjölmiðlastofa skal áður en afstaða er tekin til umsóknar um leyfi leita umsagnar Póst- og fjarskiptastofnunar um tiltæka tíðni og útgeislað afl. Að fenginni þeirri umsögn ákveður Fjölmiðlastofa hvort leyfi skuli veitt.

Nú er leyfi til hljóð- eða myndmiðlunar veitt og skal þá tekið fram í skilmálum leyfis, hver sé handhafi þess, hvort um sé að ræða leyfi til hljóð- eða myndmiðlunar, við

hvaða landsvæði það afmarkast, gildistími þess, kallmerki, dagskrárstefnu viðkomandi sem og önnur atriði sem þýðingu kunna að hafa.

Póst- og fjarskiptastofnun úthlutar senditíðnum í samræmi við alþjóðasamþykktir til þeirra sem úthlutað hefur verið leyfi, og skal þá kveðið á um tæknilega eiginleika í samræmi við settar reglur og alþjóðasamþykktir, svo sem um tíðni og útgeislað afl.

## 19. gr.

### *Sérstakar skyldur leyfishafa.*

Rekstri, bókhaldi og fjárreiðum vegna hinnar leyfisskyldu starfsemi skal haldið aðgreindum frá öðrum rekstri og fjárreiðum leyfishafa. Fjölmiðlastofa getur krafist upplýsinga úr bókhaldi og reikningum leyfishafa, ef þess er talin þörf, um hvort laga- eða reglugerðarákvæði eða leyfisskilmálar hafi verið brotnir. Stjórn og starfsmenn Fjölmiðlastofu eru bundnir þagnarskyldu um allt það sem leynt á að fara.

Leyfi til hljóð og myndmiðlunar verður ekki framselt, leigt eða flutt með öðrum hætti til annars aðila. Nú er bú leyfishafa tekið til gjaldþrotaskipta, og/eða ábyrgðarmaður uppfyllir ekki skilyrði þau sem fram koma í 3. mgr. 17. gr. fellur þá leyfið þegar í stað úr gildi.

## 20. gr.

### *Breyting á skilmálum, endurnýjun og niðurfelling leyfis.*

Fjölmiðlaþjónustuveitanda ber að tilkynna Fjölmiðlastofu allar breytingar sem á leyfistímanum kunna að verða á högum hans og varða þær upplýsingar sem liggja til grundvallar umsókn hans, skv. 17 gr. laga þessara.

Óski leyfishafi eftir því að breyting verði gerð á skilmálum leyfis skal hann sækja um slíkt sérstaklega til Fjölmiðlastofu.

Óski leyfishafi eftir endurnýjun þess skal sótt um það til Fjölmiðlastofu eigi síðar en tveimur mánuðum áður en gildandi leyfi rennur út.

Hafi leyfishafi ekki hafið starfsemi innan sex mánaða frá uppgefnu tímamarki skv. j-lið 1. mgr. 17. gr. fellur leyfið sjálfkrafa niður. Sé starfsemi hætt og hún ekki hafinn á ný innan fjögurra mánaða telst leyfi sjálfkrafa niður fallið. Leyfishafa ber að tilkynna Fjölmiðlastofu þegar starfsemi lýkur varanlega.

## 21. gr.

### *Upplýsingagjöf á heimasíðu Fjölmiðlastofu.*

Á heimasíðu Fjölmiðlastofu skal birta upplýsingar um:

- a. Nafn þess sem tilkynnt hefur starfsemi sína eða hlotið leyfi, kennitölu, lögheimili, netfang og vefsetur og gildistíma leyfis þegar slíkt á við.
- b. Nafn ábyrgðarmanns.
- c. Dagskrárstefnu hljóð- og myndmiðla og síðari tilkynningar um breytingu hennar.
- d. Ritstjórnarstefnu prentmiðla og rafrænna ritmiðla og síðari tilkynningar um breytingu hennar.
- e. Eignarhald á fjölmiðlaþjónustuveitanda.
- f. Reglur fjölmiðlaþjónustuveitanda um ritstjórnarlegt sjálfstæði, ef við á.
- g. Ákvarðanir Fjölmiðlastofu í málum fjölmiðlaþjónustuveitenda. Úr hinni birtu útgáfu úrskurðar skal þó fella út upplýsingar um viðkvæm einkamálefni einstaklinga og mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni lögaðila sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari.

## 22. gr.

### *Tilkynningarskylda um eigendaskipti að fjölmiðlaþjónustuveitanda.*

Við sölu á hlut í fjölmiðlaþjónustuveitanda bera seljandi og kaupandi ábyrgð á því að tilkynning um söluna sé send Fjölmiðlastofu. Tilkynning um söluna skal hafa borist Fjölmiðlastofu innan tveggja virkra daga frá gerð kaupsamnings. Þetta ákvæði gildir þó ekki hafi stjórn hlutafélags gert samning við verðbréfamiðstöð skv. 3. mgr.

Eftir sérhvern aðalfund í einkahlutafélögum og hlutafélögum, sem eru skráningarskyld eða hafa hljóð- og myndmiðlunarleyfi skv. lögum þessum, skal stjórn félagsins senda Fjölmiðlastofu hlutaskrá félagsins innan fjögurra virkra daga frá því fundurinn var haldinn. Þetta ákvæði gildir þó ekki hafistjórn hlutafélags gert samning við verðbréfamiðstöð skv. 3. mgr.

Stjórn hlutafélags, sem er skráningarskyld eða hefur hljóð- og myndmiðlunarleyfi skv. lögum þessum og er eignarskráð í verðbréfamiðstöð, hefur heimild til að gera samning við verðbréfamiðstöð um að hún sendi daglega uppfærða hlutaskrá félagsins til Fjölmiðlastofu.

## 23. gr.

### *Skýrslugjöf fjölmiðlaþjónustuveitenda.*

Fjölmiðlaþjónustuveitendum er skylt að senda Fjölmiðlastofu árlega skýrslu sem hefur að geyma upplýsingar um eftirfarandi atriði, eftir því sem við á:

- a) Hlutfall evrópsks myndefnis í línulegri dagskrá.
- b) Hlutfall myndefnis frá sjálfstæðum framleiðendum í línulegri dagskrá.
- c) Hlutfall íslensks myndefnis í línulegri dagskrá.
- d) Hlutfall pantana á evrópsku myndefni í ólínulegri dagskrá.

- e) Hlutfall pantana á myndefni frá sjálfstæðum framleiðendum í ólínulegri dagskrá.
- f) Hlutfall pantana á íslensku myndefni í ólínulegri dagskrá.
- g) Aðgerðir viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda til að efla kynningu og framboð á evrópsku myndefni.
- h) Aðgerðir viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda til að auka aðgengi sjón- og heyrnaskertra að myndefni hans.
- i) Annað sem nauðsynlegt er til að mæla stöðu og þróun á fjölmiðlamarkaði.

Fjölmiðlaþjónustuveitendur skulu láta Fjölmiðlastofu skýrslu sína skv. 1. mgr. í té eigi síðar en 31. mars ár hvert vegna nýliðins árs.

Að undangenginni beiðni Fjölmiðlastofu er fjölmiðlaþjónustuveitendum, á öðrum tímum og þegar sérstaklega stendur á, jafnframt skylt að veita þær upplýsingar sem kveðið er á um í 1. mgr. innan hæfilegs frests sem stofnunin veitir.

Fjölmiðlastofa getur áskilið að faggilt skoðunarstofa staðfesti skýrslur fjölmiðlaþjónustuveitenda skv. 1. og 3. mgr. Fjölmiðlastofa greiðir þann kostnað sem af störfum skoðunarstofu hlýst.

Skoðunarstofa og starfsmenn hennar skulu bundnir þagnarskyldu um það sem þeir fá vitneskju um við framkvæmd verkefnisins skv. 4. mgr. og leynt á að fara. Um þagnarskylduna gilda ákvæði 18. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og skal brot á henni varða refsingu skv. 136. gr. almennra hegningarlaga.

## **V. kafli. Réttindi og skyldur fjölmiðlaþjónustuveitenda.**

### **24. gr.**

#### *Ritstjórnarlegt sjálfstæði.*

Fjölmiðlaþjónustuveitendur skulu setja sér reglur um ritstjórnarlegt sjálfstæði þeirra starfsmanna sinna sem sinna fréttum og fréttatengdu efni. Slíkar reglur skulu samdar í samráði við viðkomandi starfsmenn og eftir atvikum starfsmannafélag þeirra.

Í reglum um ritstjórnarlegt sjálfstæði skal m.a. fjallað um:

- a. Starfsskilyrði viðkomandi efnisstjóra, blaða- og fréttamanna ritmiðla og hljóð- og myndmiðla við að framfylgja ritstjórnar- og/eða dagskrárstefnu fjölmiðlaþjónustuveitandans.
- b. Starfshætti sem ætlað er að tryggja ritstjórnarlegt sjálfstæði viðkomandi efnisstjóra, blaða- og fréttamanna gagnvart eigendum fjölmiðlaþjónustuveitandans.
- c. Skilyrði áminningar og brottvikningar, viðkomandi efnisstjóra, blaða- og fréttamanna.

Reglur um ritstjórnarlegt sjálfstæði skulu sendar Fjölmiðlastofu til staðfestingar.

Reglur um ritstjórnarlegt sjálfstæði skulu endurskoðaðar árlega. Tilkynna skal Fjölmíðlastofu þegar endurskoðun hefur farið fram og senda henni nýja útgáfu af reglunum til staðfestingar hafi breytingar verið gerðar.

## **25. gr.**

### *Vernd heimildarmanna.*

Starfsmönnum fjölmiðlaþjónustuveitenda er óheimilt að upplýsa hver sé heimildarmaður að grein, riti, frásögn, tilkynningu eða öðru efni, hvort sem það hefur birst eða ekki, hafi heimildarmaður eða höfundur óskað nafnleyndar. Starfsmönnum fjölmiðlaþjónustuveitanda er jafnframt óheimilt að láta af hendi gögn sem hafa að geyma upplýsingar um heimildarmann eða höfund í slíkum tilvikum.

Bann 1. mgr. gildir einnig um þá sem vegna tengsla við fjölmiðlaþjónustuveitanda eða framleiðslu efnis hefur orðið kunnugt um hver heimildarmaður eða höfundur er eða hefur undir höndum gögn þar að lútandi.

Heimildavernd samkvæmt 1. og 2. mgr. verður einungis aflétt með samþykki viðkomandi heimildamanns eða höfundar eða á grundvelli 119. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008.

## **26. gr.**

### *Lýðræðislegar grundvallarreglur.*

Fjölmiðlaþjónustuveitendur skulu í öllu starfi sínu halda í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur og virða tjáningarfrelsi. Þeir skulu miðla fjölbreyttu efni og stuðla að því að mismunandi sjónarmið komi fram í umdeildum málum. Fjölmiðlaþjónustuveitendur skulu eftir fremsta megni gefa ólíkum hópum samfélagsins kost á að tjá skoðanir sínar og sjónarmið og stuðla að gagnkvæmum skilningi og virðingu fyrir ólíkum sjónarmiðum mismunandi hópa í samfélaginu. Þó skal fjölmiðlaþjónustuveitanda sem hefur þann yfirlýsta tilgangi að beita sér fyrir tilteknum málstað, vera óskyld að miðla efni sem gengur í berhöggi við stefnu miðilsins.

## **27. gr.**

### *Bann við hatursáróðri.*

Í fjölmiðlum er óheimilt að kynda undir hatri á grundvelli kynþáttar, kynferðis, kynhneigðar, trúarskoðana, þjóðernis, stjórnmálaskoðana eða menningarlegrar, efnahagslegrar eða félagslegrar stöðu í samfélaginu.

## 28. gr.

### *Vernd barna gegn skaðlegu efni.*

Fjölmiðlaþjónustuveitendum sem miðla hljóð- og myndefni er óheimilt að miðla efni, þar á meðal hljóð- og myndsendingum í viðskiptaskyni, sem getur haft skaðvænleg áhrif á líkamlegan, andlegan eða siðferðilegan þroska barna, einkum og sér í lagi efni sem felur í sér klám eða tilefnislaust ofbeldi.

Frá bannákvæði 1. mgr. má gera eftirfarandi undantekningar:

- a. Eftir kl. 21.00 á kvöldin og til kl. 05.00 á morgnana er heimilt að miðla efni í línulegri dagskrá sem ekki er talið við hæfi barna að því tilskyldu að á undan því fari skýr viðvörðun og það auðkennt með sjónrænu merki þegar um miðlun myndefnis er að ræða allan þann tíma sem efninu er miðlað.
- b. Heimilt er að miðla efni í línulegri dagskrá sem ekki er talið við hæfi barna að því gefnu að tryggt sé með viðeigandi tæknilegum ráðstöfunum að útsendingin nái ekki til barna.
- c. Heimilt er að miðla hljóð- og myndmiðlunarefni eftir pöntun sem ekki er talið við hæfi barna að því tilskyldu að tryggt sé með viðeigandi tæknilegum ráðstöfunum að börn hafi ekki aðgang að því.

Undantekningarákvæði a- og b-liða 2. mgr. taka ekki til hljóð- og myndefnis sem getur haft alvarleg skaðvænleg áhrif á líkamlegan, andlegan eða siðferðilegan þroska barna.

Aðrir fjölmiðlaþjónustuveitendur skulu kappkosta að efni sem haft getur skaðvænleg áhrif á líkamlegan, andlegan eða siðferðilegan þroska barna sé þeim hvorki aðgengilegt né miðlað til þeirra.

## 29. gr.

### *Tal og texti á íslensku.*

Fjölmiðlaþjónustuveitendur skulu eftir því sem við á stuðla að almennri menningarþróun og efla íslenska tungu. Þó skal heimilt að starfrækja fjölmiðla hér á landi á öðrum tungumálum en íslensku.

Hljóð- og myndefni á erlendu máli, hvort heldur sem því er miðlað í línulegri dagskrá eða eftir pöntun, skal jafnan fylgja íslenskt tal eða texti á íslensku eftir því sem við á hverju sinni. Það á þó ekki við þegar fluttir eru erlendir söngtextar eða þegar dreift er viðstöðulaust um gervitungl og móttökustöð fréttum eða fréttatengdu efni sem sýnir að verulegu leyti atburði sem gerast í sömu andrá. Við þær aðstæður skal fjölmiðlaþjónustuveitandi, eftir því sem kostur er, láta fylgja endursögn eða kynningu á íslensku á þeim atburðum sem orðið hafa.

Ákvæði 2. mgr. á ekki við þegar um er að ræða endurvarp frá erlendum sjónvarpsstöðvum, enda sé um að ræða viðstöðulaust, óstytt og óbreytt endurvarp



heildardagskrár sjónvarpsstöðva. Ákvæði 2. mgr. á heldur ekki við þegar viðkomandi hljóð- eða myndmiðill er starfræktur á öðru tungumáli en íslensku, sbr. 1. mgr.

### **30. gr.**

*Aðgengi sjón- og heyrnarskertra að myndmiðlunarefni.*

Þeir fjölmiðlaþjónustuveitendur sem miðla myndefni skulu eins og kostur er leitast við að þjónusta þeirra verði aðgengileg sjón- og heyrnarskertum. Úrræði til að tryggja aðgengi eru m.a. táknmál, textun og hljóðlýsing.

### **31. gr.**

*Skyldur vegna almannaheilla.*

Fjölmiðlaþjónustuveitanda er, ef brýna nauðsyn ber til og almannaheill krefst, skylt að miðla endurgjaldslaust tilkynningum frá almannavörnum, löggæslu, slysavarnafélögum eða hjálparsveitum og rjúfa línulega dagskrá ef þörf krefur.

### **32. gr.**

*Skylda til auðkenningar.*

Fjölmiðlaþjónustuveitanda sem miðlar hljóð- eða myndefni í línulegri dagskrá er skylt að birta nafn sitt eða annað auðkenni þegar um myndmiðlun er að ræða og kynna nafn sitt þegar um hljóðmiðlun er að ræða. Slík auðkenning skal eiga sér stað a.m.k. einu sinni á hverjum 30 mínútum útsendingar.

Efnisskrá fjölmiðlaþjónustuveitanda sem starfrækir hljóð- eða myndmiðlun eftir pöntun skal hafa að geyma upplýsingar um það hver veitandi þjónustunnar er.

Fjölmiðlaþjónustuveitandi sem miðlar ritefni á prentuðu formi skal nafngreindur í hverju eintaki sem og ritstjóri hafi slíkur aðili verið ráðinn.

Fjölmiðlaþjónustuveitandi sem miðlar ritefni á rafrænu formi skal nafngreina sig með fullnægjandi hætti í viðkomandi miðli sem og ritstjóri hafi slíkur aðili verið ráðinn.

### **33. gr.**

*Framboð myndefnis.*

Fjölmiðlaþjónustuveitendur sem miðla myndefni í línulegri dagskrá skulu kosta kapps um að meiri hluta útsendingartíma sé varið í dagskrárefni frá Evrópu. Með útsendingartíma er í þessu sambandi átt við heildarútsendingartíma að frádregnum þeim tíma sem varið er til fréttu, íþróttaviðburða, leikja, auglýsinga, textavarpþjónustu og fjarsölu.

Fjölmiðlaþjónustuveitendur sem miðla myndefni eftir pöntun skulu eftir því sem unnt er tryggja með viðeigandi aðferðum að evrópskt efni sé áberandi hluti af framboði þeirra.

### 34. gr.

#### *Dagskrárefni frá sjálfstæðum framleiðendum.*

Fjölmiðlaþjónustuveitendur sem miðla myndefni í línulegri dagskrá skulu, eftir því sem unnt er, sjá til þess að minnst 10% af útsendingartíma, sbr. 2. málsl. 1. mgr. 33. gr., á ári hverju eða minnst 10% af árlegu dagskrárfé sé varið til evrópskra verka sem framleidd eru af sjálfstæðum framleiðendum.

### 35. gr.

#### *Skylda til varðveislu á fjölmiðlaefni.*

Fjölmiðlaþjónustuveitendur skulu í a.m.k. 18 mánuði varðveita efni sem miðlað hefur verið. Miða skal upphaf tímafrest skv. 1. málsl. við það tímamark þegar efninu er fyrst miðlað.

### 36. gr.

#### *Réttur til andsvara.*

Aðili sem telur að lögmætir hagsmunir hans, einkum æra hans eða orðspor, hafi beðið tjón af því að rangt hafi verið farið með staðreyndir í fjölmiðli, hefur rétt til andsvara í viðkomandi miðli eða til annarra jafngildra úrræða. Andsvör skulu birt eða þeim miðlað þegar eftir að rök hafa verið færð fyrir beiðni þar um. Þegar um prentmiðil eða rafrænan ritmiðil er að ræða skal birta andsvör með sama hætti og annað efni viðkomandi miðils og á þeim stað, að eftir verði tekið og þegar um hljóð- eða myndmiðil er að ræða skal andsvörum miðlað á þeim tíma þegar hlustun eða áhorf er mest og með þeim hætti sem best hæfir miðlun þess efnis er beiðnin tekur til. Fjölmiðlaþjónustuveitanda er óheimilt að óska eftir greiðslu fyrir birtingu eða miðlun andsvars.

Fjölmiðlaþjónustuveitandi getur synjað beiðni um andsvar við eftirfarandi aðstæður:

1. Ef andsvarið fer yfir þau mörk í tíma eða lengd sem talin eru nauðsynleg til að leiðrétta staðreyndir málsins.
2. Ef í andsvarinu felst annað og/eða meira en að leiðrétta staðreyndir sem fram hafa komið hjá fjölmiðlaþjónustuveitandanum.
3. Ef andsvarið felur í sér efni sem brýtur í bága við almenn hegningarlög og er til þess fallið að gera fjölmiðlaþjónustuveitandann skaðabótaskyldann eða er andstætt almennu siðferði.
4. Ef andsvarið brýtur gegn lögvörðum hagsmunum þriðja aðila.

5. Ef aðili getur ekki sýnt fram á að hann eigi einstaklingsbundinna lögvarinna hagsmuna að gæta.
6. Ef upplýsingarnar sem fjölmiðlaþjónustuveitandinn miðlaði eru beinar tilvitnanir í gögn sem stafa frá stjórnvöldum eða dómstólum.

Synjun skv. 2. mgr. skal tilkynnt hlutaðeigandi innan þriggja sólarhringa frá því beiðni um andsvar er sett fram.

Synji fjölmiðlaþjónustuveitandi beiðni um andsvar samkvæmt 2. mgr. eða bregðist ekki við beiðni aðila innan þeirra tímamarka sem þar eru tilgreind getur hlutaðeigandi beint erindi þar að lútandi til Fjölmiðlastofu sem tekur ákvörðun um hvort aðili eigi rétt á að koma andsvörum á framfæri. Ákvörðun skal tekin innan viku frá því Fjölmiðlastofu berst erindi þar um og skal stofnunin leggja fyrir viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda að miðla andsvari án tafar þegar við á.

Skylt er að láta þeim sem telur á sér brotið og rétt á til andsvara skv. 1. og 2. mgr. endurgjaldslaust í té afrit af því efni sem um er að ræða. Ágreining um rétt til efnis skv. þessari málsgrein má einnig bera undir Fjölmiðlastofu til ákvörðunar.

Fjölmiðlaþjónustuveitendur skulu hafa aðgengilegt á heimasíðu sinni, eða með öðrum opinberum hætti, hvert aðili geti leitað telji hann að lögmætir hagsmunir sínir hafi beðið tjón. Gefa skal upp nafn, símanúmer og/eða netfang þess sem leita skal til hjá viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda.

## **VI. kafli. Viðskiptaorðsendingar og fjarsala.**

### **37. gr.**

#### *Almennar meginreglur.*

Viðskiptaorðsendingar og fjarsala skulu vera auðþekkjanleg sem slík og vera skýrt afmörkuð frá öðru efni með þeim hætti sem best hentar því formi miðlunar sem notað er hverju sinni.

Duldar viðskiptaorðsendingar eru óheimilar. Í hljóð- og myndsendingum í viðskiptaskyni skal ekki beita tækni til að hafa áhrif á fólk neðan marka meðvitaðrar skynjunar.

Viðskiptaorðsendingar og fjarsala skulu ekki:

1. Skerða virðingu fyrir mannlegri reisu;
2. Fela í sér nokkra mismunun á grundvelli kynferðis, kynþáttar eða þjóðernis, ríkisfangs, trúarbragða eða – skoðana, fötlunar, aldurs eða kynhneigðar;
3. Hvetja til hegðunar sem er hættuleg heilbrigði eða öryggi;
4. Hvetja til hegðunar sem er í áberandi andstöðu við umhverfisvernd.

Viðskiptaorðsendingar og fjarsala fyrir tóbaksvörur, áfengi, lyfseðilsskyld lyf sem og happdrættis- og veðmálafarsemi sem ekki hefur leyfi lögum skv. hér á landi eru

óheimilar. Þó er framleiðendum og söluaðilum lyfja heimilt að kynna nafn eða ímynd fyrirtækis síns með kostun hljóð- og myndmiðlunarefnis, án þess þó að um sé að ræða kynningu á einstökum lyfjategundum eða læknisfræðilegri meðferð.

### 38. gr.

*Vernd barna gegn ótilhlýðilegum viðskiptaorðsendingum og fjarsölu.*

Viðskiptaorðsendingar og fjarsala skal þannig gerð að ekki valdi börnum siðferðilegum eða líkamlegum skaða. Í viðskiptaorðsendingum og fjarsölu er óleyfilegt að:

- a. hvetja börn til þess að kaupa vöru eða þjónustu með því að notfæra sér reynsluleysi þeirra eða trúgirni,
- b. hvetja börn til þess að telja foreldra sína eða aðra á að kaupa vöru eða þjónustu sem auglýst er,
- c. hvetja börn til neyslu á matvælum og drykkjarvörum sem innihalda næringarefni og efni sem hafa næringar- og lífeðlisfræðileg áhrif og ekki er mælt með að séu í óhóflegum mæli hluti af mataræði, einkum fitu, transfitusýrur, salt/natríum og sykur,
- d. notfæra sér það sérstaka trúnaðartraust sem börn bera til foreldra, kennara eða annars fólks eða
- e. sýna börn að tilefnislausu við hættulegar aðstæður.

### 39. gr.

*Vöruinnsetning í hljóð- og myndefni.*

Vöruinnsetning er heimil í kvikmyndaverkum, myndum og þáttaröðum gerðum fyrir fjölmiðlaþjónustu, íþróttapáttum og léttum skemmtidagskrám.

Vöruinnsetning er jafnframt heimil í öðru hljóð- og myndmiðlunarefni þar sem ekki er um að ræða greiðslu heldur aðeins að tiltekna vörur séu afhentar eða þjónusta veitt án endurgjalds, svo sem leikmunir eða verðlaun, í því skyni að þau verði hluti af dagskrárlið.

Vöruinnsetning gegn greiðslu er þó aldrei heimil í hljóð- og myndmiðlunarefni sem ætlað er börnum.

Hljóð- og myndmiðlunarefni með vöruinnsetningu skal uppfylla allar eftirfarandi kröfur:

- a) Vöruinnsetningin má ekki snerta innihald hljóð- og myndmiðlunarefnisins að öðru leyti né hafa áhrif á ábyrgð og ritstjórnarlegt sjálfstæði veitanda fjölmiðlaþjónustunnar.
- b) Ekki skal beinlínis hvatt til kaupa eða leigu á vörum eða þjónustu.
- c) Varan eða þjónustan sem um ræðir skal ekki sett fram á óþarflega áberandi hátt.

- d) Áhorfendum skal greint frá því á skýran hátt, sé um vöruinnsetningu að ræða sem og frá hverjum hún stafar, m.a. þannig að dagskrárliðir með vöruinnsetningu séu auðkenndir á viðeigandi hátt við upphaf og lok þeirra og þegar slíkir dagskrárliðir hefjast aftur eftir auglýsingahlé.

Hafi veitandi fjölmiðlaþjónustunnar ekki sjálfur framleitt það hljóð- og myndmiðlunarefni sem um ræðir eða hann verið framleiddur í umboði veitanda þjónustunnar eða í fyrirtæki tengdu honum má falla frá auðkenningarskyldu samkvæmd d-lið 4. mgr.

#### 40. gr.

##### *Sýndarauglýsingar í myndefni.*

Sýndarauglýsingar eru heimilar í myndmiðlunarefni að eftirtöldum skilyrðum uppfylltum:

- a) Að staðsetning auglýsingarinnar sé eðlilegur hluti af umhverfi viðkomandi dagskrárliðar og raski ekki möguleikum áhorfenda á að fylgjast með framvindu hans.
- b) Að auglýsingin sé hvorki í andstöðu við efni dagskrárliðarins né skerði rétt réttthafa.
- c) Að áhorfendum sé greint frá því á skýran hátt að sýndarauglýsingar komi fyrir í viðkomandi dagskrárlið og frá hverjum þær stafa, m.a. þannig að dagskrárliður með sýndarauglýsingum sé auðkenndur á viðeigandi hátt við upphaf og lok hans og þegar dagskrárliðurinn hefst aftur eftir auglýsingahlé.

Sýndarauglýsingar eru þó aldrei heimilar í hljóð- og myndmiðlunarefni sem ætlað er börnum.

#### 41. gr.

##### *Tímar fyrir auglýsingar og fjarsöluinnskot í hljóð- og myndefni.*

Auglýsingum eða fjarsöluinnskotum er heimilt að skjóta inn í dagskrárliði með þeim hætti að það hafi ekki áhrif á framvindu þeirra, að teknu tilliti til eðlilegra hléa og til lengdar og eðlis dagskrárliðarins, sem og að gættum rétti réttthafa.

Við myndmiðlun skal hlutfall auglýsinga og fjarsöluinnskota innan hvernar klukkustundar ekki fara yfir 20%. Í merkingu þessa ákvæðis telst eftirfarandi ekki til auglýsinga:

- a. Tilkynningar frá fjölmiðlaþjónustuveitanda varðandi myndmiðlunarefni hans sjálfs og stoðframleiðslu sem leiðir beint af því efni, kostunartilkynningar og tilkynningar um vöruinnsetningu og sýndarauglýsingar.
- b. Tilkynningar um opinbera þjónustu og hjálparbeiðnir líknarstofnana sem birtar eru endurgjaldslaust.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. skal vera óheimilt að rjúfa útsendingu mynda sem gerðar eru fyrir sjónvarp (að undanteknum þáttaröðum, framhaldspáttum og heimildarmyndum), kvikmyndaverka og fréttapátta með auglýsingum og/eða fjarsöluinnskötum oftast en einu sinni fyrir hvert tímabil í dagskránni sem er að minnsta kosti 30 mínútur.

Óheimilt er að rjúfa útsendingu á guðsþjónustu eða sambærilegum trúarathöfnum sem og fréttum með auglýsingum eða fjarsöluinnskötum.

Auglýsingar og fjarsöluinnskot eru óheimil í dagskrá sem ætluð er börnum yngri en 12 ára. Bann þetta hefst 5 mínútum áður en dagskrá ætluð börnum yngri en 12 ára hefst og stendur þar til 5 mínútum eftir að útsendingu slíkrar dagskrár lýkur.

## 42. gr.

### *Kostun hljóð- og myndefnis.*

Heimilt er fjölmiðlaþjónustuveitanda að afla kostunar við gerð og kaup hljóð- og myndmiðlunarefnis, svo framarlega sem kostandi hefur ekki áhrif á innihald, efnistökk og/eða tímasetningu kostaðs efnis og raskar ekki ábyrgð og ritstjórnarlegu sjálfstæði fjölmiðlaþjónustuveitandans.

Óheimilt er að kosta fréttáútsendingar og fréttatengt efni.

Nú er efni kostað og má þá innihald þess ekki fela í sér hvatningu til kaupa eða leigu á vörum eða þjónustu kostanda eða annars aðila, t.d. með því að auglýsa slíka vöru eða þjónustu sérstaklega.

Kostað hljóð- og myndmiðlunarefni skal vera auðkennt sem slíkt með kynningu, nafni, vörumerki, öðru auðkenni kostanda eða öðrum þeim hætti sem best hentar því formi miðlunar sem notað er. Auðkenning skal eiga sér stað í upphafi efnispáttar, á meðan á honum stendur og/eða við lok hans.

Óheimilt er að aðrir en fjölmiðlaþjónustuveitandi kosti almennt dagskrá miðilsins þótt ekki gildi það um einstaka dagskrárliði.

## 43. gr.

### *Fjölmiðlaþjónusta á vettvangi hljóð- og myndmiðlunar sem eingöngu er helguð auglýsingum, fjarsölu og kynningu í eigin þágu og fjarsölubættir.*

Ákvæði laga þessara gilda að breyttu breytanda um fjölmiðlaþjónustu á vettvangi hljóð- og myndmiðlunar sem eingöngu er helguð auglýsingum, fjarsölu eða kynningu í eigin þágu. Ákvæði 33., 34., og 41. gr. laga þessara gilda þó ekki um slíka þjónustu.

Um fjarsölubætti í fjölmiðlaþjónustu sem ekki er eingöngu helguð fjarsölu gilda eftirfarandi ákvæði:

- a. Þeir skulu standa yfir í að minnsta kosti 15 mínútur órofið.

- b. Þeir skulu skýrt auðkenndir með myndskilti, hljóðmerki eða öðrum þeim hætti sem best hentar því formi miðlunar sem notað er.

Ákvæði laga um húsgöngu- og fjarsölusamninga skulu gilda um fjarsölu skv. lögum þessum eftir því sem við á.

## VII. kafli. Reglur um flutning myndefnis.

### 44. gr.

#### *Flutningsskylda á myndefni.*

Fjarskiptafyrirtæki sem rekur almennt stafrænt fjarskiptanet sem notað er til flutnings sjónvarpsútsendinga er skylt að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum fjölmiðlaþjónustuveitenda um flutning á sjónvarpsútsendingum, að uppfylltum eftirtöldum skilyrðum:

- a. Það efni sem óskað er eftir að flutt verði um fjarskiptanet sé sjónvarpsútsending fjölmiðlaþjónustuveitanda sem hefur staðfestu á Íslandi skv. lögum þessum að undanskildum sjónvarpsútsendingum sem eingöngu eru helgaðar fjarsölu.
- b. Um sé að ræða sjónvarpsútsendingu sem send er út á rauntíma með hefðbundnum stafrænum gæðum.
- c. Umtalsverður hluti notenda í landinu eða á tilteknu landssvæði nýtir sér viðkomandi fjarskiptanet til að taka á móti sjónvarpsútsendingum.

Þrátt fyrir að skilyrði 1. mgr. séu uppfyllt er fjarskiptafyrirtæki aðeins skylt að flytja sjónvarpsútsendingar skv. ákvæðinu, sem nemur einum þriðja af flutningsgetu viðkomandi fjarskiptanets. Ef fleiri óska eftir flutningi en fjarskiptanetið annar skal fjarskiptafyrirtækið flytja þær sjónvarpsútsendingar sem hafa mest áhorf. Ávallt skal þó flytja sjónvarpsútsendingar Ríkisútvarpsins sé þess óskað.

Fjölmiðlaþjónustuveitandi skal sjá um að koma útvarpsmerki að tengipunkti fjarskiptafyrirtækis á viðeigandi formi.

### 45. gr.

#### *Flutningsréttur á myndefni.*

Fjölmiðlaþjónustuveitendum er skylt að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um að fjarskiptafyrirtæki fái að flytja sjónvarpsútsendingar á stafrænu fjarskiptaneti sínu að uppfylltum eftirtöldum skilyrðum:

- a. Að flutningur sjónvarpsútsendinga til notenda um viðkomandi fjarskiptanet sé með fullnægjandi gæðum og einnig með nægilegu öryggi til að verja

lögverndaða hagsmuni rétthafa útsends efnis. Ef um er að ræða læstar sjónvarpsútsendingar skal vera mögulegt að nota aðgangsstýringu. Póst- og fjarskiptastofnun skal setja reglur um lágmarkskröfur varðandi útsendingargæði og öryggi.

- b. Það efni sem óskað er eftir að flytja megi um fjarskiptanet sé íslensk sjónvarpsútsending fjölmiðlaþjónustuveitanda sem hefur staðfestu á Íslandi skv. lögum þessum eða erlend sjónvarpsútsending sem íslenskur fjölmiðlaþjónustuveitandi hefur gert einkaréttarsamning um, eða útsending á ákveðnum viðburðum sem ekki fyllir heila dagskrá skv. framansögðu, svo sem íþróttar- eða listviðburðir.
- c. Ákvæði í samningum við rétthafa efnis, sem gerðir voru fyrir gildistöku laga þessara, standi því ekki í vegi að flytja megi efnið um fjarskiptanetið.

Ákvæði 1. mgr. gilda einnig um seinkaðar sjónvarpsútsendingar, útsendingar á háskerpustaðli eða öðrum stöðlum er krefjast umtalsvert meiri bandbreiddar.

Nú hefur fjölmiðlaþjónustuveitandi staðbundið leyfi og nær þá flutningsréttur skv. þessari grein ekki út fyrir það svæði sem hið staðbundna leyfi tekur til.

Við kaup á sjónvarpsefni er fjölmiðlaþjónustuveitendum skylt að semja svo við rétthafa að flytja megi sjónvarpsefnið um öll stafræn fjarskiptanet sem fullnægja skilyrðum a-liðar 1. mgr.

Fjölmiðlaþjónustuveitendum er óheimilt að beina viðskiptum viðskiptamanna að tengdu fjarskiptafyrirtæki.

#### **46. gr.**

##### *Málsmeðferð og framkvæmd.*

Nú er óskað eftir samningum um flutning á sjónvarpsútsendingu sem fellur undir 44. eða 45. gr. og skulu þá fjölmiðlaþjónustuveitandi og fjarskiptafyrirtæki semja um það svo fljótt sem verða má. Við gerð samninga skal gæta jafnræðis um flutning sjónvarpsútsendinga skv. 44. og 45. gr. og við framkvæmd þeirra. Setja skal viðsemjendum sömu skilmála í sams konar viðskiptum og veita þjónustu og upplýsingar með sömu skilmálum og sömu gæðum og veitt eru eigin þjónustudeildum, dótturfyrirtækjum eða samstarfsaðilum. Nú flytur fjarskiptafyrirtæki sjónvarpsútsendingu á grundvelli samnings eða ákvörðunar og skal fjarskiptafyrirtækið gæta jafnræðis milli íslenskra sjónvarpsútsendinga og hafa allar slíkar útsendingar jafn aðgengilegar notendum. Jafnframt skal fjarskiptafyrirtæki láta sjónvarpsútsendingar með íslensku tali eða texta hafa forgang þannig að þær séu framar erlendum endurvarpsrásum við röðun á fjarstýringu. Þetta ákvæði gildir þó ekki um sjónvarpsútsendingar sem starfrækja á skemur en eitt ár og sjónvarpsútsendingar sem eingöngu eru helgaðar fjarsölu.

Ef ekki tekst samkomulag um flutning eða ef til ágreinings kemur um flutning á síðari stigum getur aðili beint málinu til Póst- og fjarskiptastofnunar. Stofnunin skal þá leita



sátta með aðilum. Takist ekki að sætta mál skal skorið úr ágreiningi með ákvörðun eins fljótt og við verður komið. Áður en ákvörðun er tekin skal Póst- og fjarskiptastofnun leita álits Fjölmiðlastofu.

Heimili Póst- og fjarskiptastofnun flutning og aðilar ná ekki samkomulagi um stjórnun áskriftarkerfis getur stofnunin ákveðið að kröfu aðila hvort stjórnun áskriftarkerfis skuli vera í höndum fjölmiðlaþjónustuveitanda eða fjarskiptafyrirtækis. Með sama hætti getur Póst- og fjarskiptastofnun ákveðið endurgjald í samræmi við nánari fyriræli 47. gr. Við mat Póst- og fjarskiptastofnunar skal meðal annars taka tillit til atriða varðandi hagkvæmni, hagsmuni notenda og efling samkeppni.

Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að taka ákvörðun til bráðabirgða, enda sé hætta á því að dráttur á ákvörðun valdi því að réttindi aðila máls fari forgörðum eða hann verði fyrir verulegu fjártjóni. Bráðabirgðaákvörðun skal gilda í tiltekinn tíma og má endurnýja hana ef það er talið nauðsynlegt. Endanleg ákvörðun skal tekin svo fljótt sem unnt er.

Við meðferð mála skv. þessari grein er aðilum skylt að láta Póst- og fjarskiptastofnun í té allar upplýsingar og gögn sem hún telur nauðsynleg.

Heimilt er að bera ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar skv. þessari grein undir úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála eða dómstóla eftir því sem segir í 13. gr. laga nr. 69/2003 um Póst og fjarskiptastofnun.

Samgönguráðherra getur með reglugerð sett nánari ákvæði um málsmeðferð og framkvæmd flutnings sjónvarpsútsendinga skv. þessum kafla. Áður en til setningar reglugerðar kemur skal aflað tillagna Póst- og fjarskiptastofnunar, sem og umsagnar Fjölmiðlastofu.

Á þriggja ára fresti skal Fjölmiðlastofa láta framkvæma úttekt á aðgengi almennings að sjónvarpsútsendingum og meta hvort aðstæður kalli á breytingar á ákvæðum VI. kafla um flutningsreglur.

#### **47. gr.**

##### *Ákvörðun endurgjalds vegna flutnings myndefnis.*

Póst- og fjarskiptastofnun getur ákveðið, nái aðilar ekki samkomulagi þar að lútandi, hvort fjarskiptafyrirtæki eða fjölmiðlaþjónustuveitandi fá greiðslu fyrir flutning eða efnis og fjárhæð þeirra greiðslna. Við ákvörðun endurgjalds fyrir flutning sjónvarpsútsendinga skal líta til stofn- og rekstrarkostnaðar búnaðar og þjónustu, afskrifta og hæfilegrar arðsemi af bundnu fjármagni með hliðsjón af áhættu við fjárfestinguna. Póst- og fjarskiptastofnun getur við útreikninga á kostnaði tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst rekin með hagkvæmum hætti, tekið mið af gjaldskrá á sambærilegum samkeppnismörkuðum og notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum viðkomandi fjarskiptafyrirtækis. Póst- og fjarskiptastofnun getur krafist þess að fjarskiptafyrirtæki geri kostnaðarlíkan til útreiknings á gjaldi. Við ákvörðun á gjaldi fyrir flutning skal m.a. taka tillit til þeirrar bandbreiddar sem sjónvarpsútsending tekur á fjarskiptaneti og fjölda notenda viðkomandi þjónustu.

Póst- og fjarskiptastofnun getur ákveðið gjald fyrir ýmsa þjónustubætti sem tengjast flutningi sjónvarpsútsendinga og skal við slíka ákvörðun miða við sömu sjónarmið og varðandi flutninginn sjálfan eftir því sem við á.

Við ákvörðun á endurgjaldi fyrir sjónvarpsútsendingar í tilviki flutningsréttar þegar fjarskiptafyrirtækið stýrir áskriftarkerfinu er heimilt að byggja á kostnaði við öflun viðkomandi sjónvarpsefnis auk hæfilegrar álagningar eða miða við hæfilegan afslátt frá því verði sem fjölmiðlaþjónustuveitandinn býður notendum sínum sjálfur.

Heimilt er að taka áður ákveðið gjald fyrir flutning eða sjónvarpsefni til endurskoðunar ef annar hvor aðila setur fram kröfu um það ásamt rökstuðningi fyrir nauðsyn endurákvörðunar gjaldsins.

### **VIII. kafli. Takmörkun á einkaréttindum yfir myndefni.**

#### **48. gr.**

##### *Aðgangur almennings að myndmiðlun frá þýðingarmiklum viðburðum.*

Heimilt er að ákveða í reglugerð að einkaréttur fjölmiðlaþjónustuveitenda til myndmiðlunar frá innlendum og erlendum viðburðum sem taldir eru hafa verulega þýðingu í þjóðfélaginu sé einungis heimilt að nýta á þann hátt að meginhluti þjóðarinnar eigi þess kost að fylgjast með viðkomandi viðburðum í beinum eða seinkuðum útsendingum án sérstaks endurgjalds. Í reglugerðinni skal vera tæmandi og nákvæm skrá um þá viðburði sem ákvörðun er ætlað að taka til, og skal ákvörðun um skrána tekin með góðum fyrirvara. Í reglugerð skulu enn fremur vera ákvæði um það hvort hinir tilteknu viðburðir skuli vera sýndir í heild eða að hluta í beinum útsendingum, eða í heild eða að hluta í seinkuðum útsendingum, ef það telst nauðsynlegt eða hagfellt vegna þarfa almennings, sem og önnur atriði sem nauðsynlegt þykir að kveða á um.

Fjölmiðlaþjónustuveitandi, sem aflar sér einkaréttar fyrir Ísland og/eða önnur EES-ríki til myndmiðlunar frá viðburði sem tiltekinn er í reglugerð skv. 1. mgr., skal þegar í stað tilkynna það til Fjölmiðlastofu sem skal hafa eftirlit með framkvæmd ráðstafana skv. grein þessari.

Þjóði einkaréttarhafi öðrum fjölmiðlaþjónustuveitanda leyfi til myndmiðlunar frá viðburði til þess að uppfylla skyldu sína skv. 1. mgr. skal það boðið gegn sanngjörnu endurgjaldi. Rísi ágreiningur um endurgjald getur hvor aðili um sig leitað ákvörðunar Fjölmiðlastofu um sanngjarnt endurgjald fyrir leyfið. Endurgjaldið skal Fjölmiðlastofa meta með hliðsjón af því hvað telst vera eðlilegt markaðsverð á samkeppnismarkaði fyrir réttindi þau sem um ræðir.

Sé mál höfðað til ógildingar ákvörðunar Fjölmiðlastofu skv. 3. mgr. skal einkaréttarhafi engu að síður eftirláta viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda leyfi til hljóð- og myndmiðlunar frá þeim viðburði sem um ræðir, enda setji hann tryggingu fyrir greiðslu endurgjaldsins sem Fjölmiðlastofa metur fullnægjandi.

#### 49. gr.

##### *Gagnkvæm viðurkenning á reglum EES-ríkja.*

Fjölmiðlaþjónustuveitendum, sem lúta íslenskri lögsögu, er einungis heimilt að nýta einkaréttindi sín til myndmiðlunar frá viðburðum sem annað EES-ríki hefur ákveðið að teljist hafa verulega þýðingu í því þjóðfélagi á þann hátt að meginhluti íbúanna í viðkomandi ríki eigi þess kost að fylgjast með viðburðunum í sjónvarpi án sérstaks endurgjalds.

Einkaréttindi skulu nýtt í samræmi við reglur viðkomandi EES-ríkis um útsendingu í heild eða að hluta og um beina eða seinkaða útsendingu frá viðburðunum.

Fjölmiðlastofa skal hafa eftirlit með framkvæmd ráðstafana skv. grein þessari.

### IX. kafli. Ábyrgð, viðurlög, fullnusta o.fl.

#### 50. gr.

##### *Ábyrgð á hljóð- og myndefni.*

Ef hljóð- eða myndmiðlunarefni brýtur í bága við lög fer um viðurlög, refs- og fébótaábyrgð svo sem hér segir:

- a. Einstaklingur sem tjáir sig í eigin nafni, flytur og/eða miðlar efni sem hann sjálfur hefur samið og/eða flytur efni samið af öðrum skv. eigin ákvörðun, ber á því ábyrgð, sé hann heimilisfastur hér á landi eða lýtur íslenskri lögsögu á öðrum grundvelli.
- b. Kaupandi hljóð- og myndsendingar í viðskiptaskyni, hvort heldur sem um einstakling eða lögaðila er að ræða, ber ábyrgð á efni hennar, sé hann heimilisfastur hér á landi eða lýtur íslenskri lögsögu á öðrum grundvelli.
- c. Í öðrum tilvikum bera viðkomandi efnisstjóri og/eða ábyrgðarmaður fjölmiðlaþjónustuveitanda ábyrgð á því efni sem miðlað er.

Fjölmiðlaþjónustuveitandi ber ábyrgð á greiðslu stjórnvaldssekta, fésekta og skaðabóta sem starfsmanni hans kann að vera gert að greiða skv. þessari grein.

Skylt er fjölmiðlaþjónustuveitanda að veita hverjum þeim sem telur á sér brotið með miðlun hljóð- og myndefnis upplýsingar um það hver beri ábyrgð á efninu.

## 51. gr.

### *Ábyrgð á ritefni*

Ef ritefni brýtur í bága við lög fer um viðurlög, refs- og fébótaábyrgð svo sem hér segir:

- a. Einstaklingur ber ábyrgð á því efni sem hann ritar í eigin nafni eða auðkennir sér með augljósum hætti, sé hann heimilisfastur hér á landi eða ýtur íslenskrar lögsögu á öðrum grundvelli. Sé ritefni haft beint eftir nafngreindum einstaklingi ber sá sem það er haft eftir ábyrgð á eigin ummælum hafi hann samþykkt miðlun þeirra og sé hann annað hvort heimilisfastur hér á landi eða lýtur íslenskrar lögsögu á öðrum grundvelli.
- b. Kaupandi viðskiptaorðsendingar, hvort heldur sem um einstakling eða lögaðila er að ræða, ber ábyrgð á efni hennar, sé hann heimilisfastur hér á landi eða lýtur íslenskrar lögsögu á öðrum grundvelli.
- c. Í öðrum tilvikum en þeim sem tilgreind eru í a og b-liðum bera viðkomandi efnisstjóri og/eða ábyrgðarmaður fjölmiðlaþjónustuveitanda ábyrgð á því efni sem miðlað er.

Fjölmiðlaþjónustuveitandi ber ábyrgð á greiðslu stjórnvaldssekta, fésekta og skaðabóta sem starfsmanni hans kann að vera gert að greiða skv. þessari grein.

Skylt er fjölmiðlaþjónustuveitanda að veita hverjum þeim sem telur á sér brotið með miðlun ritefnis upplýsingar um það hver beri ábyrgð á efninu.

## 52. gr.

### *Bann við miðlun hljóð- og myndefnis og afturköllun hljóð- og myndmiðlunarleyfis.*

Fjölmiðlastofa getur með ákvörðun bannað miðlun efnis sem telst andstætt ákvæðum laga.

Fjölmiðlastofa getur afturkallað leyfi til hljóð- og myndmiðlunar vegna brota á ákvæðum laga þessara, enda sé um alvarleg og ítrekuð brot að ræða.

## 53. gr.

### *Dagsektir.*

Fjölmiðlastofa getur lagt allt að 200.000 kr. dagsekt, fyrir hvern byrjaðan dag, á þann sem vanrækir að:

- a. verða við ákvörðun Fjölmiðlastofu um afhendingu skriflegra upplýsinga og gagna skv. 1. mgr. 12. gr.
- b. verða við ákvörðun Fjölmiðlastofu um afhendingu upplýsinga úr bókhaldi og reikningum skv. 19. gr.
- c. senda Fjölmiðlastofu hlutaskrá félags skv. 2. mgr. 22. gr.

- d. senda Fjölmiðlastofu skýrslu skv. 23. gr.
- e. verða við ákvörðun Fjölmiðlastofu um skyldu til að birta andsvör skv. 4. mgr. 36. gr., um afhendingu efnis skv. 5. mgr. 36. gr. og sinna ekki upplýsingaskyldu skv. 6. mgr. 36. gr.
- f. miðlar efni sem Fjölmiðlastofa hefur bannað, sbr. 1. mgr. 52. gr.

Póst- og fjarskiptastofnun getur lagt allt að 200.000 kr. dagsekt, fyrir hvern byrjaðan dag, á þann sem:

- a. ekki fer að ákvörðunum um flutningsrétt eða flutningsskyldu skv. 2., 3. og 4. mgr. 46. gr.
- b. vanrækir að veita upplýsingar eða gögn skv. 5. mgr. 46. gr.

Ákvörðun um dagsektir skal tilkynnt bréflaga og á sannanlegan hátt þeim sem hún beinist að.

#### **54. gr.**

##### *Stjórnvaldssektir.*

Fjölmiðlastofa leggur stjórnvaldssektir á lögaðila sé brotið gegn eftirtöldum ákvæðum laganna:

- a. 14. gr. um að skráningarskyld starfsemi fari ekki fram án tilkynningar, fyrir hendi sé ábyrgðamaður og/eða breytingar á högum tilkynningarskylds aðila tilkynntar.
- b. 15. gr. um tilkynningarskyldu erlends endurvarps.
- c. 16. gr. um að leyfisskyld starfsemi skuli ekki stunduð án leyfis.
- d. 1. mgr. 19. gr. um aðskilnað reksturs, bókhalds og fjárreiðna leyfisskyldrar starfsemi frá rekstri, bókhaldi og fjárreiðum annarrar starfsemi.
- e. 1. mgr. 20. gr. um breytingu á högum leyfishafa
- f. 26. gr. um lýðræðislegar grundvallarreglur.
- g. 27. gr. um bann við hatursáróðri.
- h. 1.-3. mgr. 28. gr. um vernd barna gegn skaðlegu efni.
- i. 29. gr. um tal og texta á íslensku.
- j. 31. gr. um skyldur vegna almannaheilla.
- k. 32. gr. um skyldu til auðkenningar.
- l. 35. gr. um skyldu til varðveislu fjölmiðlaefnis.
- m. 1. og 4. mgr. 36. gr. um rétt til andsvara.

- n. VI. kafla um viðskiptaorðsendingar og fjarsölu.
- o. 49. gr. um gagnkvæma viðurkenningu á reglum EES-ríkja.
- p. 1. mgr. 52. gr. um miðlun efnis sem Fjölmiðlastofa hefur bannað.
- q. 60. gr. um óheimila hagnýtingu fjölmiðlaefnis.
- r. 61. gr. um óheimilan aðgang að hljóð- og myndmiðlunarefni.

Fjölmiðlastofa skal þó ekki leggja stjórnvaldssektir á fjölmiðlaþjónustuveitendur skv. 1. mgr. ef brot varðar refsingu skv. öðrum lögum.

Fjölmiðlastofa skal leggja stjórnvaldssekt bæði á seljanda og kaupanda komi í ljós að þeir hafi vanrækt að tilkynna um eigendaskipti á hlut í útvarpsstöð skv. 1. mgr. 22. gr.

Póst- og fjarskiptastofnun leggur stjórnvaldssektir á þá sem brjóta gegn ákvæði 4. og/eða 5. mgr. 45. gr. um flutningsrétt.

Sektir skv. 1. 3. og 4. mgr. geta numið allt að 10 milljónum króna. Við ákvörðun sektar skal m.a. tekið tillit til alvarleika brots og tekna fjölmiðlaþjónustuveitanda af broti þegar það á við.

Falla má frá sektarákvörðun teljist brot óverulegt eða af öðrum ástæðum ekki talin þörf á beitingu sekta.

## 55. gr.

### *Fullnusta.*

Ákvarðanir Fjölmiðlastofu skv. lögum þessum eru fullnaðarúrlausnir innan stjórnslunnar og sæta ekki stjórnslukæru. Nú vill aðili ekki una ákvörðun Fjölmiðlastofu og getur hann þá höfðað mál til ógildingar hennar. Mál skal höfðað innan sex mánaða frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðun Fjölmiðlastofu. Málshöfðun frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar Fjölmiðlastofu nema svo standi á sem kveðið er á um í 6. mgr.

Ákvarðanir Fjölmiðlastofu um stjórnvalds- og dagsektir eru aðfararhæfar. Innheimtar stjórnvalds- og dagsektir renna til ríkissjóðs að frádregnum kostnaði við innheimtuna.

Séu stjórnvaldssektir ekki greiddar innan mánaðar frá ákvörðun Fjölmiðlastofu skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

Stjórnvaldssektum verður beitt óháð því hvort brot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Óinnheimtar dagsektir falla ekki niður þó að aðili sinni síðar þeim skyldum sem á honum hvíldu, nema Fjölmiðlastofa ákveði það sérstaklega.

Sé mál höfðað til ógildingar ákvörðunar um dagsektir skv. 1. eða 2. mgr. 53. gr. innan 14 daga frá því að viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda var tilkynnt um hana og óski

hann jafnframt eftir því að málið hljóti flýtimeðferð, er ekki heimilt að innheimta dagsektir fyrr en dómur hefur fallið. Þrátt fyrir málshöfðun til ógildingar slíkrar ákvörðunar leggjast dagsektir áfram á viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda.

## 56. gr.

### *Refsingar.*

Ábyrgðarmaður, starfsmenn fjölmiðlaþjónustuveitanda eða stjórnarmenn, sem framkvæma eða láta framkvæma brot gegn eftirtöldum ákvæðum laganna skulu sæta sektum eða fangelsi allt að 6 mánuðum ef sakir eru miklar.

- a. 14. gr. um að skráningarskyld starfsemi fari ekki fram án tilkynningar, fyrir hendi sé ábyrgðamaður og/eða breytingar á högum tilkynningarskylds aðila tilkynntar.
- b. 15. gr. um tilkynningarskyldu erlends endurvarps.
- c. 16. gr. um að leyfisskyld starfsemi skuli ekki stunduð án leyfis.
- d. 1. mgr. 19. gr. um aðskilnað reksturs, bókhalds og fjárreiðna leyfisskyldrar starfsemi frá rekstri, bókhaldi og fjárreiðum annarrar starfsemi.
- e. 1. mgr. 20. gr. um breytingu á högum leyfishafa.
- f. 25. gr. um vernd heimildarmanna.
- g. 26. gr. um lýðræðislegar grundvallarreglur.
- h. 27. gr. um bann við hatursáróðri.
- i. 1.-3. mgr. 28. gr. um vernd barna gegn skaðlegu efni.
- j. 29. gr. um tal og texta á íslensku.
- k. 31. gr. um skyldur vegna almannaheilla.
- l. 32. gr. um skyldu til auðkenningar.
- m. 35. gr. um skyldu til varðveislu fjölmiðlaefnis.
- n. 1. og 4. mgr. 36. gr. um rétt til andsvara.
- o. VI. kafla um viðskiptaorðsendingar og fjarsölu.
- p. 4. og 5. mgr. 45. gr. um flutningsrétt.
- q. 49. gr. um gagnkvæma viðurkenningu á reglum EES-ríkja.
- r. 1. mgr. 52. gr. um miðlun efnis sem Fjölmiðlastofa hefur bannað.
- s. 60. gr. um óheimila hagnýtingu fjölmiðlaefnis.
- t. 61. gr. um óheimilan aðgang að hljóð- og myndmiðlunarefni.

Nú er brot framið í starfsemi lögaðila og má þá gera honum fésekt skv. II. kafla A. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

### **57. gr.**

#### *Kæra mála til lögreglu.*

Brot gegn lögum þessum sæta aðeins rannsókn lögreglu að undangenginni kæru Fjölmiðlastofu eða þegar við á Póst og fjarskiptastofnunar.

Varði brot á lögum þessum bæði refsíabyrgð fyrir einstakling og lögaðila metur Fjölmiðlastofa, eða eftir atvikum Póst og fjarskiptastofnun, með tilliti til grófleika brots og réttarvörslusjónarmiða hvort mál skuli kært til lögreglu að hluta eða í heild. Ef brot eru meiri háttar er viðkomandi stjórnvaldi skylt að vísa þeim til lögreglu. Gæta skal samræmis við úrlausn sambærilegra mála.

Með kæru stjórnvalds skulu fylgja afrit þeirra gagna sem grunur um brot er studdur við. Ákvæði IV.–VII. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993 gilda ekki um ákvörðun um að kæra mál til lögreglu.

Telji ákærandi að ekki séu efni til málshöfðunar vegna ætlaðrar refsiverðrar háttsemi sem jafnframt varðar stjórnsýsluviðurlögum getur hann sent eða endursent mál sem varðar brot á lögum þessum og gögn því tengd til Fjölmiðlastofu eða Póst- og fjarskiptastofnunar, eftir því sem við á, til meðferðar og ákvörðunar.

### **58. gr.**

#### *Þagnarréttur.*

Í máli sem beinist að einstaklingi og lokið getur með álagningu stjórnvaldsekt eða kæru til lögreglu hefur maður, sem rökstuddur grunur leikur á að hafi gerst sekur um lögbrot, rétt til að neita að svara spurningum eða afhenda gögn eða muni nema hægt sé að útiloka að það geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um brot hans. Fjölmiðlastofa eða Póst- og fjarskiptastofnun, eftir því sem við á, skal leiðbeina hinum grunaða um þennan rétt.

### **59. gr.**

#### *Birting dóms.*

Nú er fjölmiðlaþjónustuveitanda eða öðrum þeim sem ábyrgð ber á efni samkvæmt lögum þessum dæmd refsing, ummæli ómerkt eða fébætur dæmdar, og má þá ákveða í dómi, að viðlögðum dagsektum, eftir kröfu þess sem misgert er við, að forsendur og dómsorð skuli birt þegar um ritmiðil er að ræða eða grein gerð fyrir þeim þegar um hljóð- eða myndmiðil er að ræða.



Þegar um ritmiðil er að ræða skal birta dómshlutann með sama hætti og annað efni viðkomandi miðils og á þeim stað, að eftir verði tekið og þegar um hljóð- eða myndmiðil er að ræða skal grein gerð fyrir honum á þeim tíma þegar hlustun eða áhorf er mest.

## **X. kafli. Ýmis ákvæði.**

### **60. gr.**

*Óheimil hagnýting fjölmiðlaefnis.*

Notendum fjölmiðla er óheimilt án leyfis viðkomandi rétthafa að hagnýta sér efni þeirra til tekjuöflunar með nokkrum hætti, svo sem með upptöku efnis, útgáfu þess eða annarri miðlun.

### **61. gr.**

*Óheimill aðgangur að hljóð- og myndmiðlunarefni.*

Óheimilt er að framleiða, afhenda, leigja, setja upp eða gera við aðgangskassa, viðtæki eða annan útbúnað í því skyni að veita aðila sem ekki hefur innt af hendi áskriftargjald eða annað tilskilið endurgjald aðgang að læstri útsendingu eða hljóð- og myndmiðlunarefni eftir pöntun.

Óheimilt er að nota aðgangskassa, viðtæki eða annan útbúnað til þess að taka á móti læstri útsendingu eða hljóð- og myndmiðlunarefni eftir pöntun án þess að inna af hendi áskriftargjald eða annað tilskilið endurgjald.

### **62. gr.**

*Setning reglugerðar.*

Menntamálaráðherra getur með reglugerð sett nánari ákvæði um framkvæmd laganna í heild eða einstaka kafla þeirra. Í slíkri reglugerð er m.a. heimilt að fjalla nánar um og útfæra eftirfarandi þætti laganna:

1. Kveða nánar á um starfsemi Fjölmiðlastofu, þ.m.t. málsmeðferð sbr. III. kafli laganna.
2. Nánari fyrirmæli á grundvelli IV. kafla laganna, svo sem um tilhögun skráningar fjölmiðlaþjónustuveitenda, form og efni umsókna um leyfi til hljóð- og myndmiðlunar og tilhögun slíkra leyfa; tilhögun lögboðinna tilkynninga um breytingar á starfsemi og starfgrundvelli fjölmiðlaþjónustuveitenda, þ.m.t. form og efni tilkynninga um breytt eignarhald, skv. 22. gr.; form upplýsingagjafar á heimasíðu Fjölmiðlastofu og upplýsingagjöf skv. 23. gr.
3. Einstakar skyldur og réttindi fjölmiðlaþjónustuveitanda skv. V. kafla laganna, þ.m.t. um vernd barna gegn skaðlegu efni skv. 28. gr. og form andsvársréttar skv. 36. gr.
4. Nánari útfærslu einstakra forma viðskiptaorðsendinga og fjarsölu, þ.m.t. um skilyrði undanþága og frávika frá meginreglum VI. kafla laganna.

5. Nánari fyrirmæli um framkvæmd og málsmeðferð vegna flutnings hljóð- og myndefnis skv. VII. kafla laganna.
6. Aðgang almennings að þýðingarmiklum viðburðum í samræmi við fyrirmæli 1. mgr. 48. gr. laganna og gagnkvæma viðurkenningu á reglum EES-ríkja skv. 49. gr. laganna.
7. Um form og tilhögun álagningar dagsekta, skv. 53. gr.; stjórnvaldssekta skv. 54. gr.; afturköllun leyfis skv. 2. mgr. 52. gr. og frágang kæru til lögreglu skv. 57. gr.

Áður en kemur til setningar reglugerðar skal aflað tillagna Fjölmíðlastofu. Við setningu nánari reglna um flutning hljóð og myndmiðlunarefnis skv. 5. tölul. 1. mgr. skal jafnframt aflað umsagnar Póst- og fjarskiptastofnunar.

## **XI. kafli. Gildistaka o.fl.**

### **63. gr.**

*Gildistaka.*

Lög þessi öðlast gildi 1. maí 2010.

Við gildistöku laga þessara falla úr gildi útvarpslög nr. 53/2000 og 55. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003. Þá falla úr gildi 9., 10, 14., 15., 16. 17., 18. 19., 20. 21., 22. og 31. gr. laga um prentrétt nr. 57/1956.

### **64. gr.**

*Breyting á höfundalögum, nr. 73/1972*

1. Við 15. gr. bætist ný málsgrein er verði 4. mgr. 15. gr., svohljóðandi:

Sendi útvarpsstöð út stutt myndskaið með heimild í 4. mgr. 48. gr. laga þessara er heimilt að útsendingin taki einnig til verks sem verndað er skv. lögnum.

2. Við 48. gr. bætast tvær nýjar málsgreinar er verði 4. og 5. mgr., svohljóðandi:

Nú sendir útvarpsstöð er nýtur verndar skv. lögum þessum út viðburð, sem vekur mikinn áhuga á meðal almennings, á grundvelli samnings um einkarétt til útsendingar og er þá, þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. þessarar greinar, annarri útvarpsstöð sem hefur staðfestu á Evrópska efnahagssvæðinu heimilt að senda út stutt myndskaið að eigin vali frá viðkomandi viðburði. Heimild þessi nær þó eingöngu til útsendingar slíkra myndskaiða í almennum fréttapáttum. Sé myndskaið sýnt með heimild í þessari málsgrein skal nafn eða annað auðkenni þeirrar útvarpsstöðvar sem einkaréttinn á birt ef unnt er.

Skilmálar útvarpsstöðvar sem er aðili einkaréttarsamnings fyrir nýtingu skv. 4. mgr. skulu vera réttlátir, sanngjarnir og án mismununar og kynntir með góðum fyrirvara.

## 65. gr.

*Breyting á lögum um eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum, nr. 62/2006.*

1. 2. másl. 4. gr. laganna orðist svo:

Um mat á sýningarhæfi annars dagskrárefnis í hljóð- og myndmiðlum en fellur undir 2. tölul. 1. gr. fer eftir ákvæðum laga um fjölmiðla.

2. Í stað orðsins Barnaverndarstofa í 5. gr. laganna komi Fjölmiðlastofa.

## 66. gr.

*Breyting á lögum um Ríkisútvarpið ohf., nr. 6/2007.*

1. 2. tölul. 1. mgr. 11. gr. orðist svo:

Tekjur af hljóð- og myndsendingum í viðskiptaskyni og sölu eða leigu á vörum sem tengjast dagskrárefni þess. Samanlagðar tekjur Ríkisútvarpsins ohf. af kostun skulu þó eigi vera hærri en sem nemur hlutfalli tekna af kostun í samanlögðum tekjum Ríkisútvarpsins af hljóð- og myndsendingum í viðskiptaskyni á árinu 2006. Ríkisútvarpinu ohf. er óheimilt að selja auglýsingar til birtingar á veraldarvefnum. Þá er vöruinnsetning óheimil í öllum dagskrárliðum hvort heldur sem er í línulegri eða ólínulegri dagskrá. Bann við vöruinnsetningu nær þó einungis til þess efnis sem Ríkisútvarpið ohf. hefur framleitt sjálft eða verið framleitt í umboði þess eða tengdum fyrirtækjum.

2. 12. gr. laganna orðist svo:

Að öðru leyti en fram kemur í lögum þessum gilda um Ríkisútvarpið ohf. lög nr. 2/1995, um hlutafélög, með síðari breytingum og lög um fjölmiðla á hverjum tíma.

## 67. gr.

*Breyting á Lyfjalögum nr. 93/1994 með síðari breytingum.*

2. másl. 1. mgr. 16. gr. laga nr. 93/1994, sbr. 1. gr. laga nr. 55/1995 fellur brott.

## Ákvæði til bráðabirgða

### I.

Stjórnir einkahlutafélaga og hlutafélaga skulu senda Fjölmiðlastofu nýjustu hlutaskrá sína fyrir 1. febrúar 2010. Brot á ákvæði þessu varðar dagsektum skv. c-lið, 1. mgr., 53. gr. laganna.

### II.

Fjölmiðlaþjónustuveitendur skulu senda Póst- og fjarskiptastofnun alla gildandi samninga um kaup á sjónvarpsefni 30 dögum eftir gildistöku laga þessara. Nú heimilar gildandi samningur fjölmiðlaþjónustuveitanda um hljóð- og myndmiðlunarefni við rétthafa, sem gilda mun til lengri tíma en þriggja ára frá gildistöku laga þessara, ekki að flytja megi efnið um þau fjarskiptanet sem tilgreind eru í 45. gr. og skal þá fjölmiðlaþjónustuveitandi gera nýjan samning við rétthafa sem heimilar slíkt innan sex mánaða frá gildistöku laganna. Takist slíkir samningar ekki er fjölmiðlaþjónustuveitanda óheimilt að senda út efnið að þeim tíma liðnum.

### III.

Við gildistöku laga þessara skal skipa stjórn Fjölmiðlastofu í samræmi við 1. mgr. 8. gr.

### IV.

Við gildistöku laga þessara skal menntamálaráðherra skipa nefnd til að kanna samþjöppun á eignarhaldi á fjölmiðlamarkaði hér á landi. Telji nefndin að slík samþjöppun sé óeðlileg skal hún gera tillögur í frumvarpsformi um viðeigandi takmarkanir eignarhalds á fjölmiðlum. Nefndin skal skipuð einum fulltrúa hvers þingflokks sem sæti eiga á Alþingi við skipan hennar. Þess utan skipar menntamálaráðherra formann og varaformann nefndarinnar og skulu þeir vera sérfróðir um fjölmiðlamál. Nefndin skal í störfum sínum og eftir því sem við getur átt taka sérstakt mið af forsendum og niðurstöðum fjölmiðlanefndar þeirrar sem lauk störfum með skýrslu í apríl 2005. Nefndin skal skila tillögum sínum, eftir atvikum í frumvarpsformi, fyrir 1. júní 2010.

#### *Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.*

Frumvarp þetta er samið að tilhlutan menntamálaráðherra. Hefur vinna við frumvarpið staðið með litlum hléum síðan í ársbyrjun 2008 og hafði þá raunar átt sér nokkurn aðdraganda. Að undirbúningi þess og gerð stóð óformlegur vinnuhópur sem skipaður var þeim Karli Axelssyni hæstaréttarlögmanni og dósent við lagadeild Háskóla Íslands, Elfu Ýr Gylfadóttur, fjölmiðlafræðingi og deildarstjóra fjölmiðladeildar menntamálaráðuneytis og Huldu Árnadóttur hdl. LL.M. Þá samdi Ragnar Karlsson fjölmiðlafræðingur II. kafla almennra athugasemda við frumvarpið að öllu leyti. Enn fremur komu meðal annarra að gerð frumvarpsins þau Erla S. Árnadóttir hrl., Sigurjón Ingvason hdl., Trausti Fannar Valsson lektor við lagadeild Háskóla Íslands og Benedikt Bogason, héraðsdómari og formaður útvarpsréttarnefndar. Þá var haft nauðsynlegt samráð við viðeigandi stjórnvöld. Í því sambandi skal í fyrsta lagi getið Póst- og fjarskiptastofnunar sem og samgönguráðuneytis sem samþykkt hefur þær tillögur að reglum um flutning myndefnis sem fram koma í VII. kafla frumvarpsins. Í öðru lagi var viðtækt samráð haft við dómismálaráðuneytið vegna þeirra reglna frumvarpsins sem nú eru í lögum nr. 57/1956 um prentrétt. Í því sambandi var sú tilhögun afráðin að færa umræddan málaflokk í heild frá dómismálaráðuneytinu til menntamálaráðuneytisins. Loks var haft nauðsynlegt samráð við önnur þau stjórnvöld sem málaflokknunum tengjast.

Fjölmiðlar eru afar mikilvægir, ekki síst á okkar tímum. Tilvera þeirra er okkur svo töm og þeir svo samofnir umhverfinu að líklega myndu fáir átta sig á því hvaða þýðingu

fjölmiðlar hafa í raun, nema þeir þyrftu að vera án þeirra. Þeir gegna lykilhlutverki í sérhverju samfélagi sem vill teljast lýðræðislegt og eru vettvangur umræðu og skoðanaskipta, upplýsinga og afbreytingar.

Með frumvarpi þessu er í fyrsta skipti að því stefnt að setja eina og heildstæða löggjöf um fjölmiðla og starfsemi þeirra hér á landi. Með því er lagt til að samræmdar verði og sameinaðar þær reglur sem í dag gilda og ná annarsvegar til hljóð- og myndmiðla og eru í útvarpslögum nr. 53/2000 með síðari breytingum og hinsvegar um prentmiðla og eru nú í lögum um prentrétt nr. 57/1956 með síðari breytingum. Þar með er þó ekki nema hálf sagan sögð enda verður æ erfiðara að fóta sig þegar ætlunin er að skilgreina hugtakið fjölmiðil í tæknivæddu samfélagi 21. aldarinnar og þau lög sem hér hefur verið vitnað til um margt börn síns tíma, ekki síst lög um prentrétt frá 1956. Fjölmiðlar okkar tíma nota margbrotnarari leiðir til þess að dreifa þeim upplýsingum sem þeir afla. Það verður þannig gert á pappír sem dagblað eða tímarit, í útvarpi eða sjónvarpi og síðast en ekki síst á internetinu eða með öðrum sambærilegum hætti. Um síðast nefnda vettvanginn hafa engin ein ákvæðin lög gilt.

Tilurð frumvarpsins og helsta hvata að gerð þess má upphaflega rekja til tilskipunar Evrópuþingsins og Ráðsins 2007/65/EB frá 11. desember 2007 um breytingu á tilskipun Ráðsins 89/552/EBE um samræmingu tiltekinna ákvæða í lögum og stjórnsýslufyrirmælum í aðildarríkjunum um sjónvarpsrekstur (hér eftir nefnd hljóð- og myndmiðlunartilskipunin). Vegna skuldbindinga EES-samningsins, sbr. lög nr. 2/1993, er íslenska ríkinu skylt að laga efni tilskipunarinnar að landsrétti og miðast tímamörk þ.a.l. við 19. desember 2009.

Þó svo gildandi útvarpslög, nr. 53/2000, séu ekki gömul í árum talið var allt að einu talið bæði nauðsynlegt og eðlilegt að endurskoða löggjöfina í heild sinni, samhliða lögleiðingu þeirra breytinga sem efni tilskipunarinnar felur í sér. Styðst sú tilhögun við fjölþætt rök. Í fyrsta lagi hafa þróun og tækniframfarir á þessu sviði verið afar hraðar frá setningu gildandi útvarpslaga. Gildandi lög eru því nú þegar orðin úrelt um margt, þ.m.t. gildissvið þeirra og ýmis viðmið. Má einnig nefna að grundvallarhugtök eins og sjónvarp og sjónvarpsstöð eru skilgreind með of þröngum hætti í gildandi löggjöf, bann er lagt við því að byggja upp fjölrásasjónvarp á því tíðnisviði sem nágrannaþjóðir okkar nota og skortur er á jafnræði milli sjónvarpsstöðva af þeirri einföldu ástæðu að gildandi lög gera ekki ráð fyrir slíkum tækniframförum. Í öðru lagi er það svo að flest þeirra ríkja sem við kjósum helst að bera okkur saman við eru komin miklum mun lengra í þróun þess regluverks og umhverfis sem ljósvakamiðlar 21. aldarinnar kalla óhjákvæmilega á. Það er nauðsynlegt að bregðast við nú þegar, þannig að við drögumst ekki frekar aftur úr grannríkjum okkar við mótun reglna og starfsumhverfis sem verður æ alþjóðlegra og óháð mannlegum landamærum. Loks eru ákvæði hinnar nýju tilskipunar viðamikil og útheimta þá þegar verulegar breytingar á gildandi lögum.

Frá gildistöku núgildandi útvarpslaga hafa átt sér stað miklar breytingar á samsetningu og gerð íslensks fjölmiðlamarkaðar. Í kjölfar þess hafa umræður spunnist í samfélaginu um frekari reglusetningu og skipan mála á þessu sviði. Hafa a.m.k. tvær viðamiklar skýrslur verið unnar af þessu tilefni á síðustu árum. Árið 2004 setti Alþingi lög um breytingu ýmissa ákvæða sem þetta svið varðar, en þau lög voru síðar felld úr gildi eftir synjun forseta Íslands á staðfestingu þeirra. Þá hefur í tvígang verið mælt fyrir frumvarpi til breytinga á útvarpslögum, lögum um prentrétt og samkeppnislögum, þó

frumvarpið hafi ekki verið samþykkt á Alþingi. Sýnist ýmislegt af þeim tillögum sem fram koma í tilvitnuðum skýrslum og varða grundvallaratriði í rekstri og starfsumhverfi fjölmiðla eiga erindi í ný lög á þessu sviði, svo sem nánar verður rakið hér síðar.

Þegar vinna við frumvarp til nýrra laga, sem leysa skyldu útvarpslögin af hólmi var vel á veg kominn kviknaði því sú hugmynd að stíga skrefið til fulls og sameina í eina löggjöf þær reglur sem lúta að fjölmiðlum og starfsemi þeirra í viðtækasta skilningi. Voru áform í þá veru m.a. tekinn upp í sáttmála ríkisstjórnar þeirrar sem tók við í maí 2009. Var þá öðru fremur horft til ákvæða laga um prentrétt, að því marki sem þau lög taka til fjölmiðla á prentuðu formi, þ.e. dagblaða tímarita o.s.frv. Þá þótti ekki síður ástæða til þess að huga að stöðu rafrænna ritmiðla, sem svo er kallaðir, og þá fyrst og fremst fjölmiðla sem miðla ritefni með rafrænum hætti, svo sem netútgáfur dagblaða og tímarita og aðrir sambærilegir netmiðlar. Má í raun segja að lagaleg staða þeirra hafi, í besta falli, verið afar óljós í þeirri hröðu þróun fjölmiðla og tækni þeim tengdum, sem átt hefur sér stað á liðnum árum svo sem tæpt var á hér að framan.

Við samningu frumvarpsins þótti jafnframt nauðsynlegt að víkka sjóndeildarhringinn verulega frá þeirri afmörkun sem liggur gildandi útvarpslögum og að sínu leyti prentlögum til grundvallar. Þetta felst m.a. í tillögum um gagnsæi eignarhalds á fjölmiðlum, reglum um aðgang efnisveita að ólíkum dreifiveitum og flutningsrétt dreifiveitna á efni, auk grundvallarbreytinga á stjórnsýslu á þessu sviði. Þá eru ábyrgðarreglur samræmdar þannig að ekki gildi mismunandi ábyrgð um mismunandi fjölmiðla. Er þá fátt eitt nefnt. Útheimti þetta, auk smíði nýrrar heildarlöggjafar, breytingar á ákvæðum nokkurra annarra laga, svo sem höfundalaga, laga um eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum og svo mætti áfram telja.

Mögulega kunna þær raddir nú að heyrast að hið opinbera sé með frumvarpi þessu að bregða óparfa böndum á fjölmiðlun í landinu, kannski ekki síst þá fjölmiðla sem í dag falla ekki innan ramma sérstakar löggjafar. Í þessu sambandi kemur fjölmiðlun á internetinu upp í hugann og að sínu leyti má segja að um hefðbundna prentmiðla hafi ekki gilt flókið eða margbrotið regluverk, sbr. lög nr. 57/1956 um prentrétt. Mögulegur ótti eða órói af þessum toga er þó fyllilega ástæðulaus. Varlega er stigið til jarðar í þessum efnum og ekki gengið lengra í reglusetningu en brýna nauðsyn ber til. Meðan frumvarpið er, vegna alþjóðlegra skuldbindinga okkar, ítarlegra og nákvæmara um hljóð- og myndmiðla, þar með talið á internetinu, mótar það fremur lagalega lágmarksungjörð um starfsemi annarra fjölmiðla. Nýjar miðlunarleiðir og tæknibreytingar annars vegar og sjónarmið um jafnræði og þverpólítískar kröfur um gagnsæi hins vegar gera þessar tillögur jafnframt óhjákvæmilegar. Þess ber á hinn bóginn að geta að fjölmargir munu án efa fagna því að sett sé heildstæð löggjöf um fjölmiðla hér á landi sem er nýlunda jafnvel í evrópskum samanburði. Með því er komið til móts við hávær sjónarmið um að réttaróvissu sé eytt, hlutlægni og gagnsæi aukin og jafnframt stuðlað að auknu réttaröryggi þeirra sem á fjölmiðlunum starfa. Síðast en ekki síst er mikilvægt að sambærilegar reglur gildi um hina mismunandi fjölmiðla og miðlunarleiðir, en á það hefur nokkuð skort hér á landi hin síðari ár.

Við samningu frumvarps þessa var víða leitað fanga. Þannig var afluð álits fjölmargra sérfróðra aðila, sem og hagsmunaaðila og fyrirmýnda leitað erlendis frá. Í aðdraganda þeirrar vinnu sem til var stofnað við samningu frumvarpsins stóð þáverandi menntamálaráðherra fyrir málþingi í apríl 2008 um hina nýju tilskipun

Evrópusambandsins. Höfundar frumvarpsins sátu jafnframt sex fundi í Brussel, heimsóttu m.a. yfirvöld og stofnanir fjölmiðlaeftirlits í Noregi og tóku þátt í samráði og samvinnu Norðurlandabjóðanna um tilhögun við innleiðingu efnis tilskipunarinnar að landsrétti. Þá vann Capacent Gallup markaðsrannsókn á viðhorfi til auglýsinga í barnaefni í sjónvarpi á tímabilinu mars-apríl 2008. Enn fremur voru yfirfarin tilmæli, yfirlýsingar og leiðbeinandi reglur Evrópusambandsins og Evrópuráðsins um fjölmiðla. Samhliða þessu var við samningu frumvarpsins stuðst við þá faglegu vinnu sem á liðnum árum hefur verið unninn á þessu sviði hér innanlands og vísast þá sérstaklega til skýrslu þverpólíttískrar nefndar menntamálaráðherra um íslenska fjölmiðla frá því í apríl 2005 og frumvarps þess sem önnur nefnd menntamálaráðherra skilaði á vordögum 2006 og unnið var á grundvelli tilvitnaðrar skýrslu.

Efni og tilhögun greinargerðar þessarar er með þeim hætti að í framhaldi af inngangi þessum verður vikið að þróun og sögu löggjafar um fjölmiðla hér á landi, frá öndverðu til okkar tíma (I.). Þá verður fjallað um þróun fjölmiðlamarkaðar hér á landi í víðtækum skilningi (II.) Því næst verður sérstaklega vikið að þeirri tækniþróun sem átt hefur sér stað á vettvangi fjölmiðlunar og sjónum þó fyrst og fremst beint að tilkomu stafrænnar sjónvarpstækni. Er sú tækni óneitanlega afar samofin því regluverki sem um þá gerð fjölmiðla gildir að öðru leyti (III.). Að þessu búnu verður fjallað um efnisréttindi hljóð- og myndmiðlunarefnis (IV.) Þá verður sjónum sérstaklega beint að samstarfi Evrópuríkja á þessum vettvangi, bæði innan Evrópusambandsins og Evrópuráðsins. (V.) Einnig gefur að finna stutt yfirlit yfir stjórnýslu fjölmiðlamála í helstu samanburðarlöndum okkar (VI.) Í tengslum við frumvarp þetta lét menntamálaráðuneytið, svo sem fyrr segir, gera markaðsrannsókn á viðhorfi til auglýsinga í barnaefni í sjónvarpi og verða helstu niðurstöður þeirra kannana reifaðar (VII.) Þá þykir þörf á því að fjalla sérstaklega um sjónarmið tengd eignarhaldi fjölmiðla og gagnsæi þess sama eignarhalds. (VIII.) Enn fremur verður grein gerð fyrir helstu efnisatriðum, breytingum og nýmælum sem frumvarpið kemur til með að fela í sér verði það að lögum (IX). Loks gefur að finna skýringar við einstakar greinar þess (X.)

## I.

### *Þróun og saga löggjafar um fjölmiðla hér á landi frá öndverðu til okkar tíma.*

Saga fjölmiðlunar er að sönnu ekki ýkja löng á Íslandi en prentunin sem slík á sér hinsvegar lengri sögu. Á Íslandi hafa verið starfræktar prentsmiðjur frá því um 1530 en biskupar landsins réðu lengst af mestu um það hvað þar var prentað, þannig að lítið kom frá þeim annað en kristilegt ritmál. Fyrsta prentsmiðjan sem ekki var undir yfirráðum kirkjunnar fékk starfsleyfi árið 1772 og var sett niður í Hrappsey á Breiðafirði. Þar var árið 1773 prentað fyrsta blaðið sem kom út hér á landi en það hét *Íslandske Maanedstidender* og var sennilega frekar ætlað áskrifendum í Danmörku en lesendum á Íslandi. Prentsmiðja þessi mátti prenta allt annað en guðsorð og skólabækur, en á því hafði Hólaprentsmiðja einkarétt. Fyrir tilstuðlan Magnúsar Stephensen, lögmanns og landfógeta og síðar dómsstjóra landsyfírréttar, var einkaréttur þessi á prentun guðsorðs og kennslubóka afnuminn en Hið íslenska landsuppfræðingafélag keypti prentsmiðjuna árið 1795 og flutti hana í heimahaga Magnúsar; Leirárgarða í Leirársveit. Skömmu síðar eignaðist hann Hólaprentsmiðju og sameinaði

Hrappseyjarprentsmiðjunni að Leirárgörðum. Magnús var nánast einráður í íslenskum prentiðnaði þar til hann lést árið 1833, en þá hafði prentsmiðjan verið flutt í Viðey. Á þessum tíma var blaðaútgáfa lítil og einhæf

Haustið 1848, hefur Þjóðólfur göngu sína og þá fyrst má segja að út komi blað sem prentað var á Íslandi en ekki gefið út af embættismönnum. Þjóðólfur kom út hálfsmánaðarlega og velgdi ritstjórinn, séra Sveinbjörn Hallgrímsson, stjórnvöldum undir uggum með skrifum sínum. Þeir brugðust ókvæða við og urðu nokkrir hnökrar á því að fá blaðið prentað og í febrúar 1850 var Sveinbirni tilkynnt að Landsprentsmiðjan í Viðey myndi hætta prentun Þjóðólfs. Prentfrelsi hafði þegar þetta gerðist verið staðfest með stjórnarskrá í Danmörku, en ekki gefin út sérstök lög um það, hvorki þar né hér á landi. Þessi ákvörðun yfirvalda á Íslandi stríddi þó gegn anda dönsku stjórnarskrárinnar, því að hún jafngilti ritskoðun þar sem öðrum prentsmiðjum var ekki til að dreifa á landinu. Útgáfusögu Þjóðólfs lauk þó ekki þarna, því að Sveinbirni tókst með góðra manna hjálp að safna nægu fé til að prenta blaðið í Danmörku. Það nefndist þá Hljóðólfur og kom aftur út 25. apríl 1850. Þegar Sveinbjörn kom aftur til Íslands höfðu viðhorf yfirvalda til útgáfu Þjóðólfs breyst, með Trampe greifa, nýjum stiftamtmani, og blaðið fékkst prentað á ný á Íslandi.

Eiginleg ritskoðun mun lítt hafa verið tíðkuð hér þótt hún hafi verið lögboðin á Íslandi með danskri tilskipun frá 27. september 1799. Prentfrelsislög felldu svo þá tilskipun úr gildi en þau voru samþykkt á Alþingi 5. maí 1855 en prenteinokunin sjálf var rofin fáum árum áður með stofnun Prentsmiðju Norður- og Austuramtsins á Akureyri 1852. Prentsmiðjan var í almannaeigu og þar hófst útgáfa annars frjáls blaðs, mánaðarblaðsins Norðra í febrúar 1853.

Fyrsta tilraunin til að gefa út dagblað var Dagskrá Einars Benediktssonar, skálds, sem átti að koma út daglega yfir þingmánuðina sumarið 1897. Blaðið hafði þá komið út frá haustinu 1896 einu sinni til tvisvar í viku en kom þetta sumar út fjórum til fimm sinnum í viku fram í byrjun október. Þá fækkaði útgáfudögum á ný og í september 1898 seldi Einar Dagskrá. Hún kom þó áfram út til ársins 1899, en ekki sem dagblað.

Fyrsta dagblaðið, sem náði að halda uppi samfelldri útgáfu, var Vísir. Fyrsta tölublaðið kom út í desember 1910 og hét þá Vísir til dagblaðs í Reykjavík. Dagblöðunum fjölgaði smátt og smátt. Morgunblaðið hóf göngu sína 1913, og Alþýðublaðið 1919 en Þjóðviljinn á fjórða áratugnum svo að þeirra helstu og þekktustu sé getið.

Prentmiðlar voru einráðir á fjölmiðlamarkaði fram á þriðja áratuginn. Þá fóru erlendar útvarpsstöðvar að nást hér á landi en fyrsta íslenska útvarpsstöðin, Útvarp hf., fékk starfsleyfi árið 1925 og hóf útsendingar árið eftir. Ýmsir vankantar voru á rekstrinum, útvarpstæki voru dýr, afnotagjöldin þóttu há og stöðin átti við fjárhagsvanda að etja. Hún dagaði uppi eftir rúmlega tveggja ára rekstur. Þá höfðu verið samþykkt heimildarlög á Alþingi um ríkisrekið útvarp og Ríkisútvarpið hóf útsendingar 20. desember 1930.

Sjónvarpsútsendingar á vegum Ríkisútvarpsins hófust svo 30. september 1966. Íslendingar höfðu því aðgang að einni íslenskri sjónvarpsrás og einni útvarpsrás til 1. desember 1983 þegar Rás 2 fór í loftið. Varnarliðið á Miðnesheiði fékk að vísu leyfi til sjónvarpsútsendinga árið 1955 en til þess var séð að það næðist ekki langt út fyrir vallarmörkin enda þótti rétt að varna því að amerísk áhrif spilltu íslenskri æsku. Árið



1961 var þó styrkurinn aukinn þannig að útsendingar náðust ágætlega um Faxaflóasvæðið en skömmu áður en Ríkisútvarpið hóf sjónvarpsútsendingar 30. september 1966 tilkynntu forráðamenn „Kanasjónvarpsins“ svokallaða að útsendingastyrkur yrði takmarkaður á ný þar sem stöðin fengi efni sitt á lágu verði og mætti ekki keppa við aðrar sjónvarpsstöðvar.

Þó svo fyrstu tilraunir með útvarpsrekstur hafi, svo sem fyrr segir, hafist á þriðja áratug síðustu aldar kom almenn löggjöf um ljósvakamiðla hér á landi þó ekki til fyrr en á árinu 1985, þegar rekstur útvarps var gefinn frjáls og útvarpslög nr. 68/1985 tóku gildi. Þau leystu af hólmi útvarpslög nr. 19/1971, sem eðli málsins samkvæmt fjölluðu eingöngu um starfsemi Ríkisútvarpsins er þá hafði einkarétt á útvarpsrekstri.

Í þeirri miklu og á stundum heitu umræðu sem geisað hefur um fjölmiðlamál á undanförunum árum, hefur á stundum gleymst að útvarpslögin frá 1985 hafa í tvígang farið í gegnum verulega endurskoðun. Með lögum nr. 82/1993 voru lögin frá 1985 löguð að fyrirmælum tilskipunar Ráðsins 89/552/EBE sem jafnan var kennd við sjónvarp án landamæra (hér eftir nefnd sjónvarpstilskipunin). Með gildandi útvarpslögum nr. 53/2000 var tilætlanin að mynda almennan ramma um alla útvarpsstarfsemi í landinu og ákvæði sett um að Ríkisútvarpið yrði flutt í sérlög, eins og víðast þekktist í nágrannalöndum okkar. Jafnframt var brugðist við setningu tilskipunar Evrópuþingsins og Ráðsins 97/36/EB um breytingu á sjónvarpstilskipuninni (hér eftir nefnd breytingartilskipunin). Það er því ekki nýtt að endurskoðun íslensku útvarpslögjafarinnar eigi rætur að rekja til þeirra skuldbindinga sem við undirgengumst með aðildinni að EES-samningnum á árinu 1993.

Löggjöf um prentmiðla hefur á hinn bóginn verið minni að öllum vöxtum og um hana staðið takmarkaðar deilur. Segir það sína sögu að gildandi lög um prentrétt, sem í þessu samhengi skipta mestu máli, eru orðinn 53 ára að stofni til, eða frá árinu 1956.

Miðlun hvers konar efnis á internetinu fyrir almenning á sér svo um fimmtán ára sögu hér á landi þó svo að tæknin hafi verið fyrir hendi mun lengur. Um internetið og þá miðlun sem þar á sér stað hefur engin sérstök löggjöf verið sett hér að landsrétti en einstök ákvæði ýmissa laga komið við sögu, beinlínis eða fyrir löggjöfnun. Þeirri hröðu þróun sem orðið hefur á þessu sviði á umræddum tíma verður helst líkt við „rússíbanareid“, svo hraðar og miklar breytingar hafa orðið. Sú staðreynd hefur eðli málsins samkvæmt ekki einfaldað hugmyndir um lagasetningu á þessu sviði.

Að þessu sögðu má segja að eftirtalin lagafyrirmæli grundvalli öðru fremur hið almenna umhverfi sem íslenskir fjölmiðlar starfa í: 71. og 73. gr. stjórnarskrárinnar; lög um prentrétt nr. 57/1956, útvarpslög nr. 53/2000; lög nr. 6/2007 um Ríkisútvarpið ohf., fjarskiptalög nr. 81/2003, samkeppnislög nr. 44/2005 og lög um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005. Mismunandi skoðanir kunna að vera á því hvort undir þennan flokk eigi að fella fleiri lög, auk þess sem ljóst er að lögleiðing frumvarps þessa mun leiða til þess að um skörun við önnur og fleiri lög verður að ræða en talin eru að framan.

Íslendingar hafa frá árinu 1985, búið við eina frjálslegustu fjölmiðlalöggjöf í Evrópu. Hér eru sem dæmi engar takmarkanir á eignarhaldi fjölmiðla að lögum, engin skylda til upplýsingagjafar um eignarhald einstakra fjölmiðla, engar kröfur um að einkamiðlar sinni almannaþjónustu og svo mætti áfram telja. Allt frá árinu 1985 hafa Íslendingar

hins vegar upplifað endurtekna umræðu um lagalega stöðu og umhverfi íslenskra fjölmiðla, samhliða framangreindu fjölmiðlafrelsi. Árið 1995 ákvað þáverandi menntamálaráðherra að setja á laggirnar starfshóp til að gera tillögur um breytingar á útvarpslögum, m.a. með tilliti til breyttra aðstæðna á íslenska ljósvakanum, fjölgunar stöðva, aukinnar samkeppni og tæknibreytinga. Starfshópurinn skilaði skýrslu um endurskoðun á þágildandi útvarpslögum árið 1996. Í skýrslunni voru settar fram tillögur um að skerpa opinbert þjónustuhlutverk Ríkisútvarpsins og efla menningarhlutverk einkarekinna ljósvakamiðla. Hópurinn komst að þeirri niðurstöðu að ekki skyldi kveða sérstaklega á um takmörkun eignarhalds á ljósvakamiðlum í útvarpslögum. Þrátt fyrir aukið frelsi og grósku í ljósvakamiðnaðinum bæri ekki brýna nauðsyn til þess að fylgja þeirri þróun eftir með hertum reglum um eignarhald. Þvert á móti skyldi leitast við að varðveita það frelsi sem lögin frá 1985 fælu í sér. Þau lög kvæðu á um lýðræðislegar leikreglur, tjáningarfrelsi og óhlutdrægni í starfi útvarpsstöðva. Væru þessi atriði tryggð yrði hlutfall eignarhalds síður að alvarlegu vandamáli. Þessi grundvallarniðurstaða byggðist m.a. á þeirri staðreynd að lög af þessu tagi hefðu oft en ekki orsakað nokkurn glundroða í nágranalöndum okkar. Það hefði reynst fremur auðvelt að fara í kringum slík lög, eftirlit verið kostnaðarsamt og þó að þeim væri ætlað að vernda athafnafrelsi og hlutleysi virtust þau stundum hafa skert athafnafrelsið á ósanngjarnan hátt og jafnvel beinst gegn einstökum aðilum. Nefndin lagði jafnframt til að stjórnvöld útvarpsmála yrði breytt í nokkrum grundvallaratriðum en þær tillögur gengu ekki eftir í lagaformi.

Við aldhvörf 20. og 21. aldar verða síðan miklar breytingar á dagblaðamarkaðnum hér á landi. Gömlu flokksblöðin lögðu upp laupana og nýir miðlar sem eingöngu höfðu tekjur af auglýsingasölu en ekki áskriftargjöldum rutt sér til rúms. Þá voru miklar breytingar að eiga sér stað á sviði hljóð- og myndmiðlunar jafnt í tækni sem og öllu starfsumhverfi. Síðast en ekki síst var netið komið til sögunnar og með því opnuðust enn nýjar gáttir. Í kjölfarið á þessari gjörbreyttu heimsmynd fór að bera á því að ákveðnir stjórnáráðgjafar efuðust um kosti þess frjáltsræðis sem hér hafði sannarlega ríkt. Nefnd var skipuð til að meta hvort tilefni væri til að setja löggjöf um eignarhald á fjölmiðlum. Skilaði nefndin skýrslu í apríl 2004 þar sem grunnforsendan var hið almenna viðhorf um mikilvægi fjölmiðla í nútíma lýðræðisþjóðfélagi. Áhersla var lögð á mikilvægi skoðana- og tjáningarfrelsis og fjölbreytni í fjölmiðlum. Meginniðurstaða skýrslunnar var sú, að samþjöppun eignarhalds væri mikil og óheppileg út frá alþjóðlegum viðmiðunum og í því ljósi voru lagðar fram ýmsar tillögur til bóta sem stjórnvöld gátu valið úr. Í framhaldinu var unnið frumvarp að lögum innan stjórnarráðsins er síðar var lagt fram á Alþingi og samþykkt sem lög nr. 48/2004. Tilurð þessara laga og örlög eru flestum kunn, en forseti synjaði þeim staðfestingar og voru þau í framhaldinu felld úr gildi sumarið 2004.

Í kjölfar þessa skipaði þáverandi menntamálaráðherra þverpólítíska nefnd haustið 2004 til þess að ná sátt um málið og leysa deiluna. Verkefni nefndarinnar voru m.a. skilgreind á eftirfarandi hátt:

- Skoða þróun í evrópskri fjölmiðlalöggjöf.
- Leggja mat á þróun, m.a. stafræna þróun.
- Að fjalla um hlutverk Ríkisútvarpsins.

- Að skoða samþjöppun eignarhalds.
- Að meta hvaða breytingar og nýmæli væru æskileg í íslenskri löggjöf.

Niðurstöður nefndarinnar, sem skilaði skýrslu í apríl 2005, urðu í aðalatriðum þessarar:

- Að Ríkisútvarpið yrði áfram öflugt almannaþjónustuútlit í eigu allra landsmanna.
- Að settar yrðu reglur sem tryggðu gagnsæi eignarhalds á fjölmiðlum.
- Að reglur um leyfisveitingar til rekstrar hljóðvarps og sjónvarps yrðu teknar til endurskoðunar.
- Að eignarhald á fjölmiðlum, sem náð hefðu ákveðinni útbreiðslu eða hlutdeild á markaði, yrði bundið takmörkunum með þeim hætti að aðilum yrðu sett hófleg takmörk um heimilan eignarhluta.
- Að settar yrðu reglur sem tryggðu aukið val neytenda þannig að efnisveitur fengju aðgang að ólíkum dreifiveitum og dreifiveitur fengju flutningsrétt á fjölbreyttu efni.
- Að mótaðar yrðu reglur um ritstjórnarlegt sjálfstæði í fjölmiðlum.
- Að stjórnarsýsla yrði einfölduð.

Veturinn 2005-2006 vann sérstök nefnd þáverandi menntamálaráðherra frumvarp á grundvelli framangreindra tillagna. Frumvarp þetta var þó aldrei afgreitt af Alþingi en það var lagt fram í tvígang á 132. og 133. löggjafarþingi.

Sem fyrr er rakið voru síðan lögð drög að þeirri vinnu sem nú lítur dagsins ljós í frumvarpi þessu á árunum 2008 og 2009.

## II.

### *Þróun fjölmiðlamarkaðarins.<sup>1</sup>*

#### 2.1 Hvað er fjölmiðill?

Fjölmiðlar eru gjarnan sagðir vera fjórða valdsviðið í samfélaginu. Í lýðræðislegum samfélögum er almennt gengið út frá því sem vísu að fjölmiðlar gegni mikilvægu hlutverki fyrir lýðræðisleg skoðanaskipti; þeir eigi að veita stjórnvöldum og fyrirtækjum aðhald (McQuail, 1992, 2003; Street, 2001). Fjölmiðlar eru einnig mikilvæg upplýsingaveita á markaði, jafnt fyrir neytendur og launþega, fjárfesta og fyrirtæki (Duval, 2005; Slaatta, 2003), jafnframt því sem þeir hafa augljósu menningarlegu hlutverki að gegna (McQuail, 2005). Fyrir utan hina félagslegu- og menningarlegu þýðingu skiptir fjölmiðlun einnig máli efnahagslega með því að skapa störf og verðmæti.

<sup>1</sup> Svo sem fram kemur í aðfararorðum almennra athugasemda við frumvarp þetta samdi Ragnar Karlsson, fjölmiðlafræðingur, þennan kafla að öllu leyti. Vinnu hans til grundvallar liggur viðamikil gagnaoöflun og heimildarýni og er því sú sérstaka tilhögun viðhöfð að vísa til þeirra í neðanmálsgreinum.

Að sönnu hefur samfélagsleg þýðing fjölmiðla mönnum verið löngu ljós við miðlun upplýsinga, til að fræða, gagnrýna, veita aðhald og ekki síst til skemmtunar og dægradvalar. Fjölmiðlarnir eru einskonar samfélagslegur áttaviti sem aðstoðar okkur við að rata um það völundarhús sem samfélagið er, við að koma reiðu á „óreiðuna“. Þeir veita okkur snöggsóðið yfirlit um það sem henti í gær, boða okkur það sem líðandi dagur mun bera í skauti sér og að kryfja álitamál og setja í samhengi þegar vel tekst til. Á vissan hátt má segja að fjölmiðlarnir gegni sama hlutverki fyrir nútímamanninn eins og morgunbænin fyrir miðaldamanninn (Eco, 2001: 63). Flest okkar gluggum í dagblöð, hlustum á hljóðvarp, kíkjum á Netið, eða horfum á sjónvarp til þess eins að glöggva okkur á því við hverju við megum búast þann daginn og ekki síður til að fullvissa okkur um að flest er með kyrrum kjörum í dag frá því í gær.

Í síbreytilegu og margslungnu nútímasamfélagi gegna fjölmiðlar mikilvægu hlutverki sem uppspretta þekkingar um leið og þeir ljá okkur samkennd og gera okkur kleift að spegla okkur í aðstæðum annarra. Áhrif fjölmiðla á daglegt líf okkar fáum við tæplega umflúið hvort sem okkur líkar betur eða verr. Vitneskja okkar um samfélagið og þá veröld sem við lifum í er að stórum hluta fengin úr fjölmiðlum hverju nafni sem þeir nefnast (Luhmann, 2000). Fæstar af þeim hugmyndum sem við höfum um félagslegan veruleika eru reistar á eigin reynslu. Þess í stað eru þær fengnar að stórum hluta úr fjölmiðlum eins og C. Wright Mills benti á fyrir löngu:

Very little of what we think we know of the social realities of the world have found out first-hand. Most of the ‚pictures in our heads‘ we have gained from these media—even to the point where we often do not really believe what we see before us until we read about it in the paper or hear about it on the radio. The media not only give us information; they guide our very experiences. Our standards of credulity, our standards of reality, tend to be set by these media rather than by our own fragmentary experience.

Mills, 2000 [1956]: 311.

Sökum þeirrar milligöngu sem fjölmiðlarnir hafa milli okkar og hins ytri félagslega veruleika ætti þýðing og áhrif fjölmiðla að veru flestum ljós. Í raun fær fátt staðist fjölmiðlunum snúning við að móta almenningsálitið, eða eins og Ben H. Bagdikian staðhæfir:

The mass media become the authority at any given moment for what is true and what is false, what is reality and what is fantasy, what is important and what is trivial. There is no greater force in shaping the public mind; even brute force triumphs only by creating an accepting attitude towards the brutes.

Bagdikian, 1983: xiv.

Þar með er ekki sagt að fjölmiðlar hafi að öllu jöfnu bein áhrif á atferli okkar og hugsanir. Öllu heldur eins og Jean Seaton metur áratuga ransóknir á áhrifum fjölmiðla: „Nearly seventy years of empirical research has shown that the media do not determine what you think: but they do set the agenda of what you think about“ (Seaton, 2008: 121). Sú mynd sem fjölmiðlarnir draga upp af atburðum og málefnum verður oft á tíðum sá útgangspunktur eða dagskrárammi sem samfélagsleg umræða byggist á. Segja má að fjölmiðlar séu í hlutverki nokkurskonar fundarstjóra samfélagslegra umræðna með því að setja mál iðulega á dagskrá og slá tóninn opinberra umræðu.

Matreiðsla fjölmiðla á þeim veruleika sem þeir færa daglega upp á disk fyrir okkur verður til fyrir flókið samspil margvíslegra ytri og innri þátta og lýtur að nokkru eigin lögmálum (sbr. t.d. Bourdieu, 1998; Luhmann, 2000; McQuail, 1992; 2005; Mathiesen, 2006). Lagalegur rammi um starfsemi fjölmiðla, fjármögnun þeirra og eignarhald, samkeppni þeirra á milli um tekjur og notendur, aðgengi að upplýsingum og samskipti við heimildamenn, hagsmunahópa í stjórnkerfi og atvinnulífi og auglýsendur, sem og óskir og kröfur notenda gagvart miðlunum skipta máli í samspili við innri starfshætti innan fjölmiðlanna sjálfra eins og hugmyndir um fréttamat, reglur um fréttaflutning og fagbindingu fjölmiðlafólks (e. *professionalism*). Fréttir bíða þess ekki að verða sagðar heldur eru þær afurð verkaskiptingar og samspils fjölmargra áhrifaþátta utan og innan fjölmiðlanna sjálfra, sem hefur allt með að gera um hvað fjölmiðlar fjalla og hvernig þeir haga umfjölluninni. Sú mynd sem fjölmiðlar draga upp af veruleikanum er því félagslega skilyrt á sama hátt og aðrar hugmyndir okkar um samfélagið eru félagslega mótaðar (e. *social construction of reality*) (sbr. Berger og Luckmann, 1971).

En jafnvel þótt við séum þess meðvituð að sá veruleki sem birtist fjölmiðlum eða birtist í gegnum þá (*appears to them or through them to others*) sé oft og einatt einskonar „hálf-sannleikur“ (Luhmann, 2000: 4; upphaflegar áherslur) fáum við oftast ekki leitt hann hjá okkur sama hversu fjarri hinu sanna hann kann að vera. Upphafstónn umræðunnar er því oftast en ekki sleginn af fjölmiðlunum, eins og Niklas Luhmann bendir á:

[W]e know so much about the mass media that we are not able to trust these sources. Our way of dealing with this is to suspect that there is manipulation at work, and yet no consequences of any import ensue because knowledge acquired from the mass media merges together as if of its own accord into selfreinforcing structure. Even if all knowledge were to carry a warning that it was open to doubt, it would still have to be used as a foundation, as a starting point.

Luhmann, 2000: 1.

Þar með er ekki sagt að fjölmiðlanotendur standi varnalausir gagnvart túlkun fjölmiðla á atburðum og viðhorfum (sbr. tilgátuna um *the helpless audience*) (Neumann, 1991: 80-82 o.áfr.). Svo lengi sem ekki ríkir einokun í fjölmiðlun og almenningur getur vegið og metið efni ólíkra fjölmiðla þeim mun minni hætta er skoðanamótandi áhrifum einstakra fjölmiðla. Mills orðaði þetta svo:

So long as the media are not entirely monopolized, the individual can play one medium off against another; he can compare them, and hence resist what any one of them puts out. The more genuine competition there is among the media, the more resistance the individual might be able to command.

Mills, 2000 [1956]: 313.

Breytingar sem gengið hafa yfir í fjölmiðlun á undanförunum árum og áratugum og birtast ekki síst í og samþjöppun eignarhalds og markaðsstöðu fjölmiðla hafa vakið ugg í brjósti margra. Tæknilegar breytingar og samruni (e. *convergence*) milli ólíkra miðlunarleiða fjölmiðlaefnis. Á sama tíma hefur þessi þróun á sér aðra hlið sem fram kemur í því að aukin markaðsvæðing fjölmiðla og samkeppni þeirra á milli um athygli notenda hefur stuðlað að aukinni stöðlun efnis og einsleitni í efnisframboði. Þessi þróun hefur verið leidd af öflugum fjölmiðlasamsteypum sem hafa ítök og áhrif í mörgum greinum fjölmiðlunar samtímis (t.d. Hesmondhalgh, 2007; McCheseny, 2004, 2008; Murdock, 2000a; Preston, 2001; Winseck, 2008). Fjöldi fjölmiðla og aukið

valfrelsi á markaði þarf ekki endilega að leiða til aukinnar fjölbreytni í efni og á fjölmiðlamarkaði, síður en svo. Svo vitnað sé eina ferðina enn til rífliga hálftrar aldar gamallar ritsmíðar Mills, þá er

This idea of playing one medium off against another assumes that the media really have varying contents. It assumes genuine competition, which is not widely true. The media display an apparent variety and competition, but on a closer view they seem to compete more in terms of variations on a few standardized themes than of clashing issues. The freedom to raise issues effectively seems more and more to be confined to those few interests that have ready and continual access to these media.

Mills, 2000 [1956]: 313-14.

Í ljósi þess að fjölmiðlar hafa margvíslegu og mikilvægu hlutverki að gegna í nútímasamfélagi er ekki að undra að hugtökin fjölræði (e. *pluralism*) og menningarleg fjölbreytni (e. *cultural diversity*) séu hornsteinar allrar umræðu um fjölmiðla og fyrirkomulag fjölmiðlunar í lýðræðislegum samfélögum. Í tíunda ákvæði Mannréttindasáttmála Evrópu er kveðið á um rétt allra manna til tjáningarfrelsis og rétt manna til upplýsinga. Með líku sniði er kveðið á um þetta í Mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna og í öðrum alþjóðlegum sáttmálum og yfirlýsingum. Þótt ekki sé þar talað um fjölmiðla berum orðum hefur þetta verið túlkað þannig að í því felist frelsi til að tjá sig í fjölmiðlum og rétturinn til gagnsæis og frjáls aðgengis að upplýsingum og sjónarmiðum (*Skýrsla nefndar menntamálaráðherra um íslenska fjölmiðla*, 2005: 163-64, 211-13). Í tilmælum ráðherranefndar Evrópuráðsins um aðgerðir til að stuðla að fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði og til að tryggja tjáningarfrelsi er fjölmiðlafjölbreytni skýrð þannig að átt sé við framboð fjölbreyttra miðla jafnt er efni varðar, tegund og eignarhald (*Skýrsla nefndar menntamálaráðherra um íslenska fjölmiðla*, 2005: 166-68, 214). Án þess að fjölræði í fjölmiðlun sé tryggt jafnt er varðar fjölbreytni efnis, miðla og eignarhalds er hætt við að réttur manna til tjáningarfrelsis og frjáls aðgengis að upplýsingum og skoðunum komi fyrir lítið (Cavallin, 1998, 2000; Doyle, 2002a; McQuail, 2003). Staðreyndin er einfaldlega sú að „illa upplýst samfélög taka slæmar ákvarðanir“ (*Stupid societies make bad decisions*) (Seaton, 2008: 124).

## 2.2 Íslenskur fjölmiðlamarkaður: almenn og sértæk einkenni

Íslenskir fjölmiðlar eru ekki eyland. Fjölmiðlamarkaðurinn hér á landi hefur gengið í gegnum mikið umbreytingarskeið á undanförunum tveimur áratugum eða svo – breytingar sem ekki sér fyrir endann á. Eins og þessar breytingar horfa við almenningi sér þessa helst stað í auknu framboði mismunandi fjölmiðla – innlendra sem erlendra – og í stórauðnu efnisframboði. Á sama tíma hefur þróun á íslenskum fjölmiðlamarkaði verið með líkum hætti og annars staðar í átt til samþjöppunar eignarhalds og markaðsstöðu og myndunar fjölmiðlasamsteypa.

Fjölmiðlar draga vitanlega dóm af þeim samfélagsháttum sem þeir eru sprotttnir úr og af þeim lagalega ramma og rekstrarlegu umgjörð sem starfsemi þeirra er sett á hverjum tíma. Ástæður þeirra breytinga, sem átt hafa sér stað í fjölmiðlun hér á landi að undanförunu, verða kannski raktar til fjögurra þátta öðrum fremur: Fyrir það fyrsta varð afnám einkaréttar Ríkisútvarpsins í ársbyrjun 1986 til útsendinga hljóðvarps og

sjónvarps til þess að nýjum aðilum gafst færi á að hasla sér völl í útvarpsrekstri.<sup>2</sup> Í annan stað hafa stórstígar tækniframfarir á sviði fjarskipta og rafrænnar miðlunar orðið til þess að ryðja að verulegu leyti úr vegi tæknilegum takmörkunum á aðgengi að útvarpsrásum og ýta undir samnýtingu, samþættingu og samruna ólíkra fjölmiðla. Í þriðja lagi hefur aukinn frítími fólks og almenn hagsæld samfara margháttuðum breytingum í atvinnulífi hvatt til og stuðlað að þessum breytingum. Í fjórða og síðasta lagi hafa bein tengsl milli fjölmiðla og stjórn mála rofnað. Í stað þess að einkareknir fjölmiðlar starfi samkvæmt pólitískum formerkjum bakhjarla sinna hafa þeir verið færðir undir stjórn og taumhald markaðsaflanna og starfræktir samkvæmt því. Með þessu er ekki sagt að fjölmiðlar hafi glatað pólitísku hlutverki sínu né að þeir geti ekki þjónaða pólitískum tilgangi eigenda sinna. Fyrir utan efnahagslegan hvata til að eiga og reka fjölmiðla, sem þó er ekki alltaf ljós þegar þess er gætt að fjölmiðlar hafa ósjaldan verið reknir með tapi jafnvel árum saman, snýst eignarhald á fjölmiðlum allt eins um stjórn málaaleg völd og áhrif, eða eins Daniel C. Hallin og Paolo Mancini benda á: „owners will often use their media properties as a vehicle for a negotiation with other elites and for intervention in the political world; indeed in many cases this will be the primary purpose of media ownership“ (Hallin og Mancini, 2004: 58). Með því að fjölmiðlar hafa í vaxandi mæli orðið hluti af umfangsmiklum eigenda á ýmsum sviðum, innan fjölmiðlunar og utan, hafa þeir orðið berskjaldaðri fyrir margvíslegum utanaðkomandi áhrifum (McQuail, 2005: 29).

Sökum fámennis hefur íslenski fjölmiðlamarkaðurinn þó nokkra sérstöðu. Sundurgerð í efni og eignarhaldi á fjölmiðlum er ekki eins mikil hér og víðast þekkist hjá fjölmennari þjóðum. Sömu leiðis gerir smæð markaðarins það að verkum að hann er berskjaldaðri fyrir utanaðkomandi áföllum eins og berlega hefur sýnt sig að undanförunu í kjölfar þeirrar fjármálakreppu sem hér hefur verið við lýði frá síðasta hausti. Erfiðleikar undanfarinna missera hafa ekki síður haft áhrif á fjölmiðla en á aðra atvinnustarfsemi. Þessir erfiðleikar hafa m.a. leitt til fækkunar fjölmiðla og niðurskurðar og erfiðleika á ýmsum sviðum í rekstri þeirra fjölmiðla sem eftir standa.

Óhætt mun að fullyrða að úrval fjölmiðla hér á landi sé fjölbreytt þegar miðað er við fjölda miðla sem í boði eru og þegar þess er gætt að fámenni þjóðarinnar. Þetta á jafnt við um fjölmiðla sem fram undir þetta hafa stuðst við hefðbundnar miðlunarleiðir, þ.e. fréttablöð, hljóðvarps- og sjónvarpsstöðvar, og ný miðla eða svo nefndra vefmiðla. Fjöldi fjölmiðla og vefmiðla sem standa mönnum til boða um þessar mundir er sýndur í *töflu 1.1* eftir tegund og efni.

---

<sup>2</sup> Útvarp er hér á eftir notað sem samheiti fyrir hljóðvarp og sjónvarp, sbr. *Útvarpslög, 15/2000*.

Tafla 1.1. Fjölmiðlar, fjöldi í september 2009

	Landsmiðlar				Staðarmiðlar <sup>1</sup>									
	Alls	Alls	Almennir miðlar	Sérefnismiðlar	Alls	Höfuðborgarsvæðið	Suðurnes	Vesturland	Vestfirðir	Norðurland vestra	Norðurland eystra	Austurland	Suðurland	
<i>Blöð</i>														
Dagblöð	2	2	2	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	
Vikublöð	21	2	1	1	19	1	2	5	2	1	3	2	3	
<i>Hljóðvarpsstöðvar</i>														
Einkastöðvar	17	12	1	15	4	–	–	–	–	1	1	–	2	
RÚV	6	3	2	1	3	–	–	–	1	1		1	–	
<i>Sjónvarpsstöðvar</i>														
Einkastöðvar	9	7	2	5	1	–	–	–	–	–	1	–	–	
RÚV	1	1			–	–	–	–	–	–	–	–	–	
<i>Vefmiðlar</i>														
Fjölmiðlavefir <sup>2</sup>	21	6	4	2	15	1	1	3	1	1	3	1	4	
Óháðir vefir <sup>3</sup>	18	4	2	2	14	–	1	–	6	4	1	2	–	

Skýringar: Fjölmiðlar og vefmiðlar starfræktir í september 2009.

<sup>1</sup> Til staðarmiðla teljast landshluta- héraðs og bæjarmiðlar.

<sup>2</sup> Einungis vefir sem eru uppfærðir reglulega, og eru viðbót við hinn hefðbundna fjölmiðil. Meðtaldir eru vefir blaða sem koma út mánaðarlega til daglega. PDF útgáfa blaða er ekki meðtalin.



<sup>3</sup> Fréttavefir sveitarfélaga, stofnana og fyrirtækja eru ekki meðtaldir.

*Heimild:* eigin athugun.

Útbreiðsla þeirra miðla sem er í boði á hverjum tíma er misjöfn. Sumir hafa landið allt að útbreiðsluvæði og er ætlað að ná til alls þorra almennings, á meðan aðrir hafa að markmiði að þjónusta og ná til afmarkaðri hópa með efni sem er sérstaklega sniðið að þörfum og áhuga notenda eftir búsetu eða félagslegri stöðu. Jafnframt má gera greinarmun á tilgangi með starfsemi ólíkra fjölmiðla eftir því hvort þeir geti talist vera fyrst og fremst þjónustumiðlar eða markaðsmiðlar. Þessi skil eru þó ekki alltaf nándar nærri eins skýr eins og dregið er upp á mynd 1.1.

Mynd 1.1. Fjögur megin svið fjölmiðlunar

		Tilgangur	
		Þjónustumiðlar	Markaðsmiðlar
Notendur	Almenningur	Útvarp í almannaðjónustu	Einkamiðlar
	Afmarkaðri notendahópar	Svæðisútvarp, fjölmiðlun á vegum félagsamtaka, málhópa, o.s.frv.	Sérefnismiðlar, staðbundnir einkamiðlar

Gera má ráð fyrir að starfsemi og efnisframboð einstakra miðla ráðist mikið til af samspili af þeim notendahópi sem þeim er ætlað að þjóna og þeim tilgangi sem þeim er ætlaður.

Þegar fjölbreytni efnis og eignarhalds fjölmiðla er til skoðunar er rétt að hafa það hugfast að fjölbreytileiki eignarhalds tryggir ekki eitt og sér fjölbreytni efnis (sbr. Doyle, 2002a; 2006; Hemondhalgh, 2007; Meier, 2007; Meier og Trappel, 1998). Samband eignarhalds og fjölbreytni efnis flóknara en svo. Stór og tiltölulega fá fyrirtæki geta verið betur til þess fallin að tryggja fjölbreytni efnis heldur en margir mjög smáir sjálfstæðir og ófullburða fjölmiðlar. Þótt það kunnist að hljóma sem öfugmæli þá getur of mikil samkeppni í fjölmiðlun orðið til þess að draga úr gæðum og fjölbreytni efnis hvað sem líður kennisetningum um að frjáls markaður og samkeppni komi ávalt best til móts við óskir manna, komi í veg fyrir sóun og tryggi besta nýtingu fjármuna. Of mikil samkeppni á fjölmiðlamörkuðum getur þannig verið „niðurbrjótandi“ eða „eyðandi“ samkeppni (e. *destructive competition*) (McQuail, 2007; Meier, 2007; Roth, 2004; van Cuilenburg, 2007; van Cuilenburg og van der Wurff, 2007).

Áhrifum samkeppnisstigs á fjölmiðlamörkuðum á fjölbreytni efnis má lýsa eins sýnt er í töflu 10.2. Samkvæmt þessu má leiða að því líkum að vöruframboð á tilteknum markaði þar sem fullkomin samkeppni ríkir leiði til fábreytni þeirrar vöru og þjónustu sem notendum stendur til boða. Á mörkuðum þar sem einokunarsamkeppni ríkir eru

líkur á því að vöru- og þjónustuframboðið milli aðila sé frábrugðið. Á mörkuðum þar sem fákeppni ríkir er framboð vöru og þjónustu yfirleitt frábrugðið.

Tafla 10.2. Samkeppnisstig fjölmiðlamarkaða

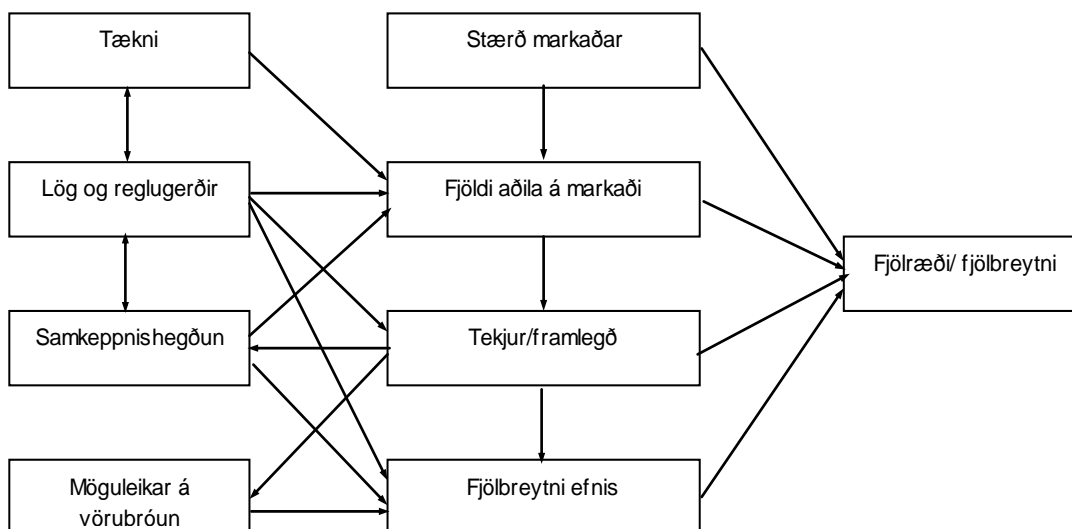
	Fullkomin samkeppni	Einokunar samkeppni	Fákeppni	Einokun
Fjöldi fyrirtækja	Mörg	Fá	Fá	Eitt
Vara/þjónusta	Fábreytt	Frábrugðin	Yfirleitt frábrugðin	•
Markaðshindranir	Nei	Já/nei	Já	Já

Heimild: Hoskins, McFadyen og Finn, 2004: 142.

Möguleikarnir til að halda úti fjölbreyttu efnisframboði ráðist vitanlega að talsverðu leyti af þeim fjárhagslegu björgum sem fjölmiðlar hafa yfir að ráða. Öllum má vera ljóst að goðgá væri að reikna með sömu fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði hér og í stærri samfélögum. Til þess er íslenskt samfélag einfaldlega of lítið.

Ekki er óeðlilegt að gera ráð fyrir að ríkari tilhneiging sé til samþjöppunar eignarhalds og markaðsstöðu á smærri mörkuðum en á þeim sem eru stærri. Stærðin skýrir þó ekki út allt saman, né þýðir heldur að kenna henni um allt sem miður kanna að vera. Fjölmarginir aðrir þættir hafa einnig áhrif á fjölræði og fjölbreytni á fjölmiðlamörkuðum. Þar má nefna tækni sem fyrir hendi er hverju sinni, hvaða umgjörð er um starfsemi fjölmiðla, hvaða starfsaðstæður þeim eru búnar af hálfu þess opinbera með lögum og reglugerðum, samkeppnishegðun á markaði o.s.frv. Samverkan allra þessara þátta hefur áhrif á fjölda fjölmiðla sem eru í boði hverju sinni, tekjur og framlegð fjölmiðla og á fjölbreytni efnis (Doyle, 2002a). Þetta má draga upp á eftirfarandi vegu eins og sýnt er í mynd 1.2.

Mynd 1.2. Áhrifaþættir á fjölræði/fjölbreytni í fjölmiðlun



Heimild: Doyle, 2002a: 15.

Þegar metin er fjölbreytni á fjölmiðlamörkuðum ber að hafa í huga að frammistaða fjölmiðla, fjölbreytni efnis og eignarhald ræðst af samspili margvíslegra þátta.

### 2.3 Um efnið

Í þeirri samantekt sem hér fer á eftir er þessi skipting miðla eftir útbreiðslu og tilgangi höfð til hliðsjónar. Fjallað er um þá hlið fjölmiðlunar sem David Chaney (1972, 1. kafli) nefndi hina „hlutlægu hlið“ (e. *the objective side*) fjölmiðlunar í stað hinnar „huglægu hliðar“ (e. *the subjective side*). Hlutlæga hliðin lýtur að fjölmiðlunum sjálfum sem stofnunum, fyrirkomulagi fjölmiðlunar, starfsemi fjölmiðla og efnisframboði þeirra, á meðan huglæga hliðin snýr að viðtökum og upplifun notenda á efni fjölmiðla og áhrifum þess á notendur. Þeirri hlið fjölmiðlunar sem snýr að notendunum eru ekki gerð skil hér. Þess í stað er sjónum beint að nokkrum þáttum sem snerta hina hlutlægu hlið. Grein er gerð fyrir hvernig fjölmiðlun er fyrirkomið hér á landi, helstu breytingum sem átt hafa sér stað í fjölmiðlun frá því um miðjan síðasta áratug og stöðunni í dag með tilliti til fjölmiðlanotkunar, framboðs miðla og efnis, tekna, markaðsstöðu og samþjöppunar á mörkuðum.<sup>3</sup>

Kastljósinu er hér einkum beint að þeim fjölmiðlum sem fram undir þetta hafa verið taldir til hinna eiginlegu fjölmiðla, fréttablaða, hljóðvarps og sjónvarps, auk þess sem vikið er að vefmiðlum lítillaga. Með þessu er ekki dregið á neinn hátt úr mikilvægi annarra fjölmiðla, s.s. tímarita, bóka og kvikmynda, og ýmissa nýmiðla fyrir fræðslu, umræðu og dægradvöl. Efnisramma þessarar samantektar er einfaldlega sniðinn þröngur stakur hvað efni, efnistöð og tíma áhrærir. Full þörf er á því að kortleggja fjölmiðlamarkaðinn nánar en unnt er að gera hér.

Umfjöllunarefninu eru reyndar einnig reistar skorður af þeim heimildum sem tiltækar eru um þróun og stöðu í fjölmiðlum hér á landi. Heimildir um fjölmiðla og starfsemi þeirra eru að ýmsu leyti að skornum skammti þrátt fyrir að á undanförunum árum safnast saman margvísleg þekking og talsvert magn upplýsinga um íslenska fjölmiðla á vegum þess opinbera, einkaaðila og í fræðilegum úttektum. Næsta litlar upplýsingar eru hins vegar til um fjölmiðlanotkun landsmanna aðrar en þær sem fást úr könnunum á lestri og mælingum á hljóðvarpshlustun og áhorfi á sjónvarp og sniðnar eru að þörfum auglýsenda.<sup>4</sup> Henda vill að slíkar upplýsingar hafa takmarkað gildi og eru ósambýðanlegar til annarra nota en þeim er upphaflega ætlað. Oftar en ekki er eru skorður settar við notkun þeirra þar sem er safnað í viðskiptalegum tilgangi (sbr. niðurstöður fjölmiðlakannanna og mælinga) eða að birting þeirra er margvíslegum takmörkunum háð vegna trúnaðarkvaða sem á þeim hvílir.

<sup>3</sup> Hryggjarstykkið í þessari samantekt er efnislega það sama höfundur hefur verið saman tvívegis áður fyrir nefndir menntamálaráðherra um íslenskan fjölmiðlamarkað og birtist sem þriðji kafli í *Greinargerð nefndar menntamálaráðherra um eignarhald á fjölmiðlum á Íslandi*, 2004 og aftur ári síðar í endurskoðaðri og aukinni gerð sem þriðji kafli í *Skýrslu nefndar menntamálaráðherra um íslenska fjölmiðla*, 2005.

<sup>4</sup> Á sama tíma og vitað er ýmislegt um hvernig fjölmiðlanotkun barna og ungmenna er háttáð og hvaða breytingar hafa verið á henni í gegnum árin (sbr. langtímarannsókn prófessors Þorbjarnar Broddasonar) er vitneskja um fjölmiðlanotkun landsmanna almennt af skornum skammti. Reyndar hefur safnast saman margvísleg þekking úr tilfallandi rannsóknum, en engar samfelldar rannsóknir og mælingar eru til um fjölmiðlanotkun hér á landi. Sama á einnig við um menningarástundum.

Tölulegar upplýsingar, sem hér eru reifaðar, eru að stórum hluta byggðar á birtum og óbirtum upplýsingum úr gagnasafni Hagstofu Íslands um fjölmiðla og menningarmál. Sumt af þeim upplýsingum um fjölmiðla eru í gagnasafni Hagstofunnar eru háðar trúnaði. Notkun þeirra er því ákveðnum takmörkunum háð. Í þeim tilfellum þar sem stuðst er við slíkar upplýsingar er þess gætt til hins ýtrasta að trúnaður sé ekki rofinn við einstaka aðila í umfjöllun og við framsetningu talna.

Stuðst er einnig við niðurstöður úr fjölmiðlakönnunum samstarfsaðila fjölmiðla og auglýsingastofa sem framkvæmdar hafa verið með líku sniði um nokkurt árabíl, fyrst af Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands og síðar af ÍM Gallup, nú Capacent. Að auki eru tilfærðar ýmsar aðrar heimildir. Eins og vera ber er vísað til heimilda eins og við á hverju sinni.

## 2.4 Um hugtökin fjölmiðil og fjölmiðlun

Fljótt á litið kann að virðast sjálfgefið hvað teljist vera fjölmiðill (e. *mass medium* í et. og *mass media* í ft.) og sömuleiðis hvað sé fjölmiðlun (e. *mass communication*). Að öllu jöfnu vísa þessi hugtök til miðilsins og efnis hans, miðlunarinnar og móttöku efnisins, eða til alls þrenns í senn, líkt og Robert Burton sagði um sjónina í riti sínu *Anatomy of Melancholy* (1621): „To the Sight three things are required, the Object, the Organ and the Medium“ (ívitnað í Williams, 1984: 203). *Íslensk orðabók* (2002) segir fjölmiðil vera „tæki til að dreifa upplýsingum til mikils fjölda á stóru svæði“, en að fjölmiðlun sé „dreifing upplýsinga til margra manna á stóru svæði (með fjölmiðlum)“.

Sögulega eru bæði hugtökin samofin fjöldaútbreiðslu bókarinnar, blaða, kvikmynda og hljómplötunnar og viðgangi hljóðvarps og síðar sjónvarps. Jafnframt eru þau nátengd hugmyndum um „múgsamfélagið“ (e. *mass society*) og fjöldamenningu (e. *mass culture*) sem skutu rötum á fyrstu áratugum síðustu aldar og trú manna á þætti fjölmiðla í mótun almenningsálitsins (Williams, 1984: 203-4). Enn þann dag í dag eru þessir sömu miðlar við lýði í tiltölulega lítt breyttri mynd. En það eru einmitt þeir sem koma flestum til hugar þegar talað er um fjölmiðla. Eins og Denis McQuail segir,

what we regarded as the key features of mass communication seventy or more years ago are still foremost in our minds today: their capacity to reach the entire population rapidly and with much the same information, opinions and entertainment; their universal fascination they hold, their stimulation of hopes and fears in equal measure; the assumption of great impact and influence.

McQuail, 2005: 4.

Þau einkenni sem talin eru til fjölmiðla er að þeir dreifa stöðluðum upplýsingum sem aðgengilegar eru fjölmönnum hópi manna á stóru svæði á skipulegan og skjótvirkan hátt. Fjölmiðlun er einnar áttar, frá fámönnum hópi sendanda til fjölmenns og óskipulagðs hóps móttakanda sem hafa takmarkað svigrúm til andsvara. Hún er ópersónuleg og opinber í stað þess að vera beint að tilteknum einstaklingum, auk þess sem hún er samfelld og stöðug í stað þess að vera bundin við sérstakt tilefni eða einstakan atburð (Hadenius og Weibull, 2002: 15; Hartley, Montgomery, Rennig og Brennan, 2002: 142; Lorimer, 1994: 21-22; O'Shaughnessy og Stadler, 2008: 2). Stundum er skilgreining á fjölmiðlun notuð í þröngri merkingu og nær þá aðeins til fjölmiðla sem hafa opinbera umræðu að megin markmiði. Í *Greinargerð nefndar*

menntamálaráðherra um eignarhald á fjölmiðlum á Íslandi (2004: 5) segir svo að fjölmiðill sé

stofnun eða fyrirtæki, lögaðili, sem safnar, metur og setur reglulega fram upplýsingar í því skyni að dreifa þeim reglulega til umtalsverðs fjölda fólks á tilteknu svæði. Fjölmiðill getur notað ólíkar leiðir til að dreifa þeim upplýsingum sem hann aflar: Hann getur gert það sem dagblað eða tímarit, á ljósvakanum, í útvarpi eða sjónvarpi eða á Netinu.<sup>5</sup>

Í annan tíma hefur hugtakið fjölmiðill verið notað í víðari merkingu og tekur einnig til miðla sem hafa afþreyingu og skemmtun að leiðarljósi (Hadenius og Weibull, 2002: 15-16). Í *Skýrslu nefndar menntamálaráðherra um íslenska fjölmiðla* (2005: 13) segir til að mynda að þar sé „fjallað um fjölmiðla í víðum skilningi“, einkum þá „sem endurnýja sig daglega“ og „samruna ýmissa hefðbundinna fjölmiðla og Netmiðla“ í stað þess að fjalla „aðallega ... um dæmigerða fjölmiðla og þá sem alla jafnan hafa mest áhrif í umræðu um þjóðfélagsmál í víðum skilningi, þ.e. dagblöð, útvarp og sjónvarp.“

Slíkar skilgreiningar eru ekki vandræðalausar. Fyrir það fyrsta getur miðlun til mikils fjölda manna samtímis eða því sem næst átt sér stað án fjölmiðla. Allt frá miðöldum hefur táknum og skilaboðum verið komið á framfæri við fjölmennan og óskipulegan hóps fólks með margvíslegum hætti, s.s. í formi stytta, minnismarkja, altaristafna, steindra kirkjuglugga og söngva svo fátt eitt sé upp talið. Augljósasta dæmið um slíka fjöldamiðlun er samræmt messuhald hinnar pápísku kirkju sem öldum saman hefur náð til meir fjölda fólks samtímis en útbreiddustu fjölmiðlar hafa nokkurn getað státað sig af að ná til (Curran, 1982: 202). Í annan stað er forskeytið *fjöl-* að ýmsu leyti villandi þar sem útbreiðsla fjölmiðla og fjölmiðlaafurða er oft á tíðum næsta lítil. Hvar drögum þau mörk um útbreiðslu miðla svo þeir geti talist fjölmiðlar.? Eru bækur til að mynda fjölmiðill? Sumir mundu segja að svo væri, en aðrir ekki. Í stað þess að hugtökin feli í sér miðlun til mikils fjölda manna væri nær að segja að efni og afurðir þess sem við nefnum fjölmiðla séu í grundvallaratriðum aðgengileg flestum, óháð því hvort fleiri eða færri færi sér þau í nyt. Þess vegna má segja að hugtökin miðill og miðlun (e. *mediated communication*) eigi betur við (Lorimer, 1994: 21-27; Thompson, 1995: 23-26). Í þriðja lagi gefa hugtökin fjölmiðill og fjölmiðlun til kynna að fjölmiðlanotendur séu óvirkir móttakendur efnis fjölmiðla. Slíkt fer fjarri hinu sanna. Fjölmiðlanotkun og túlkun notenda á efni fjölmiðla ræðst mikið til af félagslegum kringumstæðum hverju sinni, þekkingu þeirra og reynslu (Thompson, 1995: 24-25).<sup>6</sup>

Það er síður en svo alltaf ljóst hver það er sem miðlar, hver miðillinn er, hverju er miðlað og í þágu hverra í hvert og eitt skipti, eins og Umberto Eco bendir á í eftirfarandi dæmi:

1. A firm produces polo shirts with an alligator on them and it advertises them.
2. A generation begins to wear these polo shirts.
3. Each consumer of the polo shirts advertises, via the alligator on his or her chest, this brand of polo shirt.
4. A TV broadcast (programme), to be faithful to reality, shows some young people wearing the alligator polo shirt.
5. The young (and the old) see the TV broadcast and buy more alligator polo shirts because they have „the young look“.

<sup>5</sup> Þetta er svo til samhljóða skilgreiningu og Páll Sigurðsson setur fram í bók sinni *Fjölmiðlarétti* (1997: 17-21).

<sup>6</sup> Sbr. kenninguna um hin virka fjölmiðlanotanda (e. *active audience theory*).

*Which is the mass medium?* The advertisement? The broadcast? The shirt?

*Who is sending message?* The manufacturer? The wearer? The TV director?  
The analyst of this phenomenon?

*Who is the producer of ideology?* Again, the manufacturer? The wearer  
(including the celebrity who may wear it in the public for free)? The TV director  
who portrays the generation?

*Where does the plan come from?* This is not to imply that there is no plan but  
rather it does not emanate from one central source.

Eco, „The Multiplication of the Media“, 1986,

hér ívitnað í Lorimer, 1994: 22-23.

Tilkoma Netsins og gagnvirkar miðlunar hefur óneitanlega raskað þeirri mynd sem við höfum lengst af gert okkur af fjölmiðlum. Í kjölfar útbreiðslu nýrra samskiptamiðla og samsláttar á milli hefðbundinna fjölmiðla, síma og Netsins hafa skilin á milli fjölmiðlunar og persónulegra samskipta (e. *interpersonal communication*) máðst út að nokkru. Í stað „línulegrar miðlunar“ (e. *linear communication*) frá fáum til margra hefur samruni milli stafrænnar tölvutækni og mismunandi boðskiptatækni og miðlunaraðferða gert gagnkvæma persónulega miðlun mögulega frá mörgum til margra þar sem einstaklingarnir geta samtímis verið í hlutverki þiggjenda og sem skapendur hver kyns efnis og texta (Hartley, Montgomery, Rennig og Brennan, 2002: 143).

Netið hefur þannig að geyma mismunandi miðla og ólíka notkun í senn, eins og Jens F. Jensen bendir á:

Internettet har to funktioner, som ofte har været adskilt: formidling og lagring af information. ... Det er både kombinationen og integrationen af de to sider, der gør internettet til en ganske særligt medie – en global kommunikationskanal og samtidig en værdensomspændende arkiv for fakta og fiktion, videnskab og kunst, e-handel, sex og spil.

Hertil kommer, at internettet overskrider skellet mellem „massekommunikation“ (via bog, avis, film, radio, tv osv.) og interpersonlig kommunikation (via telefon, brev, fax, sms osv.). På internettet kan man kommunikere en-til-mange, en-til-en og noget som forholdsvis nyt – mange-til-mange...

Jensen, 2004: 204.

Netið sem slíkt getur ekki talist fjölmiðill – það er aðeins einn boðskiptavettvangur af mörgum sem okkur stendur til boða. Margt af þeirri miðlun sem fer um Netið uppfyllir vissulega þau skilyrði að vera ópersónuleg, opinber, samfelld og stöðug í stað þess að vera bundin við sérstakt tilefni eða einstakan atburð (Lievrouw og Livingstone, 2006; Morris og Ogan, 2002: 135-38).

*Tafla 2.1* sýnir samanburð helstu samskiptaeiginleika persónulegra samskipta, hefðbundinnar og stafrænnar miðlunar (e. *digital communication*). Skipta má ólíkum miðlum og miðlunarleiðum upp í þrjú stig (e. *media of three degrees*) eftir eðli og umfangi þeirra samskipta sem um er að tefla (Jensen, 2002: 3-4). *Fyrsta stigs* miðlun einkennist af beinum persónulegum og lítt stöðluðum samskiptum milli einstaklinga eða til tiltölulega fámenns hóps hverju sinni. Dæmi þar um er tungumálið, og önnur samskipti sem fela í sér persónulega nánd, s.s. lífandi sviðs- og tónlistarflutningur. Miðlun á *öðru stigi* felst í því að efninu er miðlað á stöðluðu formi af fáum til fjölmenns

hóps notenda eins og með prentmiðlum, blöðum, tímaritum og bókum, hljóðvarpi og sjónvarpi, auk kvikmynda og hljóðrita. Þriðja stigs miðlun samaneinar einkenni fyrsta og annars stigs miðlunar, með möguleika á flutningi mikils magns af stöðluðu efni til fjölmenns hóps notenda, og sem samtímis býður upp á gagnvirkni milli sendanda og móttakanda, jafnt á milli fárra sem fleiri. Netið er augljósasta dæmið þar um.

Tafla 2.1. Samskiptaæiginleikar mismunandi boðskiptatækni og miðlunar

Samskipta- eiginleikar	Fyrsta stigs miðlun		Annars stigs miðlun		Þriðja stigs miðlun
	Milliliðalaus samskipti milli einstaklinga	Heimilissími	Prentmiðlar	Útvarp (hljóðvarp og sjónvarp)	Netið
Hraði boðskipta	Lítill	Mikill	Lítill/miðlungs	Mikill	Mikill
Landfræðileg spönnun	Lítill	Mikil	Miðlungs	Mikil	Mikil
Félagsleg spönnun	Lítill	Mikil	Miðlungs	Mikil	Miðlungs/mikil
Efnismagn	Lítið	Lítið	Miðlungs	Miðlungs	Mikið
Efnisúrval	Lítið	Lítið	Lítið	Lítið	Mikið
Nákvæmni	Mikil	Lítill	Mikil	Lítill/miðlungs	Mikil
Gagnkvæmni	Mikil	Miðlungs	Lítill	Lítill	Miðlungs
Margbreytileiki	Mikill	Miðlungs	Mikill	Miðlungs	Miðlungs

Heimildir: byggt á Jensen, 2002: 3-4; van Dijk, 2004: 154.

Aukinn samruni milli mismunandi tegunda fjölmiðla og fjölbreyttari dreifileiðir sem til boða standa hafa gert það að verkum að sífellt erfiðara er að greina á milli persónulegra boðskipta og hefðbundinna fjölmiðlunar (Hadenius og Weibull, 2002: 16; Hesmondhalgh, 2007: 15, 240-42, 249; McQuail, 2005: 31-45). Hefðbundnir fjölmiðlar hafa í auknum mæli ekki aðeins fært sér í nyt gagnvirkni tölvutækninnar og Netsins til dreifingar efnis til notenda. Þeir hafa einnig í sífellt meira mæli fetað sig inn á nýjar brautir við framsetningu efnis og í samskiptum við notendur sem óhugsandi voru með öllu fyrir daga stafrænnar tækni og nýrrar samskiptatækni. Ástæður þess að hefðbundnir fjölmiðla sækja stöðugt inn á Netið eru ýmsar. Í fyrsta lagi er fjölmiðlum í lófa lagið að endurnýta áður gert efni með því að miðla því yfir Netið og að samnýta vinnu við efni sem dreift er á Netinu með annarri efnisgerð án tiltakanlega mikils viðbótarkostnaðar. Í öðru lagi er þetta í því augnamiði að tryggja sér hlut í vaxandi tekjum af auglýsingum á Netinu. Í þriðja lagi gerir Netmiðlun fjölmiðlum kleift að gera tilraunir með nýtt efni og breytta framsetningu á efni. Að síðustu gerir nærvera fjölmiðla á Netinu þeim auðveldara um vik að ná betur til yngra fólks sem hefur í vaxandi mæli snúið baki við hefðbundnum fjölmiðlum (Trappel, 2007: 127-28; Sparks, 2004: 311 o.áfr.).

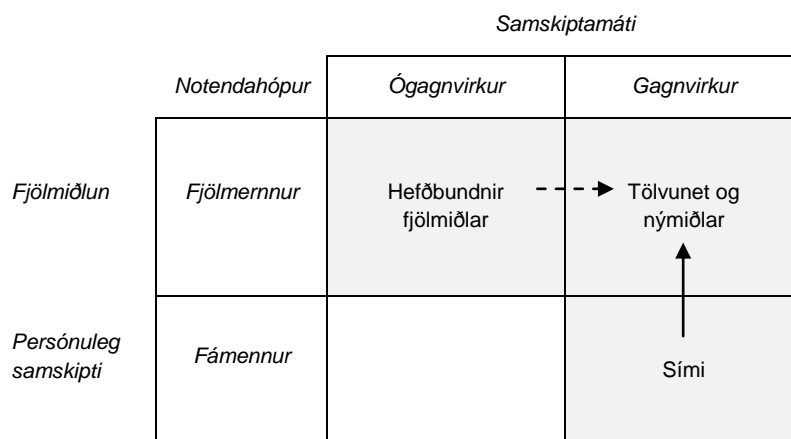
Í dag eru blöð að öllu jöfnu gefin bæði út í prentuðu formi á pappír og í sérstakri vefútgáfu í texta, mynd og hljóði, þar sem lesendur geta með gagnvirkum hætti komið



athugasemdom á framfæri við fréttir og lagt sitt til mála. Hljóðvarpshlustendur og sjónvarpsáhorfendur geta verið í sambandi við þáttagerðamenn í beinni, í síma og yfir Netið og lagt orð í belg jafnóðum. Aukin gagnkvæmni og geymslugeta venjulegra heimilistölva hefur orðið til þess að fjölmiðlanotendur haga fjölmiðlanotkun sinni í auknum mæli með öðrum hætti en þeir gerðu. Nú býðst þeim að lesa, hlusta og horfa á efni miðlana hvenær sem þeim best hentar og hvar sem þeir eru staddir hverju sinni (Jenkins, 2006; Lotz, 2007). Nýjar miðlunarleiðir sjónvarps, eins og í gegnum þriðju kynslóðar farsíma gera það að verkum að sjónvarpsnotkun er ekki lengur bundin staði og stund, heldur geta menn horft á það meðan þeir eru á ferðinni (Do, Kim, Kim og Kim, 2009). Í nánustu framtíð má reikna með efnisframboð í farsímamann komi til með að aukast til mikilla muna og að hann verði æ mikilvægt tæki til upplýsingaöflunar og afþreyingar fyrir fólk sem er á faraldsfæti (Østergaard, 2007).

Þróun hefðbundinna fjölmiðla til gagnvirkni má lýsa eins og sýnt er í mynd 2.1. sem dregur upp einfölduð mynd af einkennum hefðbundinna fjölmiðla og tölvuneta og nýmiðla með tilliti til stærðar notendahóps og samskiptamáta mismunandi boðskiptatækni og miðla.

Mynd 2.1. Notendahópar og samskiptamáti hefðbundinna fjölmiðla og nýmiðla



Hvað sem slíkum tæknilegum og efnislegum samruna líður milli ólíkra boðskiptakerfa og miðlunarleiða er enn til staðar skýr munur á milli mismunandi tegunda fjölmiðla, ekki hvað síst er varðar efni þeirra (Jensen, 2004; Lievrouw og Livingstone, 2006; Lister, Dovey, Giddings, Grant og Kelly, 2003). Blöð eru enn blöð þótt þeim sé samhliða dreift á pappír og á vefnum í sama eða með breyttu sniði; hljóðvarp og sjónvarp eru enn sömu miðlar þótt unnt sé að hlusta og horfa á þau í gegnum síma, yfir Netið og taka merki þeirra niður úr gervihnetti. Nýir miðlar draga einnig dóm af eldri og hefðbundnari miðlum og sækja þangað fyrirmyndir að efni. Sú bylting í efni og efnisgerð sem ætla mætti að nýjar miðlunaraðferðir leiddu til hafa látið á sér standa (Dovey, Giddings, Grant og Kelly, 2003; Hesmondhalgh, 2007). Vinsælir og útbreiddir nýmiðlar eru oft einungis aðeins ný birtingarmynd hefðbundinna fjölmiðla og eru oftast en ekki hluti af „an established commercial media culture“ (Lister, Dovey, Giddings, Grant og Kelly, 2003: 7).

Ástæðulaust er einnig að draga of skýr mörk á milli hefðbundinna fjölmiðla og nýrra miðla (Hesmondhalgh, 2007, 9. kafli; Jankowski, 2006: 55-57; Lievrouw og Livingstone, 2006: 2-3, 20-25; Lister, Dovey, Giddings, Grant og Kelly, 2003: 7, 10-14,

37-44). Enn er langt í land að Netið komi í stað hefðbundinna fjölmiðla og fjölmiðlunar, ef það þá gerir það einhvern tíma. Nær væri að segja að fjölmiðlun á Netinu sé viðbót við eldri miðla (Hesmondhalgh, 2007: 249). Líkt og Martin Lister og samverkamenn hans benda á „[t]he newness of the new media is, in part, real, in that these media did not exist before now. But taking these changes into account does not mean abolishing all history because it (history) is full of similar moments of newness“ (Lister, Dovey, Giddings, Grant og Kelly, 2003: 3). Dómsdagsspár hafa áður verið kveðnar upp yfir fjölmiðlum í kjölfarið á tilurð og örri útbreiðslu nýrra miðla: á sínum tíma var álit margra að hljóðvarpið myndi útrýma hljómplötunni; sjónvarpið hljóðvarpinu, sjónvarpið og síðar myndbandið og mynddiskurinn voru sögð koma í stað sýninga kvikmynda í kvikmyndahúsum, o.s.frv. Tæplega þarf að taka það fram að þessir sömu miðlar og spád var svo hraksmánlega fyrir lífa enn í dag þokkalegu lífi þótt þeir hafi þurft að aðlaga sig að breyttri stöðu á fjölmiðlamarkaði. Nú síðast segja þeir sem telja sig sjá fram í tímann að Netið muni ryðja dagblöðum í hefðbunu formi úr vegi.<sup>7</sup> Þeim sem halda slíkum ragnarökum frammi er holt að hafa í huga að mismunandi fjölmiðlar hafa ólíku samfélagslegu hlutverki að gegna. Notkun ólíkra miðla hefur mismunandi félagslega og sálræna þýðingu fyrir notendur. Við notum ólíka fjölmiðla á mismundi vegu, eftir ólíkum kringumstæðum hverju sinni. Það er meira en hæpið að gera ráð fyrir því að Netið í hvaða mynd sem er fullnægi ólíkum þörfum manna að þessu leyti (sbr. van Dijk, 2004).

Í ljósi þeirra breytinga sem orðið hafa á allri tæknilegri umgjörð fjölmiðlunar og með tilkomu nýrra miðlunarleiða má vera ljóst að hugtakið fjölmiðill „has no straightforward definition“ (Laughey, 2007: 3). Sumir kveða jafnvel svo fast að orði að allar tilraunir til að skilgreina fyrirbærið séu dæmdar til að mistakast (O'Shaughnessy og Stadler, 2008: 2). Augljós hætta við alla slíka skilgreiningasmíð er annars vegar sú að skilgreiningin verði of þröng og útiloki margt af því sem við almennt teljum til fjölmiðla, eða, á hinn bóginn, hún verði of víð og þar af leiðandi merkingarlaus (Hartley, Montgomery, Rennig og Brennan, 2002: 138-39). Þennan skilgreiningavanda má ljóslega ráða af íslenski löggjöf um fjölmiðla. Í lögum er hvergi að finna skilgreiningu á því hvað teljist vera fjölmiðill þrátt fyrir að hugtakið beri víðs vegar fyrir. Þess í stað verður að ráða merkingu hugtaksins af umfjöllunarefninu hverju sinni.<sup>8</sup>

Í stað þess að skilgreina í eitt skipti fyrir öll hvað er fjölmiðill og hvað er fjölmiðlun er ráðlegra að ráða skilgreininguna af umfjöllunarefninu hverju sinni, hvaða tilgangi og hlutverki miðlinum og miðluninni er ætlað að hafa og sömuleiðis hvernig notkun miðilsins er farið (Lievrouw og Livingstone, 2006). Í því efni skiptir mestu að miðlunin sé opinber og aðgengileg þorra manna og að efnið hafi á einhvern hátt félagslega skírskotun. Samkvæmt Marjoire Ferguson er opinber miðlun „those processes of information and cultural exchange between media institutions, products and publics which are socially shared, widely available and communal in character“ (Ferguson, 1990: ix).

<sup>7</sup> Nýlega kvað fjölmiðlamógúllinn Rupert Murdoch grafskrift yfir prentuðum dagblöðum sem hann spáir að heyrir sögunni til innan áratugar þar sem allur fréttaflutningur verði á Netinu (*eyjan.is*, 10. júní 2009). Reyndar taldi Murdoch tæpu ári áður að prentuð dagblöð ættu langra lífdaga auðið (*mbl.is*, 17. nóv. 2008). Ekki er örgrannt um að fjárhagslegir erfiðleikar fjölmiðlavaldis hans News Corp. Inc. sem meðal annars gefur út stórbliðin *The New York Post*, *The Wall Street Journal* í Bandaríkjunum og *The Times* í Bretlandi, hafi haft eitthvað með þessi sinnaskipti að gera (*Morgunblaðið*, 7. ágúst 2009).

<sup>8</sup> Orðaleit í núgildandi lögum leiðir í ljós að orðið fjölmiðill í öllum orðmyndum kemur fyrir í 31 lagatexta án nokkurra skýringa. Hugtakið fjölmiðlun kemur hins vegar aðeins fyrir einu sinni.

## 2.5 Fjölmiðlanotkun og útbreiðsla upplýsingatækni

Aðgengi að fjölmiðlum er auðvelt hér á landi og útbreiðsla og notkun fjölmiðla og upplýsingatækni er almenn. Dagblöðunum er ýmist á dreift á landsvísu eða til þorra heimila. Útbreiðsla dagblaða í eintökum talið á hverja 1.000 íbúa á aldrinum 15 ára mælist hvergi hærri (WAN, 2008: 91). Hljóðvarp og sjónvarp hefur um langt skeið verið til á nær öllum heimilum og útsendingar flestra útvarpsstöðva nást víðast um landið. Útbreiðsla upplýsingatækni á heimilum hér á landi er með því mesta sem gerist í Evrópu og þótt víðar sé leitað (EUROSTAT; OECD). Svo mjög hafa Íslendingar tekið upplýsingatæknina í sína þjónustu á ýmsum sviðum að þeir teljast heimsmeistarar í notkun Facebook samskiptasíðunnar svo dæmi sé nefnt (ABS fjölmiðlahús, 26. jan. 2009).

Tafla 2.1 sýnir upplýsingatæknibúnað vegna móttöku og afspilunar á fjölmiðlaefni og til rafrænna samskipta á heimilum fólks á aldrinum 16–74 ára fyrri hluta árs 2009 eða sem því næst. Hljóðvarp og farsími eru til á svo gott sem öllum heimilum. Sama er að segja um sjónvarp og aðgengi að textavarp. Heimilistölva er til á langsamlega flestum heimilum. Litlu færri heimili eru með Nettengingu. Þar af er obbinn af nettengdum heimilum með háhraðatengingu, eða 97 prósent nettengdra heimila.

Tafla 3.1. *Upplýsingatæknibúnaður á heimilum 2009 (hlutfall, %)*

	Hlutfall, %		Hlutfall, %
Hljóðvarp	<100	Myndbandstæki	68
Farsími	98 <sup>1</sup>	Stafræn móttaka sjónvarps	60
Sjónvarp	95	MP3/iPod	59
Heimilistölva	92	Tvö sjónvarpstæki og fleiri	50
þ.a. fartölva	76	Flatskjár	48
þ.a. borðtölva	60	Leikjatölva	42
þ.a. lófatölva	10	Heimabíó	30
Nettenging	90	Stafrænt myndupptökutæki	17
þ.a. háhraðatenging (xDSL)	97	Tenging sjónvarps um kapal	11
Textavarp	86 <sup>2</sup>	Gervihnattadiskur	9
DVD spilari	82		

*Skýringar:*

<sup>1</sup> Tala vísar til ársins 2006.

<sup>2</sup> Tala vísar til ársins 2002.

*Heimild:* Hagstofa Íslands.

Útbreiðsla fjölmiðla- og upplýsingatækni breytist nær stöðugt með tilkomu nýrrar tækni og þjónustu sem er í boði og með því að eldri tækni er leyst af hólmi með nýrri og

endurbættri tækni. Á síðustu árum hefur þannig fartölvan komið í vaxandi mæli í stað borðtölvunnar á heimilum landsmanna. Nú er svo komið að fartölvur eru nú til að á fleiri heimilum en borðtölvur. Sömuleiðis hefur myndbandstækjum í auknum mæli verið skipt út fyrir DVD spilara. Á fáeinum árum hafa DVD spilarar öðlast meiri útbreiðslu en myndbandstækin höfðu nokkurn tíma. Þeir eru til á átta af hverjum tíu heimilum. Enþá eru myndbandstæki þó til á hátt í sjö af hverjum tíu heimilum. Sex af hverjum tíu heimilum eru með stafræna móttöku sjónvarps. Á helmingi heimila eru tvö eða fleiri sjónvarpstæki. Aðeins fáum árum eftir að flatskjáir og svonefnt heimabíó komu á neytendamarkað eru flatskjár þegar á hátt í helmingi heimila og heimabíó fast að því á þriðjungi. Einhver heimilismanna á ríflega helmingi hefur yfir að ráða „tónhlöðu“ (MP3 og/eða iPod spilara). Hins vegar eiga fæst heimili stafrænt myndupptökutæki (*DVD Recorder*) eða taka á móti sjónvarpi um kapal eða gervihnattadisk.

Langflestir landsmenn líta reglulega í fréttablöð, hlusta hljóðvarp og horfa á sjónvarp, auk þess sem flestir nýta sér Netið daglega til samskipta, upplýsingaleitar og afþreyingar.<sup>9</sup> Kannanir sýna þó að fjölmiðlanotkun er á misjafnan hátt farið eftir kyni og aldri. *Tafla 3.2* sýnir hlutfall þeirra sem notfæra sér daglega fréttablöð, hljóðvarp og sjónvarp, og fara á Netið og þann tíma sem varið var daglega að jafnaði í notkun þessara miðla frá 2000 til 2008.

Tafla 3.2. *Dagleg fjölmiðla- og Netnotkun 2000–2008*

	Nota daglega, %			Dagleg notkun að jafnaði í mín.		
	2000	2005	2008	2000	2005	2008
Fréttablöð	74	95 <sup>1</sup>	..	..	39 <sup>1</sup>	..
Hljóðvarp	79 <sup>2</sup>	89	88 <sup>3</sup>	204	240	230
Sjónvarp	88	71	86 <sup>3</sup>	149	147	152
Netið	79	76	86	288	..	..

*Skýringar:* Niðurstöðunum ber að taka með vara þar sem þær eru fengnar úr ólíkum könnunum. Ekki er gerður greinarmunur á starfstengdri notkun Internetsins og notkun í einkalífi.

<sup>1</sup> Tala vísar til ársins 2004.

<sup>2</sup> Tala vísar til ársins 2001.

<sup>3</sup> Tala vísar til ársins 2007.

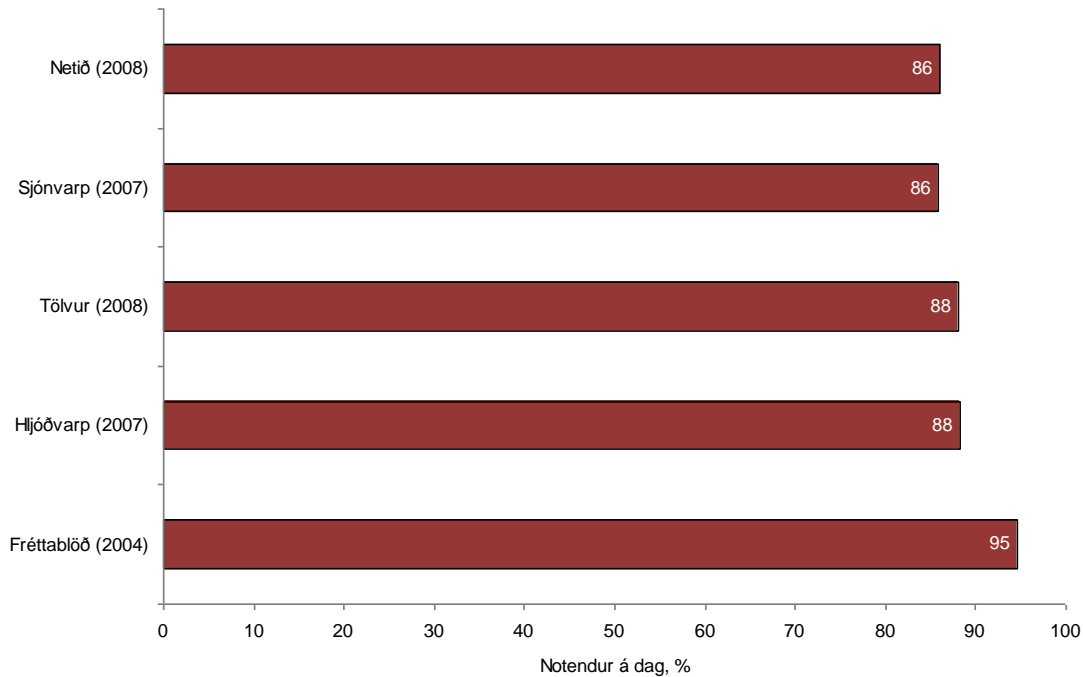
*Heimildir:* Capacent; Elvestad og Blekesaune, 2008: 432; Hagstofa Íslands; PricewaterhouseCoopers, 2001.

Hátt í níu af hverjum tíu hlusta daglega á hljóðvarp, horfa á sjónvarp og nota Netið. Á undangengum árum hefur hlutfall þeirra sem nota daglega þessa miðla og Netið hækkað fremur en hitt. Árið 2004 lásu að jafnaði 95 af hundraði fréttablöð daglega (sjá mynd 3.1). Lestur fréttablaða hefur aukist umtalsvert frá því að hafið var að gefa út frídagblöð hér á landi með tilkomu Fréttablaðsins frá árinu 2001. Árið 1991 lásu 78

<sup>9</sup> Útbreiðsla og notkun annarra fjölmiðla er sömuleiðis verulega almenn hér á landi. Þannig hefur aðsókn að kvikmyndahúsum og leiga myndbanda og diska hefur um árabil verið með því hæsta sem gerist (EAO, 2008c; Ragnar Karlsson, 2002a, 2002b).

prósent blöð daglega hér á landi (Ahlin, 1991: 67); árið 2000 mældist hlutfall daglegra blaðalesenda 74 prósent (Capacent).

Mynd 3.1. *Dagleg fjölmiðla-, tölvu- og netnotkun (hlutfall af mannfjölda, %)*

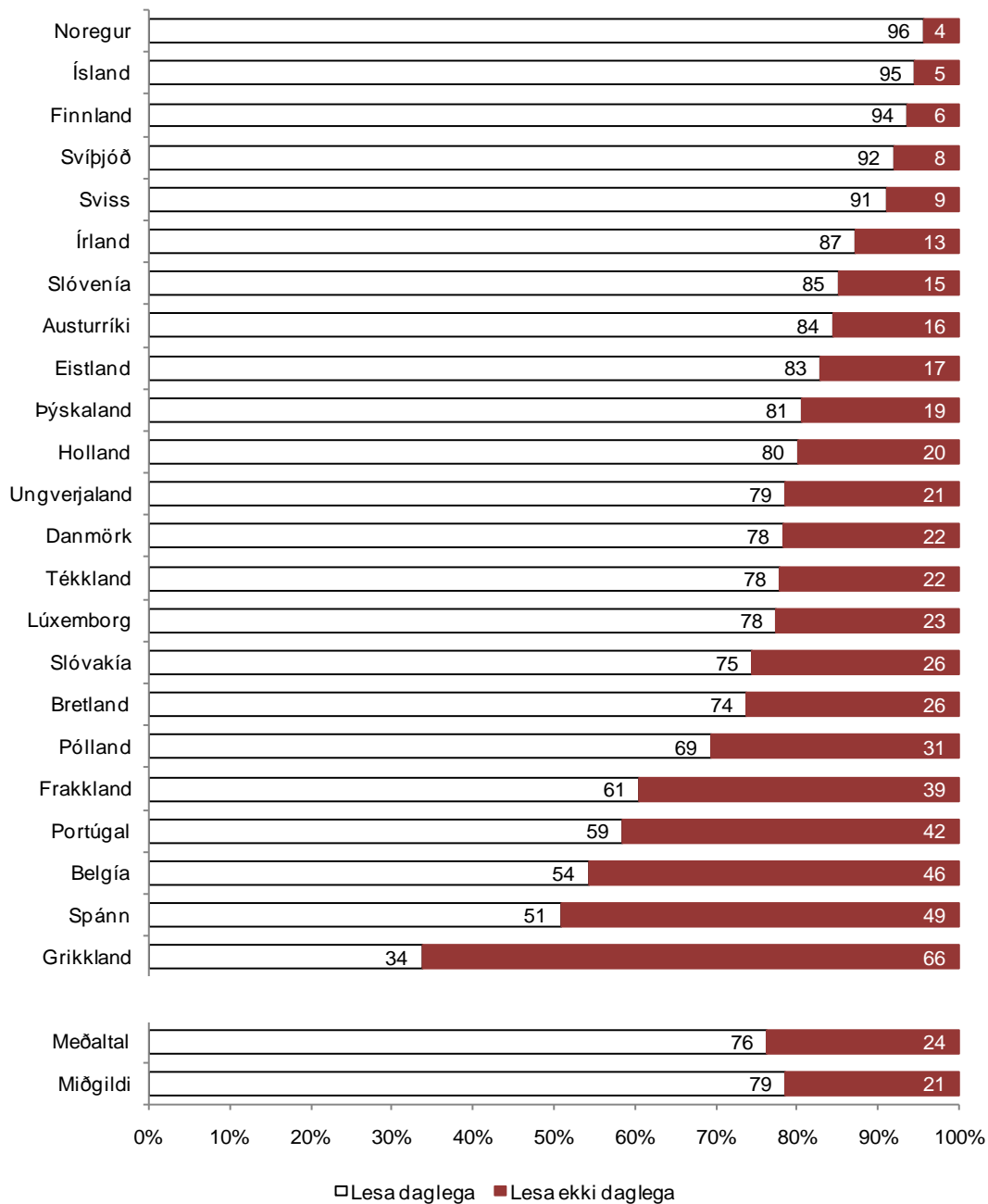


*Skýringar:* Niðurstöðunum ber að taka með vara þar sem þær eru fengnar úr ólíkum könnunum. Tala innan sviga vísar til könnunarárs. Ekki er gerður greinarmunur á náms- og starfstengdri tölvu- og netnotkun og notkun í frítíma.

*Heimildir:* Capacent; Elvestad og Blekesaune, 2008: 432; Hagstofa Íslands.

Í evrópskum samanburði mælist daglegur lestur fréttablaða með því mesta sem gerist í Evrópu samkvæmt evrópsku félagsmálakönnuninni (European Social Survey) árið 2004 (sjá mynd 3.2). Hlutfall daglegra lesenda var aðeins hærra í Noregi. Norðmenn hafa reyndar verið allra þjóða iðnastir við blaðalestur um langt árabil (Elvestad og Blekesaune, 2008; Gustafsson og Weibull, 1997).

Mynd 3.2. Lestur fréttablaða í 23 Evrópulöndum 2004



Skýring: Samkvæmt niðurstöðum European Social Survey 2004.

Heimild: Elvestad og Blekesaune, 2008: 432.

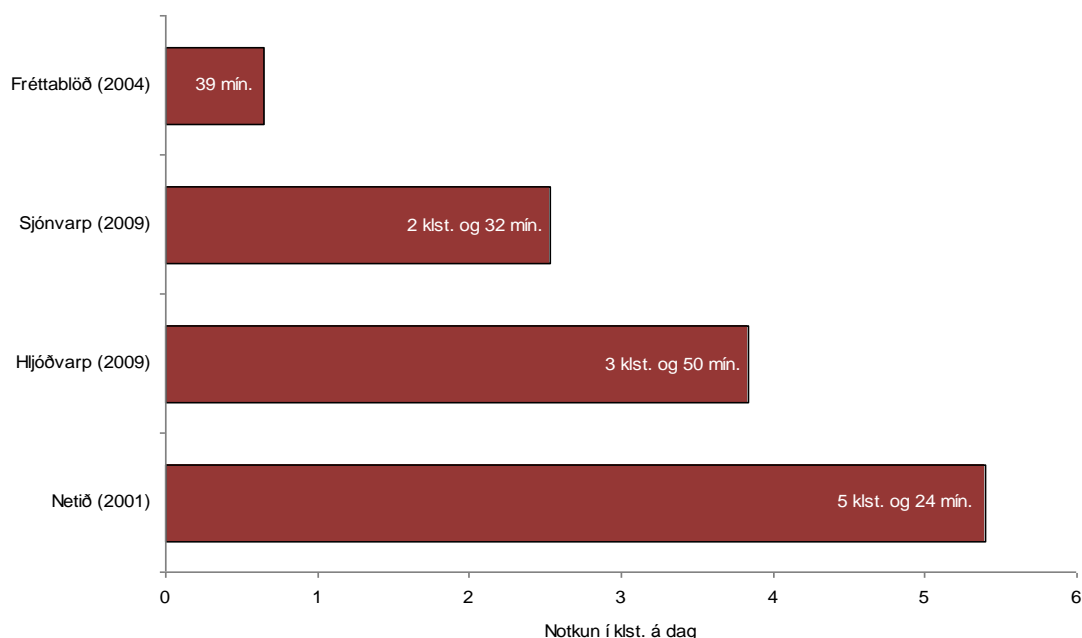
Með árunum hafa fjölmiðlar orðið sífelld frekari til fjörs og æðis ærið margra. Vesturlandabúar verja drjúgum hluta daglegrar vöku í notkun fjölmiðla. Sagt er að daglega verji hver Bandaríkjamadur sem kominn er á unglingsár að meðaltali talsvert lengri tíma í fjölmiðlanotkun en við húsverkin og heimalærdóm svo dæmi sé tekið. Í Bretlandi er þessu á viðlíka hátt farið (Rojek, 2009: 23-25). Sambærilegar tölur eru ekki

til héðan. Fátt bendir þó til þess að landsmenn séu neinir eftirbátar annarra í þessum efni.

Misjafnt er hve löngum tíma við verjum að jafnaði í notkun ólíkra fjölmiðla eins og lesa má út úr *töflu* 3.2 og sýnt er á *mynd* 3.3. Af hefðbundnum fjölmiðlum fer lengstur tími í að hlusta á hljóðvarp. Dagleg hlustum er að jafnaði upp undir fjórar stundir á dag. Lengd þess tíma sem einstaklingar hlusta á hljóðvarp á dag að jafnaði hefur haldist að miklu leyti óbreytt um árabíl, eða á bilinu þrjár og hálf til fjórar stundir á dag. Erlendar rannsóknir sýna að stærstur hluti af hljóðvarpshlustun fer fram samtímis annarri daglegri iðju í leik og starfi: í bílnum, í vinnunni, við húsverkin, heimalærdóminn, meðan skokkað er, o.s.frv. (sbr. Alasuutari, 1997; Crisell, 1994, 2002; Hendy, 2000; Larsen, 2001). Þessu er væntanlega á líkan veg farið hér á landi. Á sjónvarp horfa menn skemur daglega en þeir hlusta á hljóðvarp, eða að jafnaði í tvær og hálf klukkustund á dag. Frá því að reglubundnar mælingar á sjónvarpsnotkun hófust hefur áhorf aðeins lítillega lengst þrátt fyrir fjölgun stöðva og stóraukið framboð sjónvarpsefnis á sama tíma. Skemmstum tíma verja menn í lestur fréttablaða, eða 39 mínútum á dag að jafnaði árið 2004.

Nýlegar upplýsingar um lengd daglegar netnotkunar Íslendinga eru ekki tiltækar. Ógerlegt er því að segja til um lengd netnotkunar að jafnaði. Samkvæmt könnun sem gerð var árið 2000 dvaldi hver netnotandi hátt í fimm klukkustundir á Netinu á dag að jafnaði. Ekkert verður fullyrt um það hvort netnotkun mæld í tíma hafi breyst síðan. Rétt er að taka fram að öll netnotkun er hér meðtalin, jafnt í starfi, námi og í frítíma.

Mynd 3.3. Fjölmiðla- og netnotkun á dag (tími að jafnaði)



*Skýringar:* Notkun að jafnaði á dag. Niðurstöðunum ber að taka með vara þar sem þær eru fengnar úr ólíkum könnunum. Tala innan sviga vísar til könnunarárs. Ekki er gerður greinarmunur á náms- og starfstengdri Internetnotkun og notkun í frítíma.

*Heimildir:* Capacent (hljóðvarp og sjónvarp, 4. vika 2009, 19.–21. janúar); Elvestad og Blekesaune, 2008: 432; Hagstofa Íslands; PricewaterhouseCoopers, 2001.

Nokkurn fyrirvara verður að hafa við túlkun þessara upplýsinga þar sem þær eru fengnar úr könnunum sem eru ekki fyllilega samanburðarhæfar. Engu að síður gefa niðurstöðurnar vísbendingu um að aukin notkun Netsins hafi ekki dregið úr notkun hefðbundinna fjölmiðla svo einhverju nemi öndvert við það sem oft er haldið fram. Fréttir af andláti hefðbundinna fjölmiðla eru enn alsendis ótímabærar, hvað sem síðar kann að verða.

Forvitnilegt er að skoða upplýsingar um fjölmiðlanotkun hér á landi í samanburði við það sem gerist annars staðar.<sup>10</sup> Við samanburð milli landa þarf jafnframt að hafa hugfast að framboð fjölmiðla og fjölmiðlanotkun ræðst að talsverðu leyti af samspili efnahagslegra, félagslegra, pólitískra og sögulegra aðstæðna. Athuganir hafa sýnt að samband er til að mynda á milli blaðalesturs, menntunar og afkomu (Elvestad og Blekesaune, 2008; Gustafsson og Weibull, 1997; Hallin og Mancini, 2004; Sánchez-Tabernero og Carvajal, 2002). Útbreiðsla og blaðalestur er að öllu jöfnu talsvert meiri norðan og vestanvert um Evrópu en sunnar þar sem blöð standa almennt hallari fæti gagnvart öðrum miðlum, einkum sjónvarpinu. Sömuleiðis sýna rannsóknir að útbreiðsla og notkun upplýsingatækni fer að talsverðu leyti eftir efnahag og menntunarstigi (Norris, 2001; van Dijk, 2005, 2008). Útbreiðsla og notkun upplýsingatækni er almennari og meiri í Vestur og Norður Evrópu en austan- og sunnvert um álfunna (EUROSTAT), sem rekja má til samspils efnahagslegra- og menningarlegra þátta (sjá t.d. Pauwels og Burgelman, 2003; van Dijk, 2008).<sup>11</sup>

Dagleg fjölmiðlanotkun og netnotkun á Norðurlöndum er sýnd í *töflu 3.3*. Hljóðvarps-, sjónvarps- og netnotkun árið 2007 mældist hér hærri en á öðrum Norðurlandanna, hvort heldur er miðað við hlutfall daglegra notenda eða mælt í tíma. Lengd hljóðvarpsnotkunar á Norðurlöndum hefur reyndar um langt skeið verið í hæri kantinum í samaburði við það sem almennt er í Evrópu og í Bandaríkjunum (Hasebrink og Herzog, 2009; Hendy, 2000: 124-25).

---

<sup>10</sup> Ákveðin varnagla verður þó hafa við slíkum samanburði sökum ólíkra aðferða sem viðhafðar eru við mælingar á fjölmiðlanotkun. Sjónvarpsáhorf mælist til að mynda minna með viðstöðulausri rafrænni mælingu (e. *Peoples Meter* eða *24 Hour Recall System*) en í dagbókarkönnunum (sjá t.d. IP, 2008, Menneer, 1995 og Nordström, 1995). Rafrænar mælingar voru teknar upp hér á landi í janúar 2008 með svonefndum „Portable Peoples Meter“ í stað dagbókarkannana.

<sup>11</sup> Í stærra samhengi fellur útbreiðsla upplýsingatækni og Netsins á heimsvísu nánast eins og flís við rass við efnahagslega skiptingu heimsbyggðarinnar milli norðurs og suðurs (Hafez, 2007; Sparks, 2007; Zimmer, 2009).



Tafla 3.3. *Dagleg fjölmiðla- og Netnotkun á Norðurlöndum 2007*

	Danmörk	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð
<i>Nota daglega, %</i>					
Fréttablöð <sup>1</sup>	78	94	95	96	91
Hljóðvarp	81	79	88	67	74
Sjónvarp	69	74	86	68	71
Netið	66	62	86	66	58
<i>Notkun á dag að jafnaði í mín.</i>					
Fréttablöð <sup>1</sup>	31	40	39	44	37
Hljóðvarp	179	196	230	132	154
Sjónvarp	148	166	126	154	157

*Skýringar:* Niðurstöðunum ber að taka með vara þar sem þær eru fengnar úr ólíkum könnunum. Ekki er gerður greinarmunur á starfstengdri netnotkun og notkun í einkalífi. Allar tölur vísa til ársins 2007 nema annað sé tekið fram.

<sup>1</sup> Tölur vísa til ársins 2004.

*Heimildir:* Elvestad og Blekesaune, 2008: 432; EUROSTAT, nóvember 2008 (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>), Hagstofa Íslands; Harrie, 2009.

Nokkuð öðru gegnir með sjónvarpsnotkun. Norðurlandabúar horfa mun skemur á sjónvarp á dag en Evrópumenn almennt, einkum þeir sem búa sunnar og austar í álfunni, að ekki sé talað um Bandaríkjamenn og Japani sem verja að enn lengri tíma fyrir framan sjónvarpstækið (IP, 2008: 36). Að meðaltali horfa Evrópumenn daglega á sjónvarp í um þrjár klukkustundir og tuttugu mínútur á mótí rétt um tveimur og hálfri klukkustund sem Norðurlandabúar dvelja að jafnaði fyrir framan sjónvarpstækið á dag (EAO, 2008b: 146).

Íslenskir blaðalesendur vörðu álíka löngum tíma daglega í lestur blaða og Finnar og Svíar en talsvert lengri tíma en Danir og talsvert skemmri tíma en Norðmenn. Samkvæmt evrópsku félagsmálakönnuninni árið 2004 voru íslenskir blaðalesendur þeir sem eyddu fjórða lengsta tíma í lesturinn af 23 þjóðum, eða nokkru skemmri tíma en Norðmenn og Finnar og talsvert minna er Írar sem höfðu lengst ofan af sér með blaðalestri, en álíka lengi og breskir og eistneskir blaðalesendur (Elvestad og Blekesaune, 2008: 232).

## 2.6 Netnotkun

Þegar höfð er í huga almenn og útbreiðsla margvíslegrar fjölmiðla- og upplýsingatækni á heimilum mun vera óhætt að fullyrða að Íslendingar séu tiltölulega vel í stakk búnir að taka virkan þátt í hinni margumræddu boðskipta- og margmiðlunarbyltingu. Aðgangur og notkun fjölmiðla og upplýsingatækni þýðir þó ekki það sama og upplýsingaleikni. Á sama tíma og kannanir benda eindregið til að „stafræn aðgreining“ (e. *digital divide*) er minni hér á landi en víðast hvar, þá sýna sömu athuganir að aðgengi að notkun upplýsingatækni ræst að nokkru leyti af félags- og efnalegri stöðu (s.s. aldri, lengd skólagöngu og tekjum) (*Hagtíðindi*, 2008:1; um rannsóknir á stafrænni aðgreiningu má lesa t.d. í Norris, 2001; Preston, 2001; Sassi, 2005; van Dijk, 2005, 2008; Webster, 2006).

Algengast er að Netið sé notað til samskipta, upplýsingaleitar, vefmiðlanotkunar og í vaxandi mæli einnig til vörukaupa (e. *e-commerce*) og bankaviðskipta (sjá töflu 3.4). Netnotkun er þó á ólíkan hátt farið eftir aldri og menntun notenda. Yngri notendur og langskólagengnir nota Netið almennt á fjölbreyttari hátt og til flóknari hluta en þeir sem eldri eru og þeir sem hafa skemmri skólagöngu að baki (sjá t.d. van Dijk, 2005: 117-20; 2008). Þessu er einnig svo farið hér á landi.

Tafla 3.4. Tilgangur netnotkunar 2002–2009

Tilgangur netnotkunar <sup>1</sup>	Hlutfall netnotenda, %			
	2002	2005	2009	Breyting +/-
Tölvupóstur	90	88	91	+1
Upplýsingaleit um vöru og þjónustu	82	85	86	+4
Lesið dagblöð, tímarit	74	76	78	+4
Viðskipti við heimabanka	58	71	78	+20
Upplýsingaleit á vefjum opinberra aðila	68	59	68	–
Lesið blogg síður	..	..	66 <sup>3</sup>	..
Hlusta á útvarp, horfa á sjónvarp	17	37	65	+48
Spjallrásir, MSN, o.þ.h.	19	50	61	+42
Ferðatengd notkun	55	63	57	+2
Sækja eyðublöð frá opinberum aðilum	43	34	54	+11
Sendið inn eyðublöð til opinberra aðila	33	24	54	+21
Hlaðið inn eigin efni, texta eða myndum	..	..	47	..
Leika/hlaða niður leikjum, kvikmyndum, tónlist	21	33	46	+25
Upplýsingaleit um heilsu	44	46	40	+4
Hlaðið niður hugbúnaði	29 <sup>2</sup>	29	31	+2
Kaup á vörum og þjónustu	22	32	29	+7
Símtöl eða fjarfundir	8	16	27	+19
Atvinnuleit/umsóknir	15 <sup>2</sup>	18	19	+4
Þátttaka í umræðum á Netinu	..	..	19 <sup>3</sup>	..
Halda úti blogg síðu	..	..	15 <sup>3</sup>	..
Til að selja vörur eða þjónustu	7	7	14	+7
Fjarnám/endurmenntun	10 <sup>2</sup>	14	11	+1

*Skýringar:* Aldur svarenda 16–74 ára. Hlutfall af netnotendum. Ekki er gerður greinarmunur á náms- og starfstengdri netnotkun og notkun í frítíma.

<sup>1</sup> Hafa notað á sl. þremur mánuðum.

<sup>2</sup> Tala vísar til ársins 2003.

<sup>3</sup> Tala vísar til ársins 2008.

*Heimild:* Hagstofa Íslands, [www.hagstofa.is](http://www.hagstofa.is), [Hagtölur](#) » [Ferðamál, samgöngur og upplýsingatækni](#) » [Upplýsingatækni](#): tafla: Ástæða internet notkunar einstaklinga 2002-2009.

Langsamlega flestir nota Netið til að taka á móti og senda tölvupóst (91 prósent), nokkru færri lesa blöð og tímarit á Netinu (78 prósent) eða hlusta á hljóðvarp og horfa á sjónvarp yfir Netið (65 prósent) og taka þátt á spjallrásum (61 prósent). Talsvert færri, eða innan við helmingur netnotenda notar Netið til flóknari hluta s.s. eins og að hlaða niður leikjum, kvikmyndum og tónlist (46 prósent), hugbúnaði (31 prósent), eða notfærir sér Netið til símtala og fjarfunda (27 prósent). Almennar notar yngri fólk Netið á fjölbreyttari hátt en þeir sem eldri eru.

Hljóðvarpshlustun og áhorf á sjónvarp af Netinu og þátttaka á spjallrásum hefur vaxið mun hraðar en önnur netnotkun á síðustu árum. Þeir eru mun færri sem taka þátt í umræðum á Netinu (19 prósent árið 2008) og halda úti bloggsíðu (15 prósent árið 2008). Þetta kann að benda til þess að Netið sé enn fyrst og fremst vettvangur til gagnvirkra samskipta milli einstaklinga og til upplýsingaöflunar og fjölmiðlanotkunar í stað þess að vera almennur og opin umræðuvettvangur þar sem menn komi sjónarmiðum sínum og efni á framfæri utan netsamfélaga (eins á samskiptavefjunum Facebook og Twitter, svo aðeins tveir séu nefndir). Rétt er þó að hafa í huga að netnotkun breytist ört með aukinni dreifingu, nýjum samskiptaleiðum og aukinni færni notenda einsog sést berlega af upplýsingunum í *töflu 3.4* að framan.

## 2.7 Taumhald með miðlum

Fullyrt er að einkareknir fjölmiðlar hér á landi búi við einhverja frjálslyndustu löggjöf sem þekktist í Vestur Evrópu og jafnvel þótt víðar væri leitað (Þorbjörn Broddason, 2005: 79-80). Í alþjóðlegum samanburði hefur starfsumhverfi íslenskra fjölmiðla verið lýst sem „fádæma opnu og frjálsum“ (*an exceptionally open and free media environment*), eins og segir í skýrslu um starfsaðstæður fjölmiðla um víða veröld (Freedom House, 2004: 109).

Lagalegt umhverfi fjölmiðlunar hér á landi hefur alla tíð einkennst af því sem nefna mátti „neikvætt frelsi“ (e. *negative freedom*), þ.e. frelsi undan takmörkunum, í stað „jákvæðs frelsis“ (e. *positive freedom*), þ.e. frelsis sem felur í sér skyldu og ábyrgð, svo vísað sé til greiningar Isaiah Berlin á frelsishugtakinu (Berlin, 1969). Víst er að fá dæmi, ef nokkur, er að finna um jafn íhlutunarlausu löggjöf varðandi starfsumhverfi og skyldur einkarekinna fjölmiðla og hér á landi. Það á jafnt við um efni þeirra, ritstjórnarlega ábyrgð, sem og um eignarhald (sjá frekari umræðu hjá Ólafi Þ. Harðarsyni, 2007: 74-75; Ragnari Karlssyni, 2006: 37-38; Þorbirni Broddasyni, 2005: 79-80; Þorbirni Broddasyni og Ragnari Karlssyni, 2009).

Starfsemi fjölmiðla eru hvarvetna settar einhverjar skorður. Þetta er réttlætt, annars vegar, vegna mikilvægis frjálsrar fjölmiðlunar fyrir lýðræðislega umræðu og, hins vegar, með tilvísun til skoðanamyndandi áhrifa fjölmiðla. Í lýðræðislegum samfélögum eru takmarkanir á starfsemi fjölmiðla með þrennum hætti (Lichtenberg, 1990; McQuail, 2003). Í *fyrsta lagi* gera stjórnvöld víðast kröfur til fjölmiðla um efni og framsetningu þess, eða það sem nefna mátti efnisskyldu (e. *content regulation*). Hún getur verið með ýmsum hætti, s.s. að efni og framsetning þess brjóti ekki gegn rétti og skoðunum einstaklinga og einstakra hópa. Í þessum efnunum er sennilega kunnust svonefnd „sanngirniskrafa“ (e. *the fairness doctrine*) bandaríska fjarskiptaeftirlitsins (Federal Communications Commission). Dæmi um efnisskyldu er til að mynda andsvarsréttur og tilmæli um að útvarpsstöðvar haldi lýðræðislegar grunvallarreglur í heiðri og gæti að

vernd barna gegn óheimilu efni (sbr. *Útvarpslög 53/2000*, IV. kafli, 9., 11. og 14. gr.; *Reglugerð 50/2002 um útvarpsstarfsemi*, VII. kafli). Efnisskylda getur líka falist í því að útvarpsstöðvum sé skylt að sinna tiltekinni dagskrárgerð, s.s. eins og að sýna innlent efni, efni frá ákveðnum heimshlutun, texta erlent efni, takmörk eru sett á lengd auglýsingatíma, o.s.frv. Dæmi um slíkar efnisskyldur að finna í lögum um starfsemi útvarpsstöðva (*Útvarpslög 53/2000*, IV. kafli, 7. og 8. gr.; *Reglugerð 50/2002 um útvarpsstarfsemi*, IV. og VI. kafli).

Í *öðru lagi* getur löggjafinn haft áhrif á starfsemi fjölmiðla með setningu almennra leikreglna á fjölmiðlamarkaði og um starfsemi þeirra (e. *structural regulation*). Reglur um eignarhald og markaðshegðun fjölmiðlafyrirtækja eru settar til þess að koma í veg fyrir óeðlilega samþjöppun og til að ýta undir fjölbreytni og fjölræði á markaði. Ljósasta dæmi um inngrip með þessum hætti er starfsemi útvarps í almannapjónustu. Í sumum löndum er talið nægjanlegt að fjölmiðlar lúti almennum samkeppnisreglum. Annars staðar hefur löggjafinn sett sérstakar reglur um leyfilegan hámarks markaðshlut fjölmiðla, fjölmiðlafyrirtækja og samsteypa, um eignarhald einstaklinga og fyrirtækja á fjölmiðlum og um krosseignarhald á milli ólíkra fjölmiðla (Freedman, 2008).

*Tafla 4.1* veitir yfirlit um eignarhaldstakmarkanir eftir ólíkum fjölmiðlum og milli ólíkra fjölmiðla sem við lýði voru innan Evrópu árið 2008, eða því sem næst.

Tafla 4.1. Takmarkanir á eignarhaldi fjölmiðla í Evrópu 2008

Takmarkanir á krosseignarhaldi						
Eig- endur:	Svæðis- bundið hljóðvarp	Hljóðvarp á landsvísu	Svæðis- bundið sjónvarp	Sjónvarp á landsvísu	Blöð með svæðis- bundna- dreifingu	Fréttablöð á landsvísu
Svæðis- bundið hljóð- varp (leyfis- hafar)	Belgía*	Austurríki	Austurríki*	Austurríki*	Bretland*	Bretland*
	Bretland*	Bretland*	Bretland*	Bretland*	Frakkland*	Írland*
	Frakkland*	Holland*	Frakkland*	Írland*	Írland*	Ítalía*
	Holland*	Lúxemb.*	Slóvakía*	Ítalía	Ítalía*	Makedónía
	Króatía*	Slóvakía*	Tékkland*	Slóvakía*	Makedónía	Slóvakía*
	Lúxemb.*	Tékkland*	Ungverjal.*	Tékkland*	Slóvakía*	Tékkland*
	Slóvakía*				Tékkland*	Þýskaland*
	Tékkland*				Ungverjal.* Þýskaland*	
Hljóð- varp á lands- vísu (leyfis- hafar)	Bretland*	Bretland*	Bretland*	Bretland	Bretland*	Bretland*
	Frakkland*	Frakkland*	Frakkland*	Frakkland*	Írland*	Frakkland*
	Írland*	Írland	Ítalía	Írland*	Makedónía	Írland*
	Ítalía	Lúxemb.*	Slóvakía*	Ítalía	Slóvakía*	Makedónía
	Lúxemb.*	Slóvakía*	Tékkland*	Slóvakía*	Tékkland*	Slóvakía*

	Slóvakía*	Tékkland*	Ungverjal.	Tékkland*	Þýskaland*	Tékkland*
	Tékkland*	Ungverjal.		Ungverjal.		Ungverjal.
						Þýskaland*
Svæðis- bundið sjónvarp (leyfis- hafar)	Belgía*	Bretland*	Austurríki*	Austurríki	Bretland*	Bretland*
	Bretland*	Ítalía	Bretland*	Bretland*	Frakkland*	Ítalía*
	Frakkland*	Kýpur*	Frakkland*	Grikkland	Ítalía*	Makedónía
	Króatía*	Lúxemb.*	Ítalía*	Ítalía	Makedónía	Slóvakía*
	Kýpur*	Slóvakía*	Kýpur*	Kýpur*	Slóvakía*	Slóvenía*
	Lúxemb.*	Slóvenía*	Slóvakía*	Slóvakía*	Slóvenía*	Tékkland*
	Slóvakía*	Tékkland*	Slóvenía*	Slóvenía*	Tékkland*	
	Slóvenía*		Tékkland*	Tékkland*	Ungverjal.*	
	Tékkland*		Ungverjal.*	Þýskaland*		
			Þýskaland*			
Sjónvarp á lands- vísu (leyfis- hafar)	Bretland*	Bretland	Austurríki	Austurríki	Ítalía*	Bretland*
	Frakkland*	Frakkland*	Bretland*	Bretland*	Makedónía	Frakkland*
	Ítalía	Írland	Frakkland*	Frakkland*	Slóvakía*	Ítalía*
	Kýpur*	Ítalía	Grikkland	Ítalía*	Slóvenía*	Makedónía
	Lúxemb.*	Kýpur*	Ítalía	Írland	Tékkland*	Slóvakía*
	Slóvakía*	Lúxemb.*	Kýpur*	Kýpur*		Slóvenía*
	Slóvenía*	Slóvakía*	Slóvakía*	Slóvakía*		Tékkland*
	Tékkland*	Slóvenía*	Slóvenía*	Slóvenía*		Ungverjal.
		Tékkland*	Tékkland*	Tékkland*		
		Ungverjal.	Ungverjal.	Þýskaland*		
			Þýskaland*			
Gervi- hnatta- sjónvarp	Slóvakía*	Bretland*	Bretland*	Bretland*	Írland*	Írland*
	Slóvenía*	Slóvakía*	Slóvakía*	Slóvakía*	Slóvenía*	Slóvenía*
	Tékkland*	Slóvenía*	Slóvenía*	Slóvenía*	Slóvakía*	Slóvakía*
		Tékkland*	Tékkland*	Tékkland*		
			Þýskaland*	Þýskaland*		
Blöð með svæðis- bundna- dreifingu (útgef- endur)	Bretland*	Bretland*	Austurríki*	Austurríki*	Frakkland*	Ítalía*
	Frakkland*	Holland*	Bretland*	Bretland*	Ítalía*	Slóvakía*
	Holland*	Írland*	Frakkland*	Grikkland	Slóvakía*	Slóvenía*
	Írland*	Kýpur*	Holland*	Holland*	Slóvenía*	

	Kýpur*	Lúxemb.*	Ítalía*	Írland*		
	Lúxemb.*	Slóvakía*	Kýpur*	Ítalía*		
	Pólland*	Slóvenía*	Pólland*	Kýpur*		
	Slóvakía*	Svíþjóð*	Slóvakía*	Slóvakía*		
	Slóvenía*	Tékkland*	Slóvenía*	Slóvenía*		
	Svíþjóð*	Þýskaland*	Tékkland*	Tékkland*		
	Tékkland*		Ungverjal.*			
	Þýskaland*					
Frétta- blöð á lands- vísu (útgef- endur)	Bretland*	Bretland*	Austurríki*	Austurríki*	Írland*	Frakkland*
	Frakkland*	Frakkland*	Bretland*	Bretland*	Ítalía*	Írland*
	Holland*	Holland*	Frakkland*	Frakkland*	Slóvakía*	Ítalía*
	Írland*	Írland*	Grikkland	Grikkland	Slóvenía*	Slóvakía*
	Kýpur*	Kýpur*	Holland*	Holland*		Slóvenía*
	Lúxemb.*	Lúxemb.*	Ítalía*	Írland*		
	Slóvakía*	Slóvakía*	Kýpur*	Ítalía*		
	Slóvenía*	Slóvenía*	Slóvakía*	Kýpur*		
	Svíþjóð*	Svíþjóð*	Slóvenía*	Slóvakía*		
	Tékkland*	Tékkland*	Tékkland*	Slóvenía*		
	Tyrkland*	Tyrkland*	Tyrkland*	Tékkland*		
	Þýskaland*	Þýskaland*		Tyrkland*		
				Ungverjal.		

*Skýringar:* Takmarkanir á eignarhaldi umfram það sem kveðið er á um í samkeppnislöggjöf, lögum um hringamyndanir (e. *Cartel Act*), og erlendar fjárfestingar.

\* Aðeins heimilt með takmörkunum og að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, einkum er varðar markaðshlutdeild og samþjöppun eignarhalds.

*Heimild:* WAN, 2007–2008.

Af sama toga eru reglur sem kveða á um gagnsæi eignarhalds og takmarkanir á leyfilegri hámarkseignarhlutdeild einstakra einstaklinga og fyrirtækja. *Tafla 4.2.* sýnir hvernig þessu er háttað innan Evrópu og víðar varðandi fréttablöð og útgáfu þeirra.

Krafa um að eigendur fjölmiðla greini frá eignarhaldi sínu er til komin vegna þess að án þess að slíkar upplýsingar liggi fyrir er ekki unnt að fylgjast með að gagni hvernig samþjöppun eignarhalds er háttað á fjölmiðlamörkuðum, né að vita hvaða hagsmunir kunni að liggja að baki starfsemi miðlanna. Leynd um það hvernig eignarhaldinu er háttað elur á tortryggni og bíður heim hættunni á samslætti ritstjórnarvalds og eignarhalds. „Manipulation becomes a problem wherever men have power that is

concentrated and willful but do not have the authority, or when, for any reason, they do not wish to use their power openly“ (Mills, 2000 [1956]: 313).

Hér á landi gilda ekki reglur um gagnsæi eignarhalds á fjölmiðlum, né um takmarkanir á eignarhaldi. Eigendum hefur verið í sjálfsveld sett hvort þeir láti uppi um það hvernig eignarhaldinu á fjölmiðlum er háttað. Mörgum er án efa í fersku minni þegar ekki fékkst lengi vel upp gefið þó eftir væri leitað hverjir væru eigendur að Fréttablaðinu eftir endurreisn þess árið 2002.

Tafla 4.2. Yfirlit um reglur um eignarhald fréttablaða í nokkrum löndum 2008

	<i>Gagnsæi upplýsinga um eignarhald</i>	<i>Takmarkanir á leyfilegri hámarks markaðshlutdeild<sup>2</sup></i>
Austurríki		✓
Belgía		✓
Bretland	✓	✓
Búlgaría		
Danmörk		
Eistland		
Finnland		
Frakkland	✓	✓
Grikkland	✓	✓
Holland	✓	✓
Írland		✓
Ísland		
Ítalía	✓	✓
Króatía	✓	
Lúxemborg		
Makedónía		
Moldavía		
Noregur	✓	✓
Pólland	✓	✓
Portúgal		
Rússland	✓	
Slóvakía		
Slóvenía	✓	✓
Spánn		
Sviss	✓	✓

Svíþjóð		
Tékkland	✓	✓
Tyrkland		
Ungverjaland		
Úkraína	✓	✓
Þýskaland	✓	✓
Evrópa:		
takamarkanir/ekki takmarkanir	14/17	15/14
Ástralía	✓	
Nýja Sjáland		✓
Bandaríkin		✓
Kanada	✓	
Japan	✓	

Skýringar: ✓ merkir skilyrði/takmarkanir.

<sup>1</sup> Aðeins sértækar reglur um eignarhald útlendinga.

<sup>2</sup> Reglur um hámarks markaðshlutdeild samkvæmt sérákvæðum í lögum og reglugerðum um fjölmiðla.

Heimild: WAN, 2007–2008.

*Þriðja* megin leiðin sem löggjafinn og stjórnvöld geta beitt í því skyni að ýta undir fjölbreytni í fjölmiðlun er styrkjum og öðrum fjárhagslegum ívilnunum (e. *subsidy approach*). Slíkur stuðningur er hugsaður til að draga úr ófullkomleika frjálsrar samkeppni og berja í markaðsbresti (e. *market failure*); ýta undir tiltekna starfsemi; og til að hvetja til og til að hafa áhrif á hegðun neytenda. Stuðningur sem veittur er í þessu skyni getur ýmist verið beinn eða óbeinn. Dæmi um beinan stuðning er til dæmis þegar það opinbera styrkir fjölmiðla sem standa höllum fæti í samkeppni við stærri miðla, eða búa við markaðsaðstæður og starfsskilyrði sem eru þeim verulega óhagstæð. Beinar styrkveitingarnar eru réttlættar með því að væri ekki neitt að gert myndi það leiða til óviðunandi fábreytni á markaði. Þess háttar styrkveitingar – eins og blaðastyrkir eru dæmi um – hafa þó ætíð verið umdeildar. Ókosturinn við beina styrki er sá að þeir geta leitt til skekkta samkeppnisstöðu milli fjölmiðla á sama markaði og dregið úr hvata til hagræðingar í rekstri þeirra fjölmiðla sem styrkjanna njóta ef þeir eru byggðir á umsóknum og úthlutunum og leitt til stöðnunar og fest ríkjandi ástand í sessi ef þeir eru gerðir sjálfvirkir (Grisold, 1996; Høyer, 2003; Murchetz, 1998; Picard, 2003; Þorbjörn Broddason, 2005: 52).

Annað dæmi þessu skylt er sérstök skattlagning á tekjur fjölmiðla eins og á auglýsingatekjur sem myndar sjóð til að ýta undir fjölbreytni í dagskrárgerð og til framleiðslu á efni sem sýnt þykir að markaðurinn mundi annars ekki sinna en fjölmiðlar



geta sótt um úr. Menningarsjóður útvarpsstöðva sem var við líði frá 1986 til 2000 er gott dæmi um þetta.

Óbeinn stuðningur getur verið með ýmsu móti, t.d. í formi skattaívilnana og afsláttar á póstburðar- og símgjöldum, en slíkt þekktist víða á meðan póst- og símaþjónusta var bundin einkaleyfi. Þýðing fjölmiðlunar fyrir lýðræðislega umræðu og menningarþróun er talin það mikil að slíkar ívilnanir eru réttlætanlegar í því skyni að þær yti undir fjölmiðlaneyslu almennings, til að efla starfsemi miðlanna vegna menningar- og lýðræðislegs hlutverks þeirra og til atvinnusköpunar.

Dæmi um óbeinan stuðning við fjölmiðla hér á landi er í formi lægri virðisauka sem lagður er á sölu fjölmiðla til neytenda.<sup>12</sup> Þótt hér sé ekki um styrk að ræða til fjölmiðla ýtir lægri skattlagning undir fjölmiðlaneyslu almennings og kemur þannig fjölmiðlunum til góða með aukinni sölu. Bent hefur verið á að þessi leið sé ekki fremur gallalaus en beinar styrkveitingar þar sem hún komi útbreiddari og söluhærri miðlum til góða í hlutfallslega meiri mæli en miðlum sem hafa minni útbreiðslu (sbr. Grisold, 1996).

Í nútíma lýðræðissamfélagi geta flestir sammælt um það að ekki megi leggja hömlur á starfsemi fjölmiðla umfram það sem kveður á um í lögum um vernd einstaklinga og vegna öryggis ríkisins. Í reynd er þessu á misjafnan hátt farið hvort heldur er um að ræða fréttablöð eða útvarp. Á meðan blöð (og prentað mál) njóta svo til óskoraðs frelsis í lýðræðissamfélögum og eru undanþeginn hvers kyns kvöðum um efni og efnisframsetningu umfram ákvæði um meiðyrði og vernd einkalífs einstaklinga, er starfsemi útvarps hvarvetna skilyrt með margvíslegum skyldum og kvöðum. Gildir þá einu hvort um er að ræða í ríkjum sem kenna sig við óheft einstaklingsfrelsi eða ríki leggja ríkari áherslu á félagslegan jöfnuð.

Ólíkt taumhald með blöðum og útvarpi á sér sínar sögulegu skýringar. Frelsi blaða og prentaðs máls er samofið baráttu frjálslyndra borgaraafila og síðar verkalýðs gegn einveldisfyrirkomulaginu og fyrir lýðræðislegum réttindum. Á hinn bóginn grundvallaðist löggjöf um hljóðvarp í öndverðu á allt öðrum forsendum, sem síðar mótuðu einnig löggjöf um starfsemi sjónvarps (sjá t.d. McQuail, 2003; 2005, 2. kafli; Þorbjörn Broddason, 2005: 65-66).

Í fyrsta lagi var mönnum ljóst að útvarpsbylgjur væru takmörkuð auðlind. Hvarvetna upp úr 1920 féll það ríkisvaldinu í hlut að hafa yfirumsjón með útvarpinu. Víðast var útvarpsrekstur bundinn við einkaleyfi á vegum opinberra eða hálfopinberra stofnana. Vestur í Bandaríkjunum þar sem trú manna var að lögmál frjáls markaðar ættu best við í útvarpsstarfsemi varð ríkisvaldið þó að grípa í taumana árið 1927 og skammta senditíðni eftir að í algjört óefni var komið. Markaðurinn reyndist alls ófær um að sjá um þann vanda sjálfur (sjá t.d. McCheseny, 2004, 1. kafli; 2008, 6. kafli).

Í annan stað var mönnum langt í frá ljóst til hvers hljóðvarpið væri. Öndvert við fyrri boðskiptatækni var hljóðvarpið, og sjónvarpið síðar, „primarily designed for transmission and reception as abstract processes, with little or no definition of preceding content“ (Williams, 1974: 25), eða öllu heldur að hljóðvarp og sjónvarp hafi verið „tækni í leit að innihaldi“ eins og komist hefur verið að orði (Þorbjörn Broddason,

<sup>12</sup> Lengi vel var virðisaukaskattur á sölu fjölmiðla hér á landi 14 prósent í stað 24,5 prósent almenns virðisaukaskattþreps sem lagður er á sölu vöru og þjónustu. Þetta hlutfall var lækkað niður í sjö prósent þann 1. mars 2007 (*Lög um virðisaukaskatt, 50/1988, með síðari breytingum*).

2005: 65).<sup>13</sup> Það er kannski vegna þessa sem fáir gerðu tilkall til hljóðvarpsins í byrjun og stóðu gegn opinberri forsjá þess.

Í þriðja lagi sýndist fljótlega ljóst til hvers útvarp væri megnugt til sefjunar og skoðanamótunar að réttlætti frekar nauðsyn þess að opinberir aðilar hlutuðust til um starfsemi þess. Stjórn málaöfgar á millistríðsárunum og beiting hljóðvarps sem áróðurstækis í seinna heimsstríði og í köldu stríði stórveldanna í framhaldinu varð til þess að styrkja þessa skoðun frekar í sessi. Misjafnt taumhald með prentmiðlum og útvarpi verður skiljanlegt í þessu sögulega ljósi. Þrátt fyrir að tæknilegum hindrunum hafi verið rutt úr vegi sem réttlæti takmarkaðan aðgang að ljósvakanum er tilvist útvarpsþjónustu í almannabágu oftast réttlætt með vísan til lýðræðis- og menningarlegrar þýðingar slíkrar þjónustu (Freedman, 2008).

## 2.8 Lauslegur samburður á heimildum og skyldum Ríkisútvarpsins og útvarps á vegum einkaaðila

Hér, líkt og víðast í Evrópu, eru ríkar skyldur gerðar til útvarps í almannabágu en einkarekins útvarps. Það á við um þjónustu, efnisgerð og framsetningu efnis. Samkvæmt lögum er Ríkisútvarpið þjóðarútvarp sem skal senda út til landsins alls og miða í kring, fjölbreytt efni fyrir alla aldurshópa, fræðslu jafnt sem afþreyingu. Þá er Ríkisútvarpinu gert að halda úti fréttabjónustu og sinna málefnum lands og þjóðar (*Lög um Ríkisútvarpið ohf. 61/2007*, II. kafli, Hlutverk og skyldur; *Samningur um útvarpsþjónustu í almannabágu*).<sup>14</sup> <sup>15</sup> Til þess að Ríkisútvarpinu megi auðnast að standa undir því margþætta hlutverki sem því er ætlað að sinna er því tryggður tekjustofn að hluta samkvæmt lögum sem nú er fenginn af álögu á skattskylda einstaklinga, en áður með afnotagjöldum.

Ekki eru lagðar eins ríkar kvaðir á útvarp á vegum einkaaðila um efni og þjónustu. Um dagskrárframboð einkastöðva gilda almenn ákvæði um að þær skuli „stuðla að almennri menningarþróun og efla íslenska tungu“; sjónvarpstöðvar skulu „kosta kapps um að meiri hluta útsendingartíma sé varið í íslenskt dagskrárefni og annað dagskrárefni frá Evrópu“ að frátöldum „þeim tíma sem varið er til fréttu, íþróttaviðburða, leikja, auglýsinga, textavarsþjónustu og fjarsölu“, auk þess kröfur eru gerðar um textun eða talsetningu efnis á erlendu máli (*Útvarpslög 53/2000*, IV. kafli, Skyldur útvarpsstöðva). Ekki er gerð krafa til þess í lögum að stöðvar einkaaðila sendi út til landsins alls, haldi úti fréttabjónustu eða sendi út í opinni dagskrá.

*Tafla 4.3* gefur yfirlit um ívilnanir/heimildir og skyldur sem gilda um Ríkisútvarpið og útvarp á vegum einkaaðila samkvæmt núgildandi lögum og reglugerðum. Í töflunni eru allar ívilnanir/heimildir og skyldur lagðar að jöfnu og því er ekki lagt mat á þýðingu

<sup>13</sup> „Radio seems to have been a technology looking for a use, rather than a response to a demand for a new kind of service or content, and much the same is true of television“ (McQuail, 2005: 34).

<sup>14</sup> Þrátt fyrir ákvæði í lögum þess efnis að útsendingar Ríkisútvarpsins skuli ná til allra óháð búsetu hefur Sjónvarpið aldrei náð til allra landsmanna. Svo seint sem árið 2000 náðu einir 78 sveitabæir, þar sem 250 manns voru heimilisfastir, illa eða alls ekki útsendingum Sjónvarpsins (Ragnar Karlsson, Hilmar Thor Bjarnason, Þorbjörn Broddason og Margrét Lilja Guðmundsdóttir, 2000: 140). Enn þann dag í dag eru móttökuskilyrði fyrir útsendingar hljóðvarps og sjónvarps ófullnægjandi á einstaka stað.

<sup>15</sup> Til marks um fjölþætt almannabjónustuhlutverk Ríkisútvarpsins má nefna að Sjónvarpið hefur frá því í nóvember 1980 sent út yfirlit fréttu á táknmáli, fyrst norrænna sjónvarpsstöðva í almannabjónustu (Ragnar Karlsson og Þorbjörn Broddason, 2006).

einstakra ívilnana/heimilda og skyldna fyrir rekstur og afkomu Ríkisútvarpsins og einkastöðvanna.<sup>16</sup>

Tafla 4.3. Samanburður á ívilnunum/heimildum og skyldum Ríkisútvarpsins og útvarps einkaaðila 2009

	Ríkisútvarpið	Einkastöðvar	Skýringar
<i>Þjónusta</i>			
Tvær hljóðvarpsrásir og ein sjónvarpsrás	S		
Fréttajónusta	S		
Útsending ná til landsins alls	S		
Svæðisútsendingar hljóðvarps	S		
Textavarp og almannajónusta	S		
Almannajónusta á vef RÚV	S		
Táknmálstúlkun fyrir heyrnarskerta	S		
Ákvæði um lágmarkslengd dagskrár hljóðvarp og sjónvarps	S		dagleg útsending dagskrár skal vera að lágmarki sjö klst. í sjónvarpi og 18. klst. á annarri hljóðvarpsrás og allan sólarhringinn á hinni
<i>Aðgengi að útsendingu</i>			
Opið	S		
<i>Dagskrá og efni</i>			
Óhlutdrægni	S		
Lýðræðislegar hefðir haldnar í heiðir	S	S	
Krafa um efnislega fjölbreytni	S		
Efni ætlað börnum og unglingum	S		
Menningartengt efni	S		
Takmörk á lengd auglýsingatíma	S	S	
Auglýsingahlé í dagskráliðum	H	H	með takmörkunum
Þyðingarskylda erlend efni	S	S	talsett eða textað
Lágmark innlends efni á kjörtíma	S		
Lágmark norræns efni af útsendingartíma	S		norrænt efni nemi að lágmarki fimm prósentum af útsendu efni Sjónvarps
Innlent og evrópskt efni nemi a.m.k. helmingi af dagskrártíma	S	S	
<i>Fjármögnun</i>			
Álaga á skattskylda einstaklinga	H	•	aldraðir undanþegnar
Áskriftir	•	H	
Auglýsingar	H	H	með takmörkunum fyrir RÚV
Kostun dagskrárlíða	H	H	með takmörkunum fyrir RÚV
<i>Skattar og gjöld</i>			
VSK lagður á áskriftir	•	S	7%
VSK lagður á auglýsingar	S	S	almennt VSK þrep: 24.5%
Tekju- og eignarskattur	S	S	

Skýringar: Einfaldað.

Merking tákna: H táknar ívilnun/heimild; S táknar skyldu.

Heimildir: Lög um Ríkisútvarpið ohf. 61/2007; Reglugerð 50/2000 um útvarpsstarfsemi; Útvarpslög 53/2000, Samningur um útvarpsþjónustu í almannabágu, 2007.

<sup>16</sup> Benda má þó á lauslega úttekt á samaburði og skildum Sjónvarpsins og einkastöðva og hversu íþyngjandi þær eru í Ragnari Karlssyni, Hilmar Thor Bjarnasyni, Þorbirni Broddasyni og Margréti Lilju Guðmundsdóttir, 2001.

Verulegur munur er á ívilnunum/heimildum og skyldum Ríkisútvarpsins og einkastöðva varðandi þjónustu, aðgengi að útsendingum og dagskrá og efni. Heimildir Ríkisútvarpsins og einkastöðva eru þær sömu er fjármögnun og opinberar álögur varðar, að því þó undanskildu að Ríkisútvarpinu eru tryggðar tekjur með álagningu á einstaklinga í formi skatts en einkastöðvunum er heimilt að afla tekna með áskriftum.

Samandregið yfirlit yfir ívilnanir/heimildir og skyldur Ríkisútvarpsins og einkastöðva er sýnt í töflu 4.4. Þótt hér sé um mikla einföldun að ræða, gefur þessi samanburður nokkuð glögga mynd af ólíkum kröfum sem gerðar eru til Ríkisútvarpsins og einkastöðva samkvæmt opinberum fyrirmælum.

Tafla 4.4. Samandregið yfirlit yfir ívilnanir/heimildir og skyldur Ríkisútvarpsins og útvarps einkaaðila 2009

	Skyldur	Ívilnanir/heimildir	Undanþágur frá skyldum
Ríkisútvarpið	21	4	–
Einkastöðvar	7	4	14

Skýring: Allar ívilnanir/heimildir og skyldur eru hér lagaðar að jöfnu.

Heimild: sjá töflu 4.2.

## 2.9 Fréttablöð

Lengi vel einkenndist þróun á blaðamarkaði hér á landi af hægfara breytingum. Undir lok síðustu aldar varð breyting þar á. Á undanförunum tveimur áratugum eða svo hefur blaðamarkaðurinn gengið í gegnum svipaðar kárínur og blaðamarkaðir víðast á Vesturlöndum hafa mátt þola um lengri tíma sem m.a. birtist í blaðadauða og fækkun útgefna titla, þverrandi blaðasölu og samþjöppun eignarhalds. Dagblöðin, sem flest voru lengst af öðrum þræði formleg eða óformleg flokksmálgögn, voru tiltölulega föst í sessi fram undir 1990. Formleg tengsl blaðanna við stjórnmalaflokka hafa síðan rofnað og tilvera þeirra er nú fyrst og fremst háð frammistöðu þeirra á markaði og viðtökum lesenda.<sup>17</sup> Í kjölfar fækkunar blaða á undanförunum árum hefur orðið vart skýrrar samþjöppunar í eignarhaldi á dagblaðamarkaði.<sup>18</sup>

### 2.9.1 Mismunandi blaðamarkaðir

Samkvæmt alþjóðlegum skilgreiningum (ISO, 1991; UNESCO, 1985) sem og viðtekinni venju er fréttablöðum hér skipt upp í þrjá flokka eftir útgáfutíðni og efni, þ.e. dagblöð sem gefin eru út a.m.k. fjórum sinnum í viku, vikublöð sem gefin eru út einu sinni til þrisvar sinnum í viku. Blöð, sem gefin eru út sjaldnar en vikulega, eru ekki til umfjöllunar hér, þar sem þau uppfylla ekki þau skilyrði sem gerð eru til blaða um útgáfutíðni og endurnýjun efnis svo þau geti talist eiginleg fréttablöð. Fréttablöðum má jafnframt skipta upp í þrjá megin flokka eftir efni og tilhöfðun þess, þ.e. í almenn

<sup>17</sup> *Austurland*, málgagn Alþýðubandalagsins í fyrrum Austurlandskjördæmi, var síðasta blaðið sem taldist formlegt flokksmálgagn. Útgáfunni var hætt árið 2000.

<sup>18</sup> Sjá nánar um þetta og um þróun á íslenskum blaðamarkaði m.a. hjá Guðjóni Friðrikssyni, 2000, Ragnari Karlssyni, 2004, Þorbirni Broddasyni og Ragnari Karlssyni, 2009.

fréttablöð, sérefnisblöð og blöð sem hafa staðbundna efnisskírskotun fyrst og fremst. Slík skipting er þó ekki nándar nærri einhlít.<sup>19</sup>

Mynd 5.1 byggir á þessari skiptingu þó að teknu tilliti til íslensks blaðamarkaðar. Einkenni almennra dagblaða er að þau hafa vítt efnisval og breiða tilhöfðun, mikla útgáfutiðni. Útbreiðsla dagblaða er yfirleitt umtalsvert meri en annarra blaða. Þessu er þó ekki alltaf þannig farið. Á undanfórnum árum var sérefnisblað gefið út um tíma sem dagblað (þ.e. Viðskiptablaðið á árunum 2007–2008). Þá var Dagur gefinn út sem dagblað um tíma (1985–1996) með áherslu á málefni landsbyggðarinnar eftir að hafa áður komið út sem vikublað fyrir Norðurland um langt skeið.

Mynd 5.1. Markaðir fréttablaða



Almenn vikublöð eru gjarnan með breiða efnistilhöfðun og geta oft á tíðum haft mikla útbreiðslu. Útgáfutiðni sérefnisblaða og blaða sem gefin eru út fyrir landshluta og byggðarlög hefur að öllu jöfnu verið lág og útbreiðsla þeirra oftast takmörkuð í samanburði við almenn dagblöð og vikublöð.

<sup>19</sup> Sjá frekar um skilgreiningu á fréttablöðum eftir efni og útgáfutiðni hjá Ragnari Karlssyni, 2004 og Seethaler, 2004.

Af mismunandi efni og efnistilhöfðun blaða má leiða að því rök að ólík blöð þjóni ólíkum þörfum lesenda eftir því hvort efni þeirra hefur almenna skírskotun til lesenda, eða afmarkaðri hópa eftir áhugasviði og búsetu. Þannig er ekki hægt að reikna með að landshlutablöð eða héraðs- og bæjarblöð komi í stað almennra blaða, ellegar að sérefnisblöð uppfylli þarfir lesenda fyrir almennu efi svo dæmi séu tekin. Þetta þýðir þó ekki að mismunandi blöð geti ekki verið að nokkru í staðgöngu fyrir önnur blöð jafnt gagnvart lesendum og auglýsendum eins og sýnt er í *töflu 5.1*, en þar eru dregnir upp mismunandi markaðir fréttablaða miðað við efni og tilgang blaða.

Tafla 5.1. Samkeppnismarkaðir fréttablaða

Tegund blaða	Samkeppni um lesendur/tekjur við			
	Almenn blöð	Sérefnisblöð	Landshlutablöð	Héraðs- og bæjarblöð
Almenn blöð	↔	(→)	(→)	
Sérefnisblöð	(→)			
Landshlutablöð			(↔)	(↔)
Héraðs- og bæjarblöð			(↔)	(↔)

*Merking tákna:* ↔ bein samkeppni; (→) og (↔) samkeppni takmörkuð samkeppni., sem ræðast af því hvort blöð eru á sama útbreiðslusvæði og á sama lesendamarkaði.

Almenn blöð keppa augljóslega sín á milli um lesendur og auglýsendur, enda flytja þau að mörgu leyti sama eða líkt efni. Jafnframt geta almenn blöð veitt sérefnisblöðum og landshlutablöðum samkeppni svo fremi þau fjalli jafnframt að nokkru um sömu mál og málefni. Þetta má skýra út með því að stóru dagblöðin, Fréttablaðið og Morgunblaðið hafa lagt áherslu á viðskiptafréttir og efnahagsmál með líku sniði og Viðskiptablaðið. Að auki hafa sum dagblöð sinnt landsbyggðarfréttum af talsverðum metnaði og þrótti og þau því verið að nokkru í samkeppni við landshlutablöð. Sama má segja um sérefnisblöð að því tilskyldu að þau fjalli að nokkru um sama eða svipað efni og almenn blöð. Samkeppni milli sérefnisblaða er fremur ólíkleg þar sem vart er hægt að gera ráð fyrir að tvö eða fleiri sérefnisblöð leggi áherslu á sama lesendahóp og á jafn litlum markaði og er hér á landi. Landshlutablöð og héraðs- og bæjarblöð eru í samkeppni á sama útbreiðslusvæði, sömuleiðis héraðs- og bæjarblöð sem gefin eru út á sama stað og þjóna sama hópi lesenda.

Í *töflu 5.2* er veitt yfirlit yfir fjölda fréttablaða eftir útgáfutíðni og efni sem út komu við árslok frá miðjum síðasta áratug. Fjöldi blaða eftir mismunandi útgáfutíðni og efni/og tilgangi hefur ýmist fækkað eða staðið í stað frá upphafi tímabilsins og þar til í september á þessu ári. Frá þessu eru þó smávægileg undantekning þat sem staðarblöðum (landshluta-, héraðs- og bæjarblöð) útgefin vikulega fjölgaði um eitt frá upphafi til loka tímabilsins. Mest er fækkunin í flokki almennra landsblaða um fimm blöð og næst mest í flokki dagblaða um þrjú.

Tafla 5.2. Fréttablöð eftir útgáfutíðni og efni 1995–2009

Útgáfutíðni	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	Breyting
							sept.	2009– 1985 +/-
Dagblöð	5	3	4	3	5	3	2	-3
Almenn landsblöð	4	3	4	3	4	3	2	-2
Sérefnisblöð	–	–	–	–	1	–	–	–
Staðarblöð <sup>1</sup>	1	–	–	–	–	–	–	–
Vikublöð	22	18	23	24	23	20	20	-2
Almenn landsblöð	2	–	–	1	–	–	1	-1
Sérefnisblöð	2	2	2	2	1	1	1	-1
Staðarblöð <sup>1</sup>	18	16	21	21	22	19	19	+1
<i>Efni</i>							2009 sept.	Breyting 2009– 1985 +/-
Almenn landsblöð	7	3	4	4	4	3	2	-5
Dagblöð	4	3	4	3	4	3	2	-2
Vikublöð	2	–	–	1	–	–	1	-1
Sérefnisblöð	2	2	2	2	2	1	1	-1
Dagblöð	–	–	–	–	1	–	–	–
Vikublöð	2	2	2	2	1	1	1	-1
Staðarblöð <sup>1</sup>	19	16	21	21	22	19	19	–
Dagblöð	1	–	–	–	–	–	–	-1
Vikublöð	18	16	21	21	22	19	19	+1

Skýringar: Blöð útgefin í lok árs. Dagblöð = blöð útgefin fjórum sinnum í viku og oftari; vikublöð = blöð útgefin 1–3 sinnum í viku.

<sup>1</sup> Landshluta-, héraðs- og bæjarblöð.

Heimild: Hagstofa Íslands.

Á þessum tíma hefur almennum landsdagblöðum fækkað um tvö, en síðast varð DV til að heltast úr lestinni er útgáfudögum blaðsins var fækkað úr fjórum í þrjá fyrir á þessu ári. Blaðið telst því ekki lengur vera dagblað heldur almennt vikublað með tilhöfðun á landsvísu.

## 2.9.2 Dagblöð

Tvö dagblöð koma út hér á landi um þessar mundir en þetta eru Fréttablaðið (stofnað 2001) og Morgunblaðið (stofnað 1913). Fréttablaðið er gefið út af 365 miðlum ehf. sem einnig rekur nokkrar sjónvarps- og hljóðvarpsstöðvar, þar á meðal Stöð 2 og Bylgjuna, auk þess að halda úti vefmiðlinum visir.is. Útgefandi Morgunblaðsins er Árvakur hf. mbl.is sem er fyrsti og elsti starfandi vefmiðillinn hér á landi. Að honum frátöldum tengist Árvakur ekki rekstri annarra fjölmiðla eftir að útgáfu frídagblaðsins 24 stunda var hætt fyrir réttu ári síðan. Sjö tölublöð eru gefin út af Morgunblaðinu í viku og hefur svo verið um nokkurra ára skeið. Útgáfudögum Fréttablaðsins var fækkað fyrir á þessu ári úr sjö í sex. Morgunblaðið er selt í áskrift og lausasölu en Fréttablaðinu er dreift til lesenda þeim að kostnaðarlausu á höfuðborgarsvæðinu og nokkrum stærri þéttbýlisstöðum öðrum, auk þess sem það er lagt fram í verslunum og bensinstöðvum og víðar. Bæði blöðin teljast því vera landsblöð bæði að efni og útbreiðslu. Frá því á síðasta ári og þar til í september á þessu ári hefur dagblöðunum fækkað um þrjú. Seint á síðasta ári var útgáfu 24 stunda hætt og Viðskiptablaðinu hófa að koma út sem vikublað. Síðast hætti Dagblaðið Vísir (stofnað 1981; hér eftir nefnt til styttingar DV) að

koma út sem vikublað þegar útgáfudögum blaðsins var fækkað í þrjá úr fjóra á miðju síðasta sumri.

Yfirlit yfir dagblöð sem komu út á síðasta ári er sýnt í *töflu 5.3*. Útgáfu blaða sem eru auðkennd í töflunni á skyggðum grunni hefur síðan verið hætt (24 stundir) eða þau hafið að koma út sem vikublöð (DV og Viðskiptablaðið)..

Blöðin eru í mörgu tilliti ólík innbyrðis, jafnt er varðar útgáfudaga í viku, fjölda síðna aðjafnaði, útbreiðslu og lestur, fjölda starfsmanna á ritstjórn og ekki hvað í efni, jafn er varðar skiptingu milli ritstjórnarefnis, innsend efnisog magns auglýsinga. Hlutfallslega meira magn auglýsinga er í fríblöðunum, eða frá innan við þrjátíu af hundraði (í Morgunblaðinu) og allt upp í 68 prósent (í Fréttablaðinu). Efni seldra blaða er sömuleiðis fjölbreyttara en fríblaðanna. Nýlegur samanburður á efni Fréttablaðsins og Morgunblaðsins leiðir þetta skýrt í ljós (Engblom, Ragnar Karlsson og Þorbjörn Broddason, 2008).



Tafla 5.3. Útgefin dagblöð 2008: nokkrar kennitölur

Efni	Tölu- blöð í viku	Starfs- menn á ritstjórn <sup>1</sup>	Síður í viku <sup>2</sup>	Síður/ tölu- blað	Síður af rit- stjórn- arefni í viku	Síður af að- sendu efni í viku	Síður af aug- lýsing- um í viku	Rit- stjórn- arefni, %	Að- sent efni, %	Aug- lýs- ingar, %	Síður af ritstjórn- arefni í viku á starfsm á ritstjórn	Út- breiðsla að jafnaði í þús. eintaka <sup>3</sup>	Meðal- lestur á tölu- blað, % <sup>4</sup>	Les- endur í þús.	Les- endur á eintak	
<i>Seld blöð</i>																
DV	Almennt	5	31	216	43	133	1	82	61,6	0,5	38,0	4,3	13	7	17	1,3
Morgunblaðið	Almennt	7	89	408	56	241	55 <sup>5</sup>	112	59,1	13,4 <sup>5</sup>	27,5	2,7	50	39	100	2,0
Viðskiptablaðið	Viðskipti og efnahagsmál	4	20	116	29	69	6	41	59,5	5,2	35,3	3,5	4 <sup>6</sup>	..	..	..
<i>Fríblöð</i>																
24 stundir	Almennt	5	30	184	37	92	4	88	50,0	2,2	47,8	3,1	108	50	127	1,2
Fréttablaðið	Almennt	7	72	416	59	128	5	283	30,8	1,2	68,0	1,8	103	65	165	1,6
<i>Samtals</i>																
Öll blöð	▪	28	242	1.340	224	663	71	606	49,5	5,3	45,2	2,7	280	..	..	..
Seld blöð	▪	16	140	740	128	443	62	235	59,9	8,4	31,8	3,2	69	..	..	..
Fríblöð	▪	12	102	600	96	220	9	371	36,7	1,5	61,8	2,2	211	..	..	..
<i>Meðaltal</i>																
Öll blöð	▪	6	48	268	45	133	14	121	▪	▪	▪	2,8	56	..	..	..
Seld blöð	▪	5	47	247	43	148	21	78	▪	▪	▪	3,1	23	..	..	..

Fríblöð	▪	6	51	300	48	110	5	185	▪	▪	▪	2,2	106	..	..	..
---------	---	---	----	-----	----	-----	---	-----	---	---	---	-----	-----	----	----	----

*Skýringar:* Samtala undirliða þarf ekki að koma heim við heildartölur vegna sléttunar talna. Blöð sem eru á skyggðum fleti hafa hætt útkomu eða útgáfutíðni þeirri hefur verið breytt í vikublöð (útg. 1–3 í viku).

<sup>1</sup> Samkvæmt skráðum félagsmönnum í Blaðamannafélagi Íslands 2008.

<sup>2</sup> 39. vika 2008 (21.–27. september).

<sup>3</sup> Útbreiðsla 2008 samkvæmt upplýsingum útgefenda, nema Viðskiptablaðið, sjá skýringu nr. 6. Útbreiðsla er sléttuð við næsta þúsund.

<sup>4</sup> Meðallestur í maí–júlí 2008, nema fyrir DV í maí–júlí 2007.

<sup>5</sup> Ásamt minningargreinum er námu 55 prósentum af öllu aðsendu efni, eða sem samsvarar ríflega 30 síðum yfir í vikunni.

<sup>6</sup> Áætlað.

*Heimildir:* Capacent; Engblom, Ragnar Karlsson og Þorbjörn Broddason, 2008; Hagstofa Íslands; press.is; eigin athugun.

### 2.9.2.1 Fækkun dagblaða

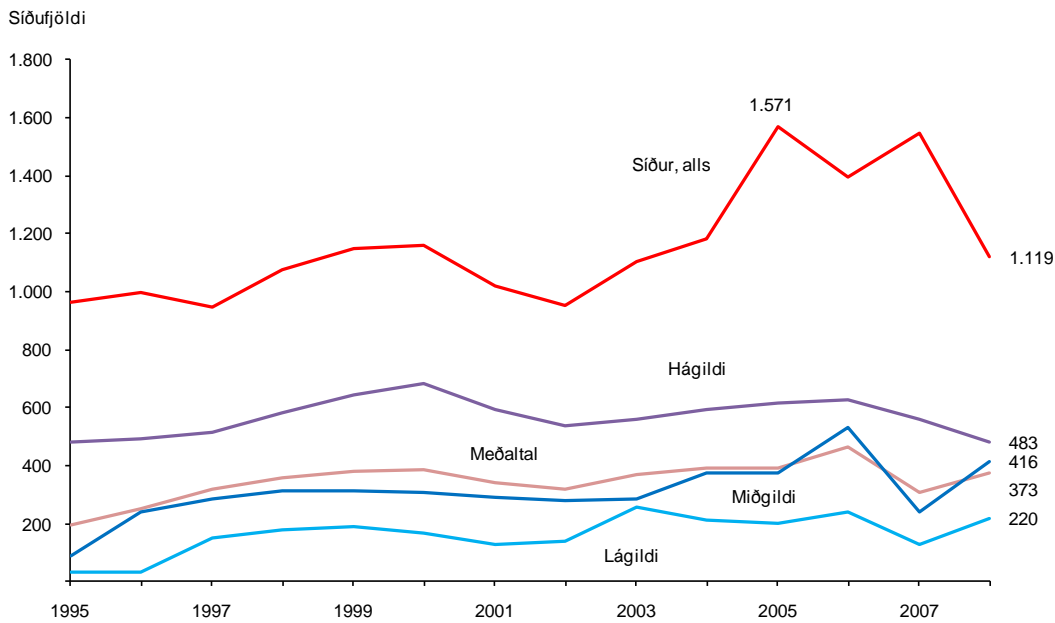
Dagblöðum hefur fækkað stórlega hér á landi á undanförunum áratugum. Mest allan níunda áratuginn og fram yfir 1990 komu út sex dagblöð í senn. Síðan hefur blöðunum fækkað niður í tvö. Fyrstur til að heltast úr lestinni var Þjóðviljinn (í ársbyrjun 1992), því næst sameinuðust Tíminn og Dagur fyrst sem Dagur–Tíminn (1996), síðar útgefið sem Dagur (1997); sama ár rann Alþýðublaðið inn í Dag. Útgáfu Dags var hætt árið 2001. Öll þessi blöð áttu það sammerkt að útbreiðsla þeirra var næsta lítil í samanburði við þau blöð sem eftir stóðu. Útbreiðsla Þjóðviljans var um 5.000 eintök skömmu áður en yfir lauk (1991), Alþýðublaðsins um 1.500 eintök (1996), Dags liðlega 5.000 eintök (1995), Tímans í kringum 3.000 eintök (1995) og sameinaðs blaðs Dags, Tímans og Alþýðublaðsins um 6.500 eintök (2000). Á þessu árabili var útbreiðsla Morgunblaðsins að jafnaði ríflega 50.000 eintök og útbreiðsla DV var á fjórða tug þúsunda.

Síðan þá hefur verið hafin útgáfa á tveimur nýjum dagblöðum til viðbótar, fríblaðinu Blaðinu árið 2005 sem síðar nefndist 24 stundir þar til yfirlauk í október á síðasta ári, og á Viðskiptablaðinu árið 2007. Blaðið hafði áður verið gefið út síðan 1994 sem vikublað (síðast tvisvar í viku). Dagar Viðskiptablaðsins sem dagblaðs voru taldir seint á síðasta ári.

Á sama tíma og dagblöðunum hefur farið fækkandi þegar til lengri tíma er litið, hefur þetta um leið aukið lífsrými þeirra blaða sem eftir eru þannig að þau standi sterkar að vígi og um leið væntanlega að geta boðið lesendum sínum upp á aukna þjónustu og breiðara efnisframboð. Fækkun blaða virðist þó hafa reynst skammgóður vermir ef metið er út frá fjölda síðna í dagblöðum frá 1995, eins og sýnt er á mynd 5.2. Fjöldi síðna jókst umtalsvert frá því laust eftir aldamót og fram til ársins 2005 en þá fækkaði samanlögðum síðufjölda dagblaðanna talsvert og árið 2008 svo komið að fjöldi síðna var orðinn nánast sá sami og hann var árið 2003, eða ríflega 1.100 síður á viku. Í kjölfar efnahagsþrenginganna frá síðasta hausti hafa dagblöðin skorðið niður síður og jafnframt hefur útgáfu dögum fækkað.

Þess verður ekki vart að fækkun blaða hafi komið stærsta blaðinu að gagni eða því minnsta til góða þar sem hágildi og lágildi fyrir vikulegan síðufjölda hefur meira eða minna staðið í stað alt frá því snemma laust fyrir aldamótin.

Mynd 5.2. Vikulegur síðufjöldi dagblaða 1995–2008



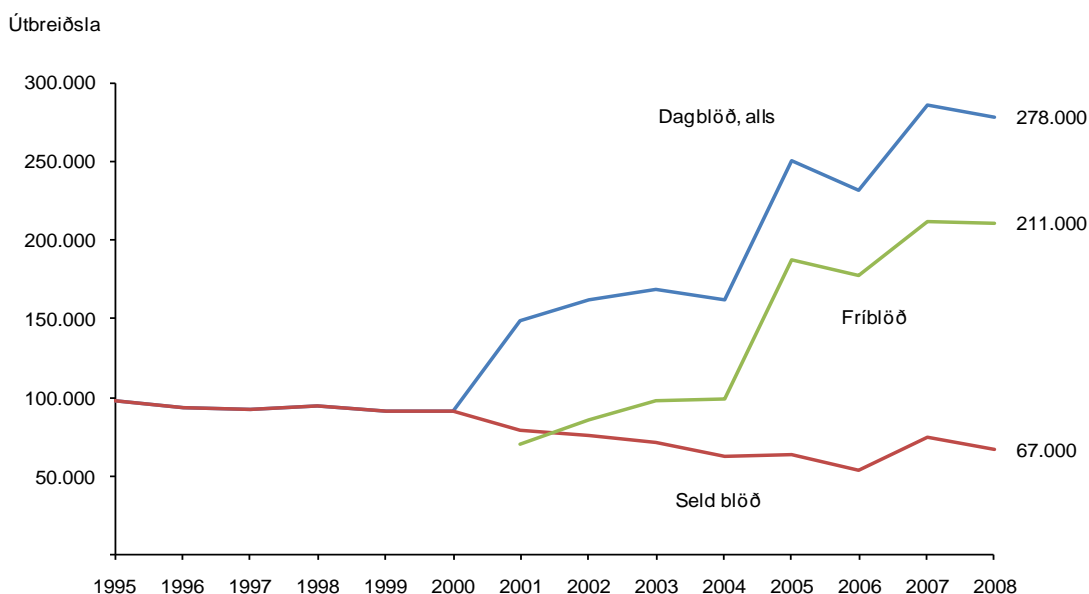
Skýringar: Vikulegur síðufjöldi dagblaða útgefinna í lok árs. Aukablöð og fylgirit eru meðtaln.

Heimild: Hagstofa Íslands; eigin útreikningar.

### 2.9.2.2. Útbreiðsla og markaðshlutdeild

Samanlögð útbreiðsla dagblaða á síðasta ári var laust innan við 280.000 eintök eða um 100.000 eintökum hærri en hún var árið 1995. Á síðasta ári var útbreiðsla fríblaðanna að jafnaði á tölublað 211.000 eða ríflega þrjú fjórðu hlutar af heildarútbreiðslu dagblaða, seldra og frírra. Útbreiðsla dagblaða á árabílinu 1995–2008 er sýnd á mynd 5.3.

Mynd 5.3. Útbreiðsla dagblaða 1995–2008



Skýringar: Útbreiðsla er sléttuð við næsta þúsund. Áætlað að hluta.

Heimild. Hagstofa Íslands.

Þegar Fréttablaðið hóf göngu sína hafði útbreiðsla dagblaða verið á nokkru undanhaldi um nokkurt skeið samfara fækkun útgefinna blaða. Frá og með tilkomu Fréttablaðsins árið 2001 og síðar með Blaðinu (síðar 24 stundir) árið 2005 jókst samanlögð útbreiðsla dagblaðanna stórlega. Gildir þá einu hvort mælt er í heildarupplagi, útbreiðslu á íbúa eða á heimili.

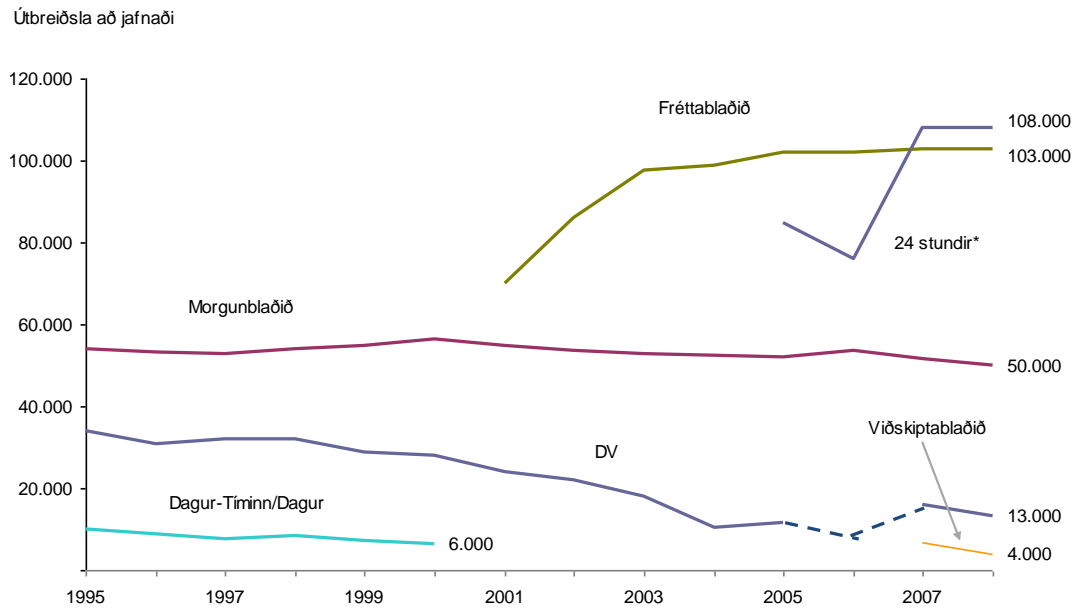
Frá því að fríblöðin hófu að koma út hafa þau haft langsamlega mesta daglega útbreiðslu allra dagblaðanna. Útbreiðsla 24 stunda var 108.000 eintök er yfirlauk síðla á síðasta ári, en Fréttablaðinu var dreift reglulega í 103.000 eintökum. Bæði blöðin voru borin daglega í hús á þéttbýlisstöðum víðsvegar um landið, á öðrum stöðum lágu þau frammi á fjölförnum greiðastöðum.

Á síðasta ári var jafnaðarútbreiðsla Morgunblaðsins um 50.000 eintök. Útbreiðsla blaðsins hefur dregist saman um 6.300 eintök frá því að hún var mest árið 2000.<sup>20</sup> Útbreiðsla DV hefur verið á hröðu undanhaldi um árabil. Á síðasta ári var jafnaðardreifing blaðsins sögð um 13.000 eintök, eða um 25.000 eintökum minni en þegar best lét um miðjan tíunda áratug síðustu aldar. Útbreiðsla Viðskiptablaðsins á síðasta ári fæst ekki birt, en hér er hún metin í kringum 4.000 eintök að jafnaði.<sup>21</sup> Breytingar á útbreiðslu einstakra blaða frá árinu 1995 eru sýndar á mynd 5.4.

<sup>20</sup> Upplag og útbreiðsla Fréttablaðsins og Morgunblaðsins var sannreynt af upplagseftirliti Verslunarráðs Íslands, síðar Viðskiptaráði, þar til eftirlitinu var hætt árið 2007. Upplýsingar um upplag og útbreiðslu annarra dagblaða eru ýmist byggðar á upplýsingum frá útgefendum, þá þegar þær hafa verið veittar, ellegar á mati út frá ársreikningum, virðisaukaskattskrá og lesendakönnunum.

<sup>21</sup> Tekið skal fram að seld eintök (í áskrift og lausasölu) eru einhverju færri þar sem fríeintök eru inni í tölum um útbreiðslu seldra blaða.

Mynd 5.4. Útbreiðsla dagblaða eftir einstökum blöðum 1995–2008



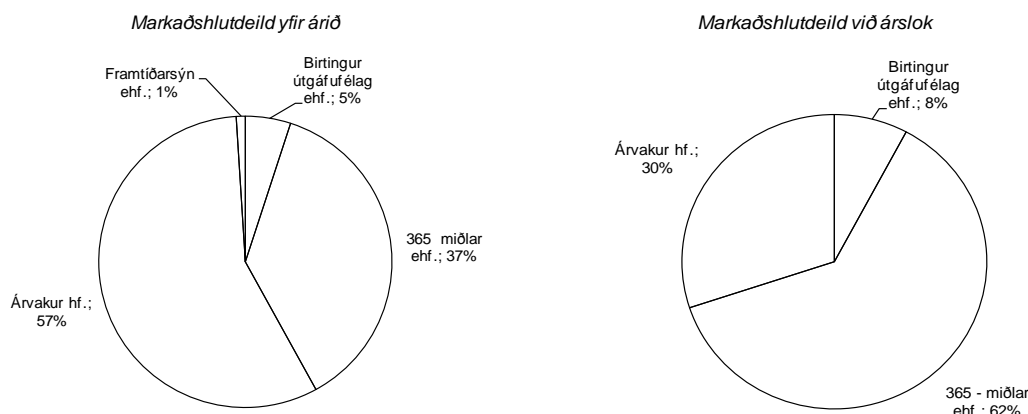
*Skýringar:* Útbreiðsla er sléttuð við næsta þúsund. Útbreiðsla DV 2003–2004 er metin samkvæmt fjölmiðlakönnunum. Fréttablaðið og 24 stundir = eintök dreift í hús með blaðberum, ásamt framlögðum eintökum. DV var gefið út sem helgarblað frá 29. apríl 2006 til 22. febrúar 2007 er blaðið hóf göngu sína á ný sem dagblað. Útbreiðsla DV f.hl. árs 2006 er hér auðkennd með brotinni línu. Viðskiptablaðið hóf göngu sína sem dagblað 9. febrúar 2007 eftir að hafa verið gefið út sem vikublað frá árinu 1994, lengst af útgefið einu sinni í viku. Útbreiðsla Fréttablaðsins árin 2001–2006 er meðaltalsútbreiðsla júlí–desember samkvæmt upplagseftirliti Verslunarráðs Íslands. Útbreiðsla DV árin 1985–2003 er áætluð út frá lesendakönnunum, ársreikningum og virðisaukaskattskrá. Útbreiðsla Viðskiptablaðsins er áætluð út frá virðisaukaskattskrá. Annars er útbreiðsla samkvæmt upplýsingum útgefenda.

\* Upphaflega *Blaðið*.

*Heimild:* Hagstofa Íslands.

Sambjöppun á dagblaðamarkaði er mikil eins og sést berlega þegar hlutfallsleg skipting á útbreiðslu milli blaða og útgefenda er skoðuð fyri árið 2008 og í árslok eftir að Viðskiptablaðið var orðið að vikublaði og útgáfu 24 stunda hafi verið hætt, eins og sýnt er á mynd 5.5.

Mynd 5.5. Markaðshlutdeild dagblaðaútfendna 2008, %



Skýringar: Markaðshlutdeild m.v. útbreiðslu að jafnaði. Árvakur hf. = Morgunblaðið og 24 stundir; Birtingur ehf. = DV; Framtíðarsýn ehf. = Viðskiptablaðið; 365 miðlar ehf. = Fréttablaðið. Útbreiðsla Viðskiptablaðsins er áætluð.

Heimild: Hagstofa Íslands.

Dagblaðamarkaðurinn skiptist að mestu milli tveggja aðila, Árvakurs hf. sem gaf út Morgunblaðið og 24 stundir, sem var með 57 prósentu hlut og 365 miðla ehf. útfendna Fréttablaðsins, en hlutur þess var 37 prósent. Hlutdeild annarra var hverfandi. Í lok árs hafði þetta snúist við en þá var hlutur 365 miðla ehf. 62 prósent en Árvakurs hf. 30 prósent. Hlutdeild Birtings útgáfufélags ehf., útfendna DV var átta prósent.<sup>22</sup>

### 2.9.2.3 Seld dagblöð á hverfanda hveli

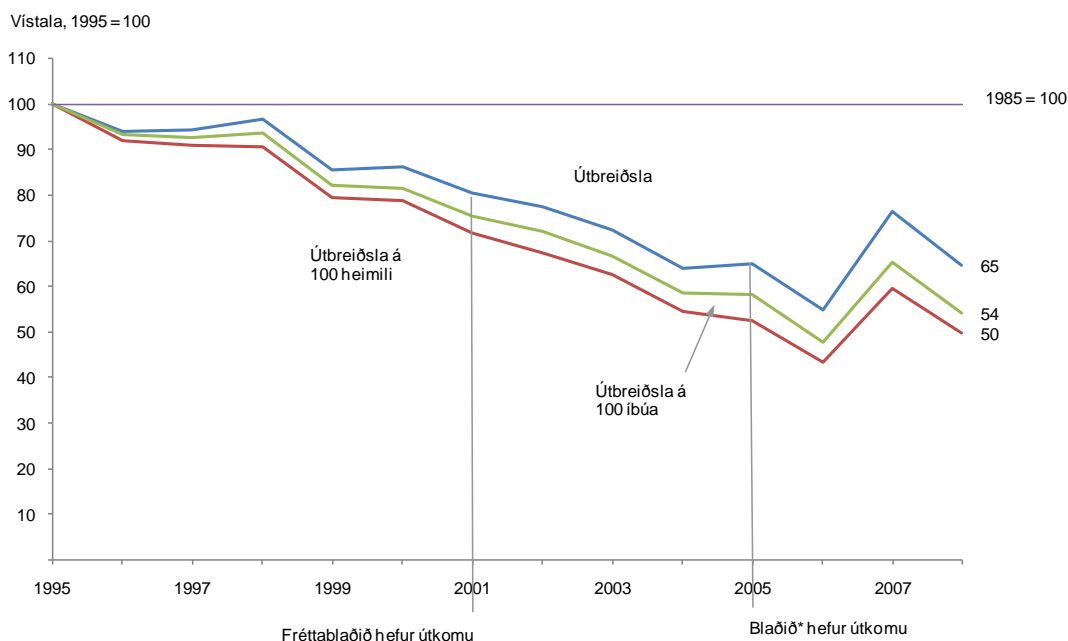
Ljóst er að tilkoma fríblaðanna hefur valdið seldum dagblöðunum þungum þúsifjum, sem birtist í þverrandi tekjum þeirra og útbreiðslu. Fríblöðunum verður þó ekki einum kennt um samdrátt í útbreiðslu seldu dagblaðana. Hins vegar hafa þau aukið verulega á vanda seldra blaða. Allt frá því um miðjan síðasta áratug hefur hallað undan fæti seldra dagblaða. Árið 1995 náði útbreiðsla þeirra sögulegu hámarki, eða um 98.000 eintök, eða 30.000 eintökum fleiri en útbreiðsla blaðanna var á síðasta ári.

Útbreiðsla sem hlutfall af manna hefur jafnvel dregist enn meir saman (sjá mynd 5.6). Eintakafjöldi á hverja árið 1995 var 37 eintök á hverja 100 íbúa og ríflega eitt eintak á hvert heimili; í fyrra var útbreiðslan komin niður í 20 eintök á hverja 100 íbúa og eitt eintak á hver tvö heimili. Leita þarf allt aftur á fimmta áratug síðustu aldar til að finna jafn litla útbreiðslu á íbúa. Ljóst má vera að dvínandi útbreiðsla helst að nokkru leyti í hendur við fækkun titla frá því við upphaf tíunda áratugarins.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Ekki er fyllilega sanngjarnt að leggja að jöfnu útbreiðslu blaða sem borin eru út frítt til lesenda og seldra blaða. Hlutdeild Árvakurs hf. (Morgunblaðið) í útbreiðslu seldra dagblaða eingöngu yfir árið var þannig 75 af hundraði á móti en laust um 80 af hundraði.

<sup>23</sup> Sjá nánar um líklegar ástæður þessa hjá Ragnari Karlssyni, 2004: 237-41 o.áfr.

Mynd 5.6. Útbreiðsla seldra dagblaða 1995–2008 (vísitala, 1995=100)



Skýringar: Útbreiðsla dagblaða að jafnaði sem út komu í árslok. Áætlað að hluta, sjá skýringar við mynd 1blöð.

\* Síðar 24 stundir.

Heimild. Hagstofa Íslands; eigin útreikningar.

Heimilum sem eru með áskrift að dagblaði hefur fækkað jafnt og þétt á síðustu árum. Þessa fækkun má að sjálfsögðu rekja til áhrifa frá fríblöðunum á dagblaðamarkaðinn. Samkvæmt neyslukönnun Félagsvísindastofnunar voru 32 prósent heimila ekki með áskrift að neinu dagblaði árið 1995. Fimm árum síðar var þetta hlutfall komið upp í 36 prósent samkvæmt rannsókn Hagstofunnar á útgjöldum heimilanna. Árið 2005 voru 59 prósent heimila ekki með áskrift að dagblaði og árið síðar 68 prósent. Síðustu árin heyrir það nánast til undantekninga að heimili haldi áskrift að fleiri dagblöðum en einu. Árið 2006 voru tvö prósent heimila með áskrift að fleiri en einu dagblaði samanborið við 12 prósent árið 1995.

Hlutur lausasölu af seldum eintökum hefur ekki aukist sem nemur fækkun áskrifta. Í fyrra var lausasala um 18 prósent af eintakafjölda seldra blaða. Lausasalan hafði þá hækkað um fjögur prósentustig frá árinu 2002 að telja en þá var hlutur lausasölu 14 prósent af seldum eintökum.

#### 2.9.2.4 Fríblaðamarkaðurinn

Óhætt er að segja að vatnaskil hafi orðið í íslenskri dagblaðaútgáfu þegar útgáfa Fréttablaðsins var hafin árið 2001. Blaðið var fyrsta dagblaðið sem sett var á fót frá grunni síðan Dagblaðið hóf að koma út árið 1975.<sup>24</sup> Útkoma blaðsins olli nokkrum

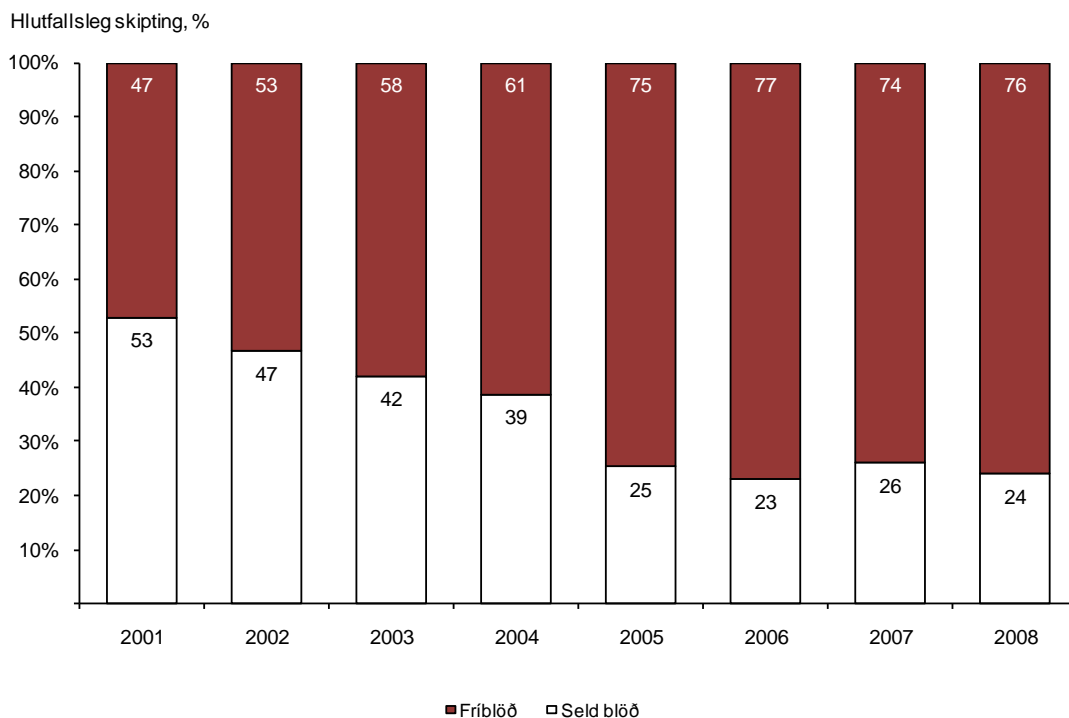
<sup>24</sup> Upphaflega var blaðið gefið út af Frjálsri fjölmiðlun hf. sem einnig gaf þá út DV. Efir nokkra mánuði komst rekstur blaðsins í þrot en það var endurreist nokkru síðar undir merkjum Fréttar ehf. (síðar 365 – prentmiðla ehf.) sem nokkru síðar tók einnig við útgáfu DV af þáverandi eigendum, Útgáfufélaginu DV ehf.



tímamótum enda um margt einstakt á meðal þeirra fjölmörgu frídagblaða sem sett höfðu fram á fótt í stórborgum Evrópu og Norður Ameríku og víðar. Á meðan Fréttablaðið var borið út í hús til lesenda var fríblöðum annars staðar dreift staðbundið á fjölförnum samgöngustöðum (sbr. Bakker, 2002; Vogel, 2001). Fréttablaðið var lengi vel eina almenna fría dagblaðið sem borið var út í hús og jafnframt dreift á landsvísu. Sérstaða blaðsins hefur ekki síður falist í því að frá fyrstu tíð hefur blaðið verið fullburðugt dagblað sem flytur fréttir og fjölbreytt annað efni öndvert við það sem gerðist með fríblöð annars staðar en þau takmarka sig að mestu við hraðsoðið yfirlit yfir helstu fréttir og atburði líðandi stundar. Nýlegur samanburður á efni Fréttablaðsins og fríblaðsins Metro í Stokkhólmi leiðir þetta berlega í ljós (Engblom, Ragnar Karlsson og Þorbjörn Broddason, 2008).<sup>25</sup> Blaðið, síðar 24 stundir, fetaði að mestu í slóð Fréttablaðsins, nema hvað efni og efnistöð voru með nokkru glaðlegra sniði.<sup>26</sup>

Frá því að Fréttablaðið hóf að koma út árið 2001 hefur hlutur fríblaðanna í útbreiðslu dagblaðanna aukist jafnt og þétt. Árið 2001 nam hlutur Fréttablaðsins rétt innan við helming af heildarútbreiðslu dagblaðanna. Með tilkomu Blaðsins árið 2005 jókst vægi fríblaðanna í útbreiðslunni verulega, eða í 75 af hundraði. Síðan þá hefur skipting á útbreiðslu seldra blaða og fríblaðanna verið svo til stöðug eða í hlutföllunum einn á móti fjórum (sjá mynd 5.7).

Mynd 5.7. Hlutfallsleg skipting á útbreiðslu dagblaða milli seldra blaða og fríblaða 2001–2008, %



<sup>25</sup> Sjá yfirlit og umfjöllun um frídagblöð um allan heim á *Free Daily Newspapers*, <http://users.fmg.uva.nl/pbakker/freedailies/>.

<sup>26</sup> Tilraun til útgáfu frídagblaðs í öðrum löndum sem telst fullburðugt og almennt fréttablað var Nyhedsavisen í Danmörku. Fyrirmyndir að útgáfu blaðsins og rekstrarformi voru að nokkru sóttar til reynslunnar af útgáfu Fréttablaðsins enda voru sömu eigendur að baki báðum blöðum. Útgáfa Nyhedsavisen stóð skemur en lagt var upp með, en blaðið lagði upp laupana eftir tveggja ára útgáfu, en blaðið hafði verið rekið með botnlaus tapi (sjá um „lífshlaup“ blaðsins í Skyum-Nielsen, Karkov og Runge, 2009).

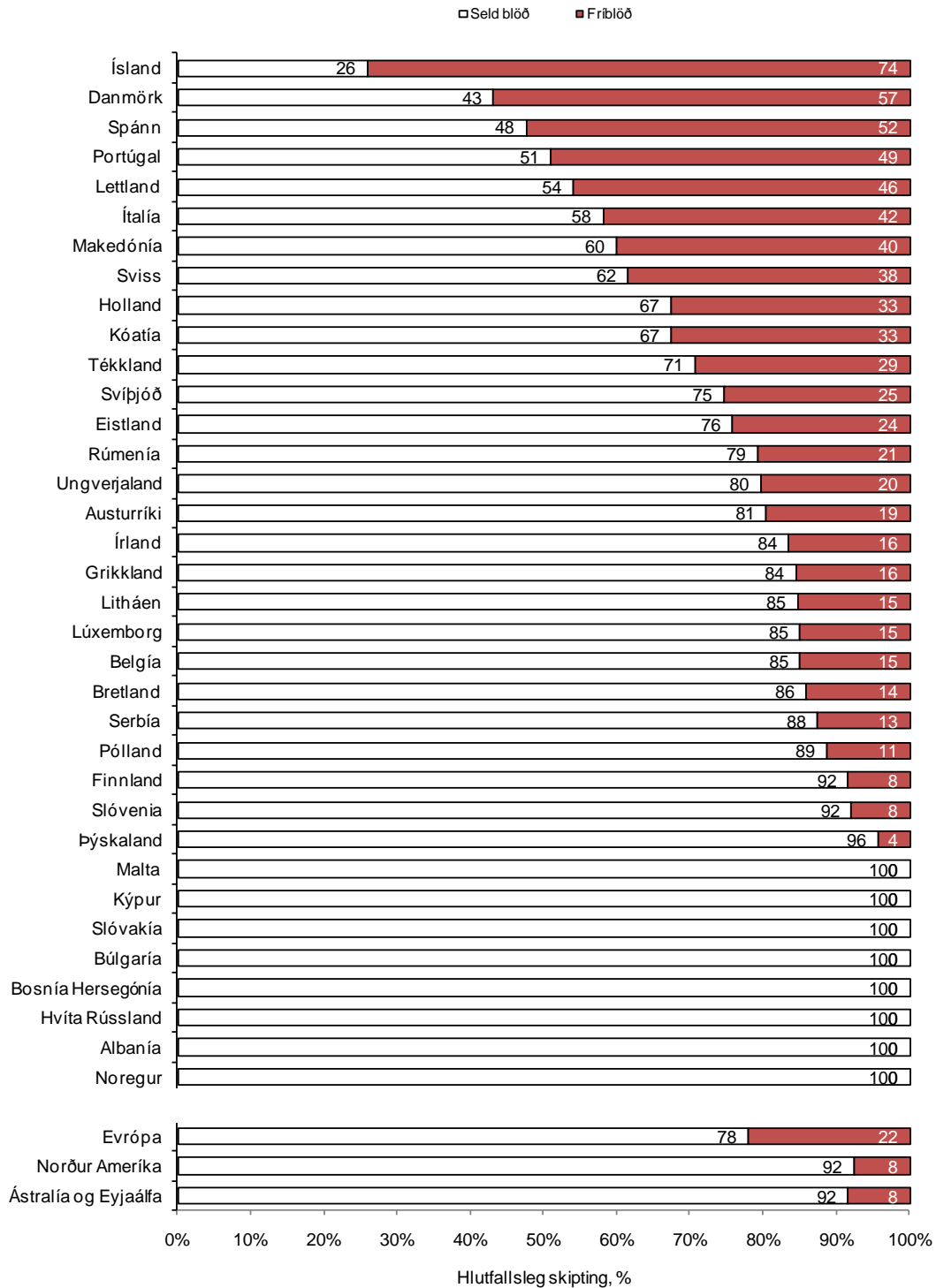
*Skýring:* Útbreiðsla dagblaða að jafnaði útgefina á árinu. Áætlað að hluta.

*Heimild.* Hagstofa Íslands.

Hluttur þess eina selda dagblaðs sem eftir er á markaði hefur leiðréttst nokkuð eftir 24 stundir heyrar orðið sögunni til og að dreifðum eintökum af Fréttablaðinu var fækkað úr 103.000 í 90.000 eintök. Að því gefnu að útbreiðsla Morgunblaðsins sé með líkum hætti og á síðasta ári þá gæti hluttur seldra blaða nemi nú um 36 af hundraði, eða litlu lægri en hann var árið 2004.

Hvergi annars staðar hafa fríblöð náð slíkri fótfestu á dagblaðamarkaði og hér á landi. Útbreiðsla fríblaða sem hlutfall af heildarútbreiðslu blaða er hvergi hærra en hér. Danmörk sem hefur næst hæsta hlutfallslega útbreiðslu fríblaða kemst ekki nándar nærri með tærnar á hælana á okkur í þessum efnum. Árið 2007 nam markaðshlutdeild dönsku fríblaðanna í heildarútbreiðslu dagblaða 57 af hundraði samanborið við 74 af hundraði hér. *Mynd 5.8* sýnir hvernig útbreiðsla fríblaða og seldra blaða skiptist hlutfallslega í ýmsum Evrópulöndum og víðar.

Mynd 5.8. Skipting á útbreiðslu dagblaða eftir seldum blöðum og fríblöðum í nokkrum Evrópulöndun og heimsálfum 2007, %



Heimildir: Hagstofa Íslands; WAN, 2008.

Óvenju sterk staða fríblaða á dagblaðamarkaði vekur upp þá spurningu hvað valdi. Karl Erik Gustafsson hefur sett fram þá tilgátu að viðgangur fríblaða standi í sambandi við dalandi lestur dagblaða og takmarkað vægi þeirra á auglýsingamarkaði í

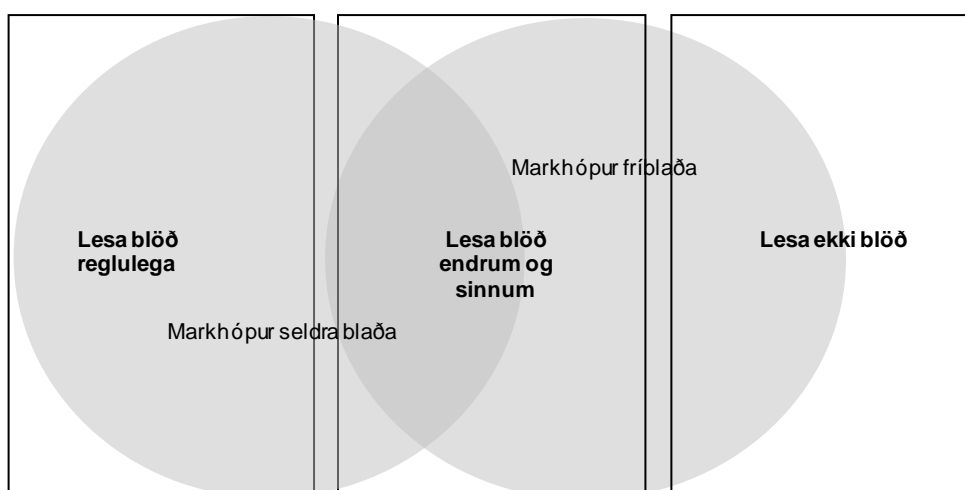
samanburði við aðra miðla, einkum sjónvarp. Fríblöðin með mikilli dreifingu hafi náð til nýrra lesenda sem hefðbundin dagblöð náðu ekki til og þannig getað boðið auglýsendum upp á nýjan og ódýrari auglýsingavettvang en þeir höfðu átt kost á. „Gratistíðningar kan nämligen sägas vara ett symptom på att dagspressen enligt läsare och/eller annonsörer“, segir Gustafsson, „inte sköter sitt jobb tillräckligt bra“ (Gustafsson, 2005: 29).

Ekki alls ósvipað þessu hefur Jón Ásgeir Jóhannesson nefnt sem ástæðu fyrir því að hann og aðilar honum tengdir eignuðust Fréttablaðið árið 2002 eftir að fyrri eigendur höfðu komist í þrot með útgáfuna. Í nýlegu viðtali segir hann að hugmyndin með kaupnum á blaðinu hafi verið að rjúfa yfirburðarstöðu Morgunblaðsins á auglýsingamarkaði með því að skapa eigin fyrirtækjum og öðrum útbreiddari og ódýrari vettvang til að auglýsa á (*Viðskiptablaðið*, 10. sept., 2009, s. 27). Þetta kemur nokkuð heim og saman við úttekt Guðbjargar Hildar Kolbeins á birtingum fyrirtækja í eigu útgefendanna í Fréttablaðinu sem runnu ómælt til blaðsins og skutu þannig stoðum undir rekstur þess (Guðbjörg Hildur Kolbeins, 2006).

Eitt er víst útbreiðsla hefðbundinna dagblaða miðað við mannfjölda hefur um langt skeið verið talsvert minni á Íslandi og í Danmörku en á öðrum Norðurlöndum (Harrie, 2009; WAN, 2008). Það skýrir að nokkru út öra og mikla útbreiðslu fríblaða í þessum tveimur löndum þar sem blöðin hafa náð til lesenda sem voru glataðir hefðbundnum dagblöðum sem og nýrra lesenda.

Þetta má sýna eins og gert er í mynd 5.9. Eins og lesa má út úr myndinni skarast lesendahópar seldra blaða og fríblaða ekki nema að nokkru marki. Á meðan helsti markhópur seldra blaða hefur verið þeir sem lesa dagblöð reglulega og að minna leyti þeir sem lesa blöð endrum og sinnum, er markhópur fríblaða aðallega þeir sem lesa blöð endrum og sinnum og hluti þeirra ekki les blöð að öllu jöfnu (Picard, 2001).

Mynd 5.9. Lesendamarkaðir dagblaða



Heimild: Picard, 2001: 169.

Enn er ekki tímabært að kveða upp úr um það hvaða áhrif fríblöð munu hafa til lengri tíma á útbreiðslu og lestur seldra blaða og þar með á rekstrargrundvöll blaðanna. Mögulegum áhrifum fríblaða á blaðalestur til skamms og lengri tíma má lýsa eins og gert er í líkaninu á mynd 5.10. Til skamms tíma litið virðist ljóst að fríblöðin hafi í för með sér aukinn blaðalestur í það heila tekið, bæði með því að ná til nýrra lesenda og til kaupenda seldra blaða sem lesa fríblöð ekki síður en hinir sem ekki kaupa blöð. Jafnframt er einhver hluti lesenda seldra blaða sem snýr við þeim bakinu og hættir blaðakaupum og lætur lestur fríblaða nægja.

Mynd 5.10. Skammtíma- og langtímaáhrif fríblaða á lestur seldra blaða

<i>Skammtímaáhrif</i>			
Lesendur seldra blaða			
Núverandi blaðalesendur			
engin breyting	↓ aukinn lestur	↓ staðganga	nýir lesendur
			Lesendur fríblaða

*Möguleg langtímaáhrif*

Lesendur seldra blaða			
Núverandi blaðalesendur			
engin breyting	←	→	nýir lesendur
			Lesendur fríblaða

Heimild: Bakker, 2002: 81.

Til lengri tíma litið er ekki loku fyrir það skotið að lestur nýrra lesenda á fríblöðum leiði til þess að þeir venjist á lestur dagblaða og fari að lesa endrum og sinnum eða reglulega seld blöð einnig (Bakker, 2002). Lestur blaða ræðst af fleiru en samkeppni milli seldra blaða og fríblaða. Blöðin, hvort heldur eru seld blöð eða fríblöð, eiga einnig í samkeppni við aðra miðla, ekki síst við Vefmiðla (De Bens, 2007).

Að auki er ýmislegt óljóst með framtíð fríblaðanna sjálfra. Sú staðreynd að þau afla sér eingöngu tekna með birtingu auglýsinga gerir það að verkum að rekstrargrundvöllur þeirra er mun viðkvæmari fyrir samdrætti í efnahagslífinu og auglýsingatekjum heldur en seld blöð sem afla einnig tekna af blaðsölu.

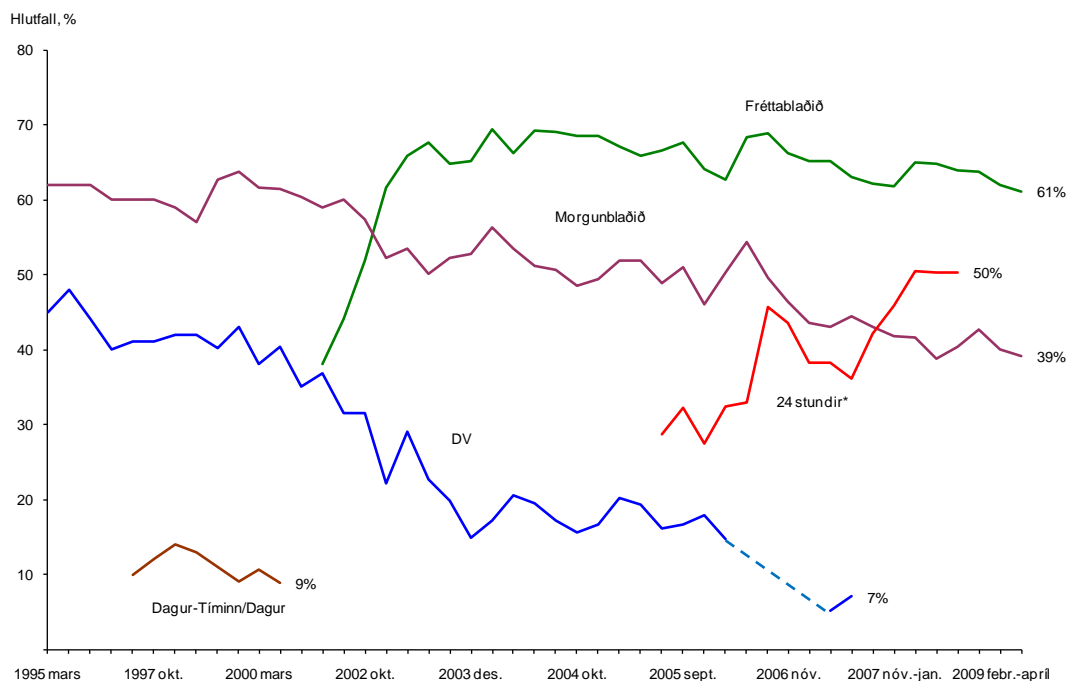
#### 2.9.2.5 Dagblaðalestur

Í evrópskum og alþjóðlegum samanburði geta Íslendingar talist áfjáðir blaðalesendur. Dagleg útbreiðsla dagblaða á mann er á meðal þess sem hærra gerist innan Evrópu

(WAN, 2008). Blaðalestur er almennur í samanburði við það sem gengur og gerist innan álfunnar. Fréttablöð eru hér lesin daglega að jafnaði af níu af hverjum tíu og nær allir glugga í dagblað einhvern tímann yfir vikuna (sjá kafla 3., töflu 3.2 og mynd 3.1 að framan).

Fréttablaðið hefur fljótlega eftir að það hóf að koma út hefur verið lesið af flestum enda berst blaðið daglega á stærstan hluta heimila. Daglega lásu sex af hverjum tíu á aldrinum 12–80 ára blaðið í maí-júlí á þessu ári. Lestur blaðsins hefur hins vegar minnkað nokkuð frá því að hann mældist mestur á árinu 2004 og 2005, en þá lásu hátt í sjö af hverjum tíu blaðið daglega (sjá mynd 5.11).

Mynd 5.11. Daglegur lestur eftir dagblöðum 1995–2009, %



Skýringar: Dagblöð = blöð útgefin 4 sinnum í viku og oftar. Kannanir eru ekki að fullu sambærilegar milli ára.

\* Upphaflega Bláðið.

Heimildir: Capacent, 1999–2009; Félagsvísindastofnun, 1992–1998.

Hitt fríblaðið, 24 stundir náði aldrei sambærilegum lestri þrátt fyrir að vera dreift í álíka stóru upplagi. Lestur blaðsins mældist hæstur um það bil sem útgáfu blaðsins var hætt en þá var það lesið af öðrum hverjum manni.

Daglegur lestur Morgunblaðsins hefur dregist umtalsvert saman frá árinu 1995 er ríflega sex af hverjum tíu lásu blaðið að jafnaði daglega. Hæstur mældist lesturinn á blaðið síðla árs 1999, en þá lásu tæplega sjö af hverjum tíu blaðið að jafnaði. Síðan þá hefur leiðin legið niður á við fyrir blaðið, en í maí-júlí sl. lásu tæplega fjórir af hverjum tíu blaðið daglega. Lestur blaðsins hefur því minnkað um tæpan helming á einum áratug.

DV hefur tapað hlutdeild í lestri nánast óslitið síðan 1995 en síðla árs kváðust 48 prósent lesa blaðið daglega samanborið við aðeins 7 prósent í maí-júlí árið 2007. Blaðið hefur ekki verið þátttakandi í lestrarmælingum frá þeim tíma. Ekkert verður því sagt um lestur á blaðinu um þessar mundir. Um lestur Viðskipablaðsins er sömuleiðis ekki vitað meðan það var gefið út sem dagblað.

Athyglisvert er að skoða samsetningu lesenda blaðanna með tilliti til kyns, aldur og búsetu. Í *töflu 5.4* er skipting lesenda blaðanna sýnd miðað við síðustu könnun sem lestur á viðkomandi blöð var mældur. Í ljósi mikillar útbreiðslu og almenns lesturs er Fréttablaðið með hæstan lestur meðal allra lesenda, karla og kvenna, eftir aldurshópum og á höfuðborgarsvæði og á landsbyggðinni. Lestur annarra blaða í öllum þessum hópum lesenda er minni sem nemur lægri daglegum lestri allra lesenda. Rétt er að vekja athygli á að blaðalestur eykst með auknum aldri og að lestur blaða er augljóslega meiri meðal þeirra sem búa á höfuðborgarsvæðinu en þeirra sem búsettir eru úti á landi.

Tafla 5.4. Lesendur dagblaða 2008 (hlutfallsleg skipting, %)

	24 stundir	Fréttablaðið	DV <sup>1</sup>	Morgunblaðið
<i>Allir lesendur</i>				
Allir	50	65	7	42
Karlar	52	67	7	42
Konur	49	63	7	41
12–19 ára	28	52	7	31
20–29 ára	35	59	6	23
30–39 ára	52	73	6	30
40–49 ára	57	65	8	44
50–59 ára	62	69	7	58
60–80 ára	67	70	8	64
Höfuðborgarsvæðið	54	70	8	46
Landsbyggð	45	56	5	34
<i>Lesendur eftir blöðum</i>				
Karlar	52	53	53	52
Konur	48	47	47	48
12–19 ára	8	12	15	11
20–29 ára	13	17	16	10
30–39 ára	18	20	14	13

40–49 ára	20	18	20	19
50–59 ára	18	16	16	21
60–80 ára	22	18	19	26
Höfuðborgarsvæðið	67	68	73	70
Landsbyggð	33	32	27	30

*Skýringar:* Lesendur á aldrinum 12–80 ára. Nálgáðar tölur. Samtala undirliða þarf ekki að koma heim við heildartölur vegna sléttunar talna. Samkvæmt könnun í febrúar–apríl 2008 nema annað sé tilgreint. Blöð sem eru á skyggðum fleti hafa hætt útkomu eða útgáfutíðni þeirri hefur verið breytt í vikublöð (útg. 1–3 í viku).

<sup>1</sup> Samkvæmt könnun í maí–júlí 2007.

*Heimild:* Capacent, 2008; eigin útreikningar.

Með því að skoða skiptingu lesenda eftir blöðum kemur í ljós að munur á samsetningu lesenda blaðana eftir kyni, aldri og búsetu er tiltölulega lítill. Það bendir til þess að blöðin höfðu á líka vel eða illa til lesenda af báðum kynjum, til þeirra sem yngri eru og eldri og eftir búsetu.

Minnkandi blaðalestur er ekki einhlítur. Þrátt fyrir að lestrarmælingar sýni að lestur allra blaðanna hefur dregist saman yfir lengra árabíl, þá er ekki þar með sagt að blöðin nái ekki til álíka margra ef ekki fleiri en þau gerðu meðan lesturinn mældist meiri. Dagblöðin hafa um árabíl verið virk á Vefnum. Tveir fjölsóttustu og notuðu innlendir vefir hér á landi er vefur Morgunblaðsins, mbl.is og vefur Fréttablaðsins og annarra miðla í eigu 365 miðla ehf., visir.is. Vefir fyrrum dagblaðanna DV og Viðskiptablaðsins eru einnig mikið notaðir og lesnir. *Tafla 5.5* sýnir notkun á mbl.is og visir.is frá árinu 2007 samkvæmt niðurstöðum kannana.

*Tafla 5.5. Dagleg og vikuleg notkun mbl.is og visir.is 2007–2009*

<i>Könnunartími</i>	<i>Fara inn á vef daglega, %</i>		<i>Fara inn á vef yfir vikuna, %</i>		
	<i>mbl.is</i>	<i>visir.is</i>	<i>Mbl.is</i>	<i>visir.is</i>	
2007	janúar-febrúar	49	22	70	44
	mars-apríl	50	22	71	44
	maí-júlí	51	24	72	47
	ágúst-október	54	22	75	44
2008	nóvember-janúar	52	29	73	49
	febrúar-apríl	55	33	77	56
	maí-júlí	53	..	75	..
	ágúst-október	59	..	78	..
2009	nóvember-janúar	62	..	80	..
	febrúar-apríl	58	..	78	..



---

Skýring: Aldur í úrtaki 12–80 ára.

Heimild: Capacent, [www.capacent.is](http://www.capacent.is).

Daglega segjast hátt í sex af hverjum tíu fara inn á [mbl.is](http://mbl.is) og hátt í átta af hverjum tíu einhvern tíma yfir vikuna. Notkun á [visir.is](http://visir.is) virðist ekki eins mikil en síðast þegar notkun á vefnum var mæld fyrri hluta árs í fyrra sögðust ríflega þrír af hverjum tíu nota vefinn daglega og rétt um sex af hverjum tíu sögðust fara inn á vefinn einhvern tíman í vikunni.

## 2.10 Almenn vikublöð og sérefnisblöð

Almenn vikublöð (e. *general* eða *popular weeklies*) skipa veigamikinn sess á blaðamarkaði í fjölmörgum löndum. Almenn má segja að slík blöð fylli upp í skarð sem dagblöðin sinna lítt eða ekki. Hér á landi hefur útgáfa slíkra blaða verið ærið stopul frá því laust eftir miðbik síðasta áratugar. Segja má að slík blöð hafi skotið fyrst upp kollinum hér á landi í lok áttunda áratugarins með Helgarpóstinum (1979-1988), en blaðið var að mörgu leyti nýlunda í íslenskri blaðamennsku og á blaðamarkaði (Guðjón Friðriksson, 2000: 253-63). Einkenni almennra vikublaða er að þau leggja minni áherslu á beinan frétttaflutning en dagblöðin en þeim mun ríkari rækt við fréttaskýringar með því að skyggjast að baki þeirra fréttu sem efst á baugi hverju sinni og setja þær í annað kastljós en aðrir dagblöð, hljóðvarp og sjónvarp gera, í bland við umfjöllun um menningu og listir, pólitískt slúður, og skemmtanálífið. Á vissu leyti hafa mörg þessara blaða þjónaðað svipuðu hlutverki og sunnudagsblöð gera víða, svo sem eins og í Bretlandi og Þýskalandi.

Á köflum hafa almenn vikublöð náð umtalsverðri útbreiðslu, eða allt að 20.000 eintökum. Algengast er að blöðin séu seld í lausasölu fremur en í áskrift og auglýsingatekjur eru almennt veigalítilælar þáttur í tekjumyndun blaðanna. Það er í eðli slíkra blaða að sala getur verið mjög breytileg milli tölublaða, enda ræðst útbreiðslan hverju sinni mikið til af því hvert umfjöllunarefnið er í það og hvað skiptið og hversu áhugavekjandi það er að mati almennings.

Ástæður þess að slík blöð hafa horfið af markaði hér á landi má án efa skýra að talsverðu með breytingum sem orðið hafa á efnisvali og efnisáherslum dagblaða í kjölfar aukins vægis sjónvarps í fjölmiðlanotkun landmanna frá afnámi einkaréttar Ríkisútvarpsins og tilkomu einkastöðvanna. Þannig mætti segja að innihald sérhvers miðils sé ævinlega annar miðill, líkt og Marshall McLuhan komst að orði þegar hann sagði, „content of any medium is always another medium“ (McLuhan, 1974 [1964]: 15-16).

Í þá tíð þegar hér var aðeins ein sjónvarpsrás sem sendi út verulega takmarkaðan tíma fréttir og skylt efni stafaði dagblöðunum ekki ógn af sjónvarpinu. Dagblöðin voru „fyrst með fréttirnar“ sem aðrir miðlar tóku síðan upp í kjölfarið „almost as the newspaper was a telegram that finished with ‚Letter follows““ (Eco, 2001: 37). Eftir að sjónvarpið tók yfir hlutverk blaðanna að nokkru og varð í auknum mæli helsta fréttuuppspretta fyrir almenning fengu dagblöðin að finna til tevatnsins. Í kjölfarið hafa dagblöðin smám

saman orðið líkst almennum vikublöðum í sókn eftir athygli auglýsenda og lesenda. Til að halda í lesendur og auglýsendur hafa dagblöðin lagt sífellt meir þunga á helgarútgáfu, útgáfu fylgiblaða eða kálfa, og jafnframt tekið æ meira upp af efni sem vikublöðin fjölluðu um áður. Aukin síðufjöldi dagblaðanna og breytingar á efnisvali og áherslum þýddi að dagblöðin voru komin í beina samkeppni við vikublöðin. Þetta leiddi til þess að vikublöðin voru tilneydd til að „invade the field of gossip that previously belonged, and still does, to the middlebrow weeklies, ... for fans of royal weddings, or lowbrow products ... for devotees of the extramarital affairs of showbiz personalities and hunters of breasts bared in the intimacy of the bathroom” segir Eco um reynsluna frá Ítalíu (Eco, 2001: 40). Á jafn litlum markaði og þeim íslenska var hins vegar ekki í nein hús að vanda fyrir vikublöðin, tími þeirra var einfaldlega liðinn.

DV sem nýverið er orðið að vikublaði (reyndar gefið út þrisvar sinnum í viku) á nýjan leik sver sig að ýmsu leyti í ætt við mörg þau almennu vikublöð sem komu út hér áður og ekki ósvipað og ýmis norræn vinsæl götublöð, s.s. eins og það norska Verdens Gang, með áherslu á umfjöllun um baksvið fréttar, listir, skemmtanalíf, slúður og íþróttir svo það helsta sé nefnt (Eide, 1997).<sup>27</sup> Þetta er reynda í annað sinn á nokkrum árum sem DV er breytt úr dagblaði í vikublað, en blaðið var gefið út einu sinni í viku frá því í apríl 2006 og þar til blaðið var gert að dagblaði á nýjan leik ári síðar. Útbreiðsla blaðsins var þá að jafnaði allt að 10.000 eintök, sam var talsvert lægri útbreiðsla en þegar best lét hjá á níunda áratugnum. Núverandi útgefandi DV er Birtingur útgáfufélag ehf., sem keypti blaðið árið 2008 út úr fjölmiðlasamsteypu 365 hf., þáverandi móðurfélagi 365 miðla ehf.

Frá því um miðbik síðasta áratugar komu út reglulega tvö sk. sérefnisfréttablöð (e. *special-interest newspapers*) sem seld voru í áskrift og í lausasölu. Þetta voru Fiskifréttir sem hófu að koma út árið 1983 og Viðskiptablaðið sem gefið hefur verið út síðan 1994. Samanlögð útbreiðsla blaðanna var að jafnaði um 10.000 eintök. Fiskifréttir voru gerðar að fylgiblaði með Viðskiptablaðinu snemma árs 2008. Árið áður var Viðskiptablaðið gert að dagblaði er útgáfudögunum blaðsins var fjölgað út tveimur í fjóra daga í viku, þar til vikuleg útgáfa blaðsins var tekin upp að nýju síðla á síðasta ári. Upplýsingar um útbreiðslu blaðsins fást ekki uppgefnar til birtingar, en ætla má að á meðan blaðið var gefið út sem dagblað hafi útbreiðsla þess verið á 7.000 til 8.000 eintök þegar best lét. Viðskiptablaðið er í samkeppni við viðskiptablöð Fréttablaðsins og Morgunblaðsins. Núverandi útgefandi Viðskiptablaðsins er Myllusetur ehf. sem keypti blaðið þegar fyrri eigendur Framtíðarsýn ehf. komst í þrot seint á síðasta ári.

## 2.11 Staðarblöð

Framboð menningar og afþreyingar er vafalaust einn þeirra þátta sem hefur afgerandi áhrif á val manna á búsetu og þar af leiðandi á fólksfjöldaþróun byggðarlaga og búferlaflutninga. Um það vitna rannsóknir á byggðapróun og búferlaflutningum (sbr. t.d. Inga Rúnar Eðvarðsson, 1998; Stefán Ólafsson, 1997).

Staðarmiðlar sem svo eru nefndir hér eru mikilvægur hluti menningar- og afþreyingarframboðs í byggðarlögum víðs vegar um landið. Hugtakið staðarmiðill vísar hér til landshluta- héraðs- og bæjarmiðlar, eða miðla sem hafa fyrst og fremst

<sup>27</sup> DV var reyndar gefið út sem vikublað (einu sinni í viku) frá því í apríl 2006 og þar til blaðið var gert að dagblaði á nýjan leik ári síðar.

staðbundna efnisskírskotun og höfða aðallega til notenda heima í héraði og brottfluttra og aðra þá sem tengsl hafa við viðkomandi svæði.<sup>28</sup>

Rannsóknir á staðarmiðlum og notkun þeirra eru afar takmarkaðar hér á landi.<sup>29</sup> Almennt má þó ganga út frá því sem vísu að staðarmiðlar hafi þýðingarmiklu hlutverki að gegna í héraði og fyrir það nærumhverfi sem þeir eru sprotnir úr. Þeir eru mikilvægur vettvangur

- fyrir opna lýðræðislega umræðu, skoðanaskipti og gagnrýni;
- sem upplýsingaveita um menn, atburði og málefni;
- sem mikilvægur hlekkur í að efla staðarvitund/nærvitund og við til að ýta undir samheldni íbúa og
- sem hluti af almennum lífsgæðum.

Samkvæmt sundurlausum upplýsingum má ráða að staðarmiðlar skipti máli í hugum íbúa og að notkun þeirra sé almenn. Úrtakskönnun Rannsóknarstofnunar Háskólans á Akureyri árið 2003 á viðhorfi fólks í Norðausturkjördæmi til þýðingar staðarmiðla leiddi í ljós að 71 prósent aðspurðra taldi mjög mikilvægt og 26 prósent frekar mikilvægt að fá reglulega fréttir í fjölmiðlum úr nærumhverfi (Birgir Guðmundsson, 2004: 35). Sömuleiðis töldu fleiri að þýðing staðarmiðla við frétttaflutning úr héraði væri þýðingarmeiri heldur en frétttaflutningur almennu landsmiðlanna, dagblaða, hljóðvarps og sjónvarps. Af einstökum staðarmiðlum töldu flestir aðspurðra hljóðvarp hafa mestu mikilvægi að gegna með að flytja upplýsingar um nærumhverfi (47%), því næst kom sjónvarp (41%), blöð (29%), vefmiðlar (15%) og lestina ráku auglýsinga- og dagskrárblöð (6%) hvað mikilvægi varðar (Birgir Guðmundsson, 2004: 40).

Staðarblöð eru langsamlega fyrirferðarmest í þessum flokki miðla. Hljóðvarpstöðvar sem hafa nærumhverfi að starfsvettvangi hafa ætíð verið fáar og átt erfitt uppdráttar, að ekki sé minnst á staðbundið sjónvarp (sjá um þetta í köflum 6.1 og 7.1 að aftan). Um þessar mundir eru gefin út 19 staðarblöð sem koma að jafnaði út einu sinni í viku á einum 16 þéttbýlisstöðum víðvegar um land. Dagkráin sem er gefin út á Selfossi hefur lengst komið út, eða síðan árið 1966. Blaðið var reyndar gefið út sem dagskrár- og auglýsingablað til ársins 1980 er því var breytt í fréttablað. Fréttir í Vestmannaeyjum hefur lengst blaðanna komið út samfelld sem fréttablað eða frá árinu 1974. Algengt er að staðarblöð hafi verið gefin út í aðeins fá ár þegar útgáfunni er slitið. Endurnýjun áð þessum markaði er því algeng. Jafnframt er talsvert um það að blöðin séu gefin út í tengslum við prentsmiðjurekstur eða aðra útgáfu. Þeirrar tilhneigingar sem vart varð í útgáfu staðarblaða fyrir nokkrum árum að einn og sami útgefandi gæfi samtímis út fleiri en eitt blað fyrir ólíka staði gættir ekki lengur. Allir útgefendur þeirra staðarblaða sem nú koma út gefa aðeins út eitt blað. Yfirlit um blöðin er sýnt í *töflu 5.6*.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Dreifing og útbreiðsla hverfabaða og blaða fyrir bæjarhluta, en nokkur slík eru gefin út í Reykjavík, er ekki gefinn gaumur hér.

<sup>29</sup> Úttekt Birgis Guðmundssonar, lektors, er eina rannsókn sem hér hefur verið framkvæmd sérstaklega um staðarmiðla, og staðarblöð sérstaklega (Birgir Guðmundsson, 2004). Sjá einnig um íslensk staðarblöð og um þýðingu þeirra í Engblom (2001).

<sup>30</sup> Að auki koma út tvö staðarblöð og hverfisblöð sem gefin eru út hálfsmánaðarlega og níu blöð sem koma út einu sinni í mánuði. Ekki er vikið frekar að útgáfu þessar blaða hér, enda er hæpið að telja þau til fréttablaða í eiginlegum skilningi vegna þess hve langur tími líður á milli útgáfu þeirra.

Staðarblöðin er misjöfn eins og þau eru mörg, jafnt er varðar fjölda síða, stærð útbreiðsluvæðis og útbreiðslu, og að efni og efnistöfum. Níu blaðanna eru seld en tíu eru þeirra eru fríblöð. Öbbinn af blöðunum eða 15 þeirra koma einnig út í sérstakri vefútgáfu þar sem efni er uppfært reglulega á milli þess sem blöðin eru gefin út á pappír. Á vef blaðanna er yfirleitt einnig að finna margvíslegt viðbótarefni og þjónustu lesendur, auk auglýsinga.

Tafla 5.6. Staðarblöð 2009

Tegund og heiti blaðs	Útbreiðsluvæði	Upphaf útgáfu	Útgáfu-tíðni	Dreifing	Síður að jafnaði á tölublaði <sup>1</sup>	Miðlun á vef
Austurlugginn	Austurland	2002	1/viku	Selt	12	Já
Bæjarins Besta	Vestfirðir	1984	1/viku	Selt	18	Já
Bæjarpósturinn/ Norðurlsóð <sup>2</sup>	Dalvík og nærsv.	1985	1/viku	Selt	8/6	Já
Dagskráin <sup>3</sup>	Suðurland (- Vestm.)	1980	1/viku	Frítt	18	Já
Feykir	Norðurl. Vestra	1981	1/viku	Selt	8	Já
Fjarðarpósturinn	Hafnarfj.	1983	1/viku	Frítt	12	Já
Fréttaskjáriinn	Seyðisfjörður	1983	1/viku	Frítt	4	Nei
Fréttir	Vestmannaeyjar	1974	1/viku	Selt	20	Já
Gagnvegur	Strandasýsla	2007	1/viku	Frítt	8	Nei
Íbúinn	Borgarbyggð og nærsv.	2006	1/viku	Frítt	4	Nei
Jökull	Snæfellsbær	2003	1/viku	Frítt	8	*
Skarpur	Norðurþing og nærsv.	2001	1/viku	Selt	8	Já
Skessuhorn	Vesturland	1998	1/viku	Selt	28	Já
Stykkishólms- pósturinn	Stykkishólmur og nærsv.	1994	1/viku	Frítt	6	Já
Sunnenska fréttablaðið	Suðurland (- Vestm.)	1991	1/viku	Selt	16	Já
Tíðindin	Suðurnes	2003	1/viku	Frítt	16	Já
Vikubaðið Þeyr	Grundarfjörður og nærsv.	1991	1/viku	Frítt	4	Já
Vikudagur	Akureyri og nærsv.	1997	1/viku	Selt	16	Já
Víkurfréttir	Suðurnes	1980	1/viku	Frítt	24	Já

*Skýringar:* Landshluta-, héraðs- og bæjarblöð útgefin einu sinni 1–3 sinnum í viku og sem komu út í september 2009.

\* Miðlun á vef einungis á PDF sniði.

<sup>1</sup> Samkvæmt útgáfu ársins 2008.

<sup>2</sup> Fréttablaðið Bæjarpósturinn er gefinn út þrisvar sinnum í viku og Norðurlsóð einu sinni í mánuði. Saman mynda blöðin vikulega útgáfutíðni.

<sup>3</sup> Dagskráblað sjónvarps frá 1968–1980.

*Heimild:* Hagstofa Íslands; eigin athugun.

Undanfarin ár hefur staðarblöðum fjölgað hægt og bítandi þar til á síðasta ári er þeim fækkaði um þrjú frá næstliðnu ári (sjá töflu 5.7). Útbreiðslu staðarblaða eru settar þröngar skorður. Það ræðst af því að þeim er fyrst og fremst ætlað að ná til lesenda innan bæjar eða héraðs. Meðalútbreiðsla þessara blaða hefur aðeins lítillega aukist frá árinu 1995, eða um 700 eintök á blað að jafnaði. Á síðasta ári var meðalútbreiðsla hver blaðs um 3.100 eintök. Helmingi blaðanna er dreift í um 1.300 eintökum. Útbreiðsla útbreiddasta blaðsins var að jafnaði 9.800 eintök, en það blað sem minnsta útbreiðslu hafði dreifðist í aðeins 300 eintölum að jafnaði. Útbreiðsla fríblaða er í flestum tilfellum mun meiri en þeirra blaða sem eru seld í áskrift og í lausasölu. Síðufjöldi blaðanna er lítil í samanburði við dagblöðin. Algengasti síðufjöldi hvers tölublaðs er 12 síður að jafnaði.

Almennt er talsverður munur á milli seldra blaða og fríblaða. Útbreiðslusvæði og útbreiðsla fríblaða er að jafnaði markvert meiri en seldra blaða. Hins vegar er síðufjöldi blaðanna áþekkur. Hlutfall auglýsinga af leturfleti er merkjanlega hærra í fríblöðum en seldum blöðum sem hafa hlutfalslega meira ritstjórnarefni af geyma. Auglýsingatekjur fríblaða eru að meðaltali talsvert hærri en seldra blaða, en tekjur þeirra síðarnefndu eru almennt hærri sem helgast af andvirði af sölu. Jafnframt eru ritstjórnir fríblaða almennt faliðaðri en seldu blaðanna að jafnaði (Ragnar Karlsson, 2008b).

Tafla 5.6. Staðarblöð 1995–2008

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	Breyting 2008–1990 +/-
<i>Fjöldi blaða</i>	18	16	21	21	22	19	+3
Seld blöð	9	8	10	10	9	9	+1
Fríblöð	9	8	11	11	13	10	+2
<i>Fjöldi blaða eftir útbreiðslu í þús. eint.</i>							
Allt að 1.000 eintökum	8	5	8	8	8	8	+5
1.001 til 2.500	5	6	5	6	6	4	-3
2.501 til 5.000	1	–	2	1	2	2	-2
5.001 til 10.000	4	5	5	5	5	5	+3
>10.000	–	–	1	1	1	–	–
<i>Útbreiðsla á blað í þús. Eint.</i>							
Að jafnaði	2,4	2,7	3,3	3,5	3,4	3,1	+0,7
Hágildi	6,5	6,6	11,8	13,1	13,2	9,8	+4,2
Miðgildi	1,2	1,7	1,7	1,7	1,5	1,3	-0,5
Lágildi	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	-0,1
<i>Síðufjöldi á tölublað</i>							
Að jafnaði	10	12	13	14	14	12	+2
Hágildi	20	27	32	32	28	28	+8
Miðgildi	8	11	12	12	12	12	+4
Lágildi	4	4	8	4	5	4	–

*Skýringar:* Vikublöð (landshluta-, héraðs- og bæjarblöð) útgefin í lok árs. Seld blöð og fríblöð. Samtala undirliða þarf ekki að koma heim við heildartölur vegna sléttunar talna.

*Heimild:* Hagstofa Íslands; eigin útreikningar.

Flest staðarblaðanna, eða 14 þeirra, eru í samkeppni á sínu útbreiðslusvæði við önnur staðarblöð um lesendur og auglýsingar. Aðeins fimm blaðanna sitja ein að sínu útbreiðslusvæði. Á undanförunum árum hefur þeirrar tilhneigingar gætt að útgefendur

bæjarblaða hafi kappkostað að færa út útbreiðslusvæði blaðanna þannig að þau nái til heils landshluta. Sumpart stafar þetta af harðnandi samkeppni frá öðrum blöðum og vefmiðlum, svo og sem afleiðing af sameiningu sveitarfélaga, breyttri kjördæmaskipan og bættum samgöngum ekki síðast en hvað síst. Mörg hver þeirra blaða sem áður voru ein um hituna t.d. innan bæjarfélags hafa fengið samkeppni frá öðrum blöðum sem gefin eru út fyrir stærra svæði (Ragnar Karlsson, 2008b).

Þýðing staðarblaða fyrir umræðu í nærumhverfi verður ekki dregin í efa. Blöðin þjóna því hlutverki að vera tengiliður milli íbúa, almannavalds og atvinnulífs á þeim stöðum þar sem þau eru gefin út. Þegar best lætur eru blöðin mikilvægur staðbundinn umræðuvettvangur. Fullyrða má að rekstur margra blaðanna sé í járnnum. Samtímis gætir að því er virðist stigvaxandi markaðsvæðingar í þessari útgáfu svo sem með fjölgun fríblaða og aukins vægis auglýsinga í tekjum blaðanna. Í kjölfarið má merkja tilhneigingu sumra staðarblaða til að sneiða hjá gagnrýninni umræðu og að draga úr eiginlegri blaðamennsku við efnisöflun og í framsetningu efnis (Ragnar Karlsson, 2008b). Mörg þeirra blaða, sem gefin hafa verið út, hafa staldrað stutt við áður en útgáfu þeirra hefur verið hætt. Sú hættta er augljóslega fyrir hendi að næsta litlir tekjumöguleikar margra blaðanna geri þau um of háð auglýsendum, ríkjandi meirihluta í sveitarstjórn, hagsmunum í atvinnulífi, áhrifum „héraðshöfðingja“ og komi þannig í veg fyrir að þau geti með góðu móti þjónað hlutverki sínu sem vettvangur fyrir opna og gagnrýna umræðu.<sup>31</sup> Almennt má ganga að því sem vísu að blaðamenn staðarblaða verði í ríkari mæli varir við þrýstingur um efni og efnistöð en blaðamenn á dagblöðum finna fyrir. Þessi nálægðarvandi birtist meðal annars í þeirri freistingu og tilhneigingu að birta allt sem berst óháð fréttagildi, og að leggja áherslu á „jákvæðar“ en „neikvæðar“ fréttir. Til lengri tíma litið má þó ætla að stækkun kjördæma, frekari tilfærsla verkefna frá ríki og frekari stækkun sveitarfélaga geti orðið til þess að efla staðarblöðin og aðra staðbundna fjölmiðlun.<sup>32</sup>

## 2.12 Umræðuvettvangur fréttablaða

Hér er ekki gerð nein tilraun til að gera úttekt á efni og efnisáherslum fréttablaðanna. Öllum má ljóst vera að hlutverk blaðanna er mismunandi á opinberum umræðuvettvangi. Ritsstjórnarleg áhersla, efnisframboð og efnistöð ráðast öðru fremur af því hvaða hlutverki þeim er ætlað að þjóna og til hverra þau eiga að höfða. Í grófum dráttum má raða fréttablöðum á fjóra ása eftir því hve ríka áherslu þau leggja á opinberan vettvang og einkavettvang í umfjöllun sinni og því hvar efnisáherslurnar liggja, á stjórnsmál, atvinnulíf og þjóðfélagsmál eða á hneyksli, afbrot, íþróttir og dægurmál (sbr. Sparks, 2000).

Í mynd 5.12 er gerð tilraun til að raða íslenskum fréttablöðum upp samkvæmt þessu. Dagblöðin tvö raðast upp á ekki alls ólíkan hátt. Bæði blöðin leggja almennt áherslu á umræðu tengda opinberum vettvangi en af einkavettvangi. Efni þeirra snýst fremur um stjórnsmál, atvinnulíf og þjóðfélagsmál en dægurmál hvers konar. Nokkur áherslumunur er vissulega á milli blaðanna hvað efni og efnistöð varðar. Áhersla DV hefur um nokkurt

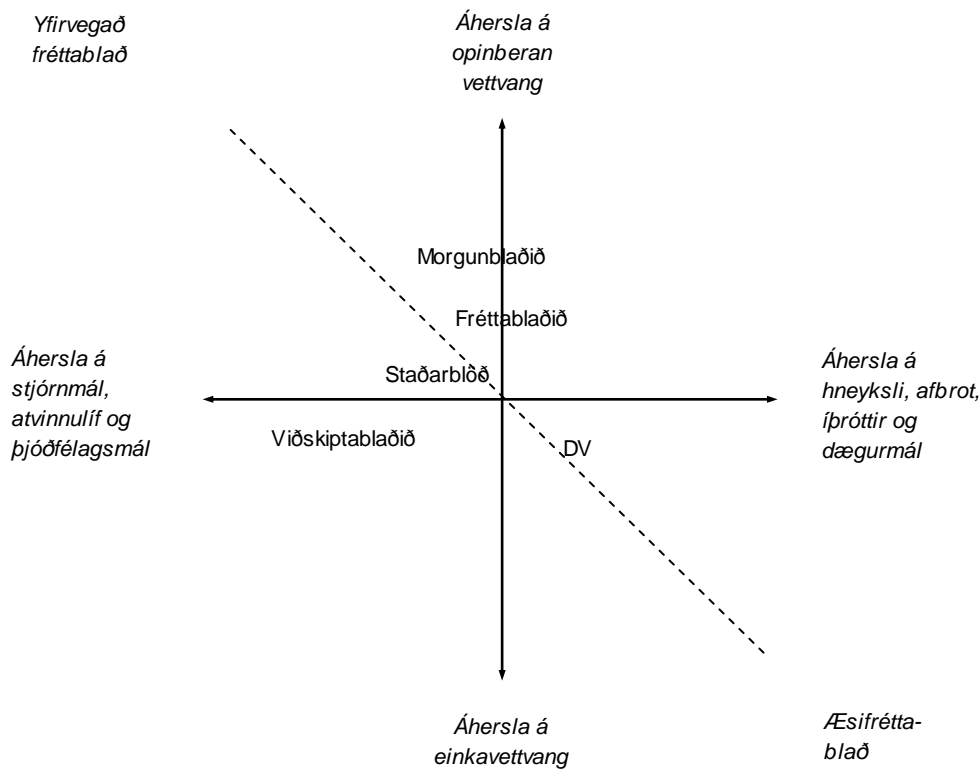
<sup>31</sup> Til vitnis um að staðarblöð hafi tilhneigingu til að fríkenna sig frá því að blandast í deilur er kannske sú stöðareynd að mörg þeirra eru án leiðara.

<sup>32</sup> Sjá frekari umræðu um þetta í Birgi Guðmundssyni, 2004 og Ragnari Karlssyni, 2004: 250–57.

skeið verið fremur á einkavettvang en opinberan vettvang og umfjöllun um hneyksli, afbrot, íþróttir og dægurmál.

Viðskiptablaðið gerir eðlilega út á umræðu sem tengist einkavettvangi með ríka áherslu á atvinnulíf öðru efni fremur. Ætla má að staðarblöðin leggi almennt nokkuð ríkari áherslu á opinberan vettvang og efni tengt staðbundnum stjórnámálum, atvinnulífi og þjóðfélagsmálum en málefni tengd einkavettvangi. Kemur það til af því að oft og tíðum er helsta heimildauppspretta þessara blaða sveitarstjórn, embættismenn og forsvarsmenn í atvinnulífi heima í héraði.

Mynd 5.12. Staða fréttablaða á opinberum umræðuvettvangi



Heimild: með hliðsjón af Sparks, 2000.

Það skal tekið fram að staðsetning einstakra blaða eftir áherslu og efnistöfum útilokar ekki annað umfjöllun um annað efni. Þannig leggja til að mynda bæði Fréttablaðið og Morgunblaðið vaxandi áherslu á íþróttaumfjöllun og dægurmál. Að sama skapi fjallar

DV einnig að nokkru leyti um stjórnsmál og samfélagsmál í tengslum við opinberan vettvang.<sup>33</sup>

## 2.13 Hljóðvarp

Á hverjum sólarhring eru sendar út yfir 400 klukkustundir af hljóðvarpsefni hér á landi. Á árinu 1985 – síðasta árið fyrir afnám einkaréttar Ríkisútvarpsins – höfðu hlustendur úr að með 25 klukkustundum af hljóðvarpsefni á sólarhring á tveimur dagskrárrásum Ríkisútvarpsins. Þegar litið er til fjölda stöðva sem senda reglulega út verður fjölbreytni að teljast nokkur á hljóðvarpsmarkaði, en síður þegar litið er til þess dagskrárrámboðs sem í boði er. Fyrir utan dagskrárrásir Ríkisútvarpsins, Rás 1 og Rás 2, eru dagskráráherslur flestra stöðva sniðnar að tiltölulega afmörkuðum hópi hlustenda með tilliti til aldurs og áhugamála (e. *niche markets*). Eiginleg dagskrárgerð er næsta lítil á mörgum stöðvanna. Margar þeirra senda nær eingöngu út tónlist af hljómplötum í bland við kynningar og spjall. Endurnýjun á þessum markaði er mikil og algengt er að stöðvar staldri stutt við.

### 2.13.1 Hljóðvarpsstöðvar

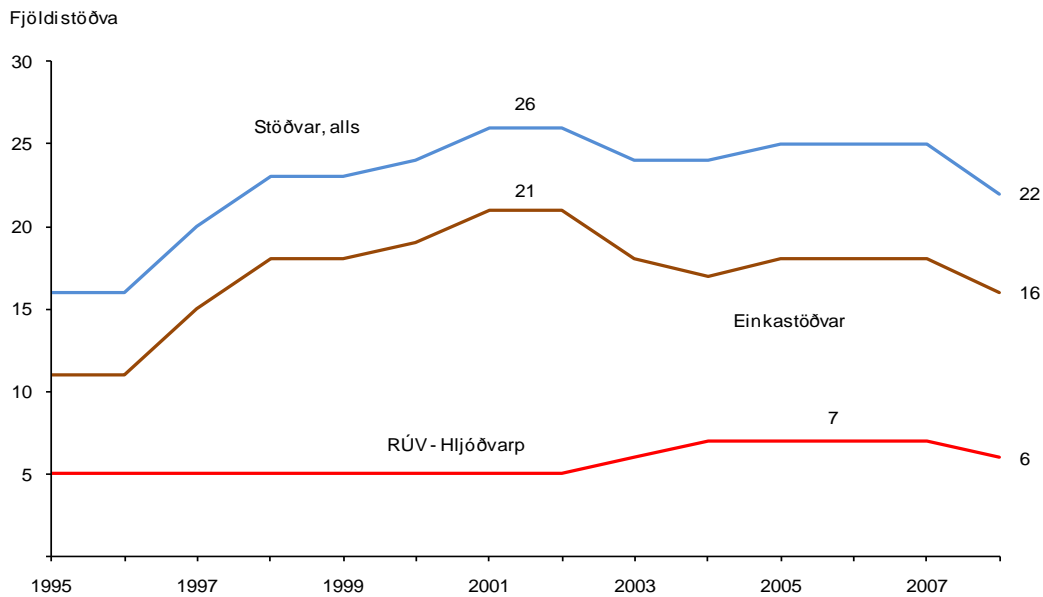
Um þessar mundir senda 23 hljóðvarpsstöðvar út reglulega. Í einkaeigu eru 17 stöðvar, en sex dagskrárrásir eru á vegum Ríkisútvarpsins.<sup>34</sup> Flestar voru stöðvarnar árin 2001–2002, en þá voru þær 26 talsins hvort ár. Fjöldi hljóðvarpsstöðva sem sendi reglulega út á árunum 1995–2008 er sýndur á mynd 6.1.

<sup>33</sup> Sjá frekari umræðu um þetta hjá Ragnari Karlssyni, 2004: 242-46 og Sparks, 2000.

<sup>34</sup> Hér eru aðeins meðtaldar innlendar stöðvar sem senda reglulega út eigin dagskrá og hafa langtímaleyfi til hljóðvarps. Langbylgju- og stuttbylgjusendingar Ríkisútvarpsins, sem og skóla- og æskulýðsstöðvar eru því ekki meðtaldar hér. Sama gildir einnig um viðstöðulaust endurvarp hljóðvarps eins og BBC World Service, Radio og gervihnattahljóðvarpsstöðvar (e. *satellite radio channels*), s.s. eins og Music Choice o.fl. Þá eru útsendingar svokallaðs vefútvarps ekki til umræðu hér. Eftir því sem næst verður komist er Ný Bylgjan eina hljóðvarpsstöðin sem sendir einungis út á Netinu. Stöðin sendir viðstöðulaust út svo kallaða nýbylgjutónlist af vef Bylgjunnar, [www.bylgjan.is](http://www.bylgjan.is). Ný Bylgjan er starfrækt af 365 miðlum ehf. Rekstrargrundvöllur nethljóðvarps hefur reynt hæginn. Undirtektir hlustenda hafa almennt látið á sér standa, auglýsingatekjur stöðvanna eru þar af leiðandi litlar sem engar og greiðslur fyrir flutning efnis sem er háð höfundarrétti hafa oft á tíðum reynt þungbærar í skauti fyrir vefhljóðvarp (sbr. Crisell, 2002: 122-23).



Mynd 6.1. Hljóðvarpsstöðvar 1995–2008



*Skýringar:* Hljóðvarpsstöðvar með langtímaleyfi sem sendu reglubundið út eigin dagskrá á árinu, auk stöðva og dagskrárrása Ríkisútvarpsins – Hljóðvarps (Rásar 1 og Rásar 2, Rondó og svæðisútvarpsstöðva). Að frátöldum skóla- og æskulýðsstöðvum.

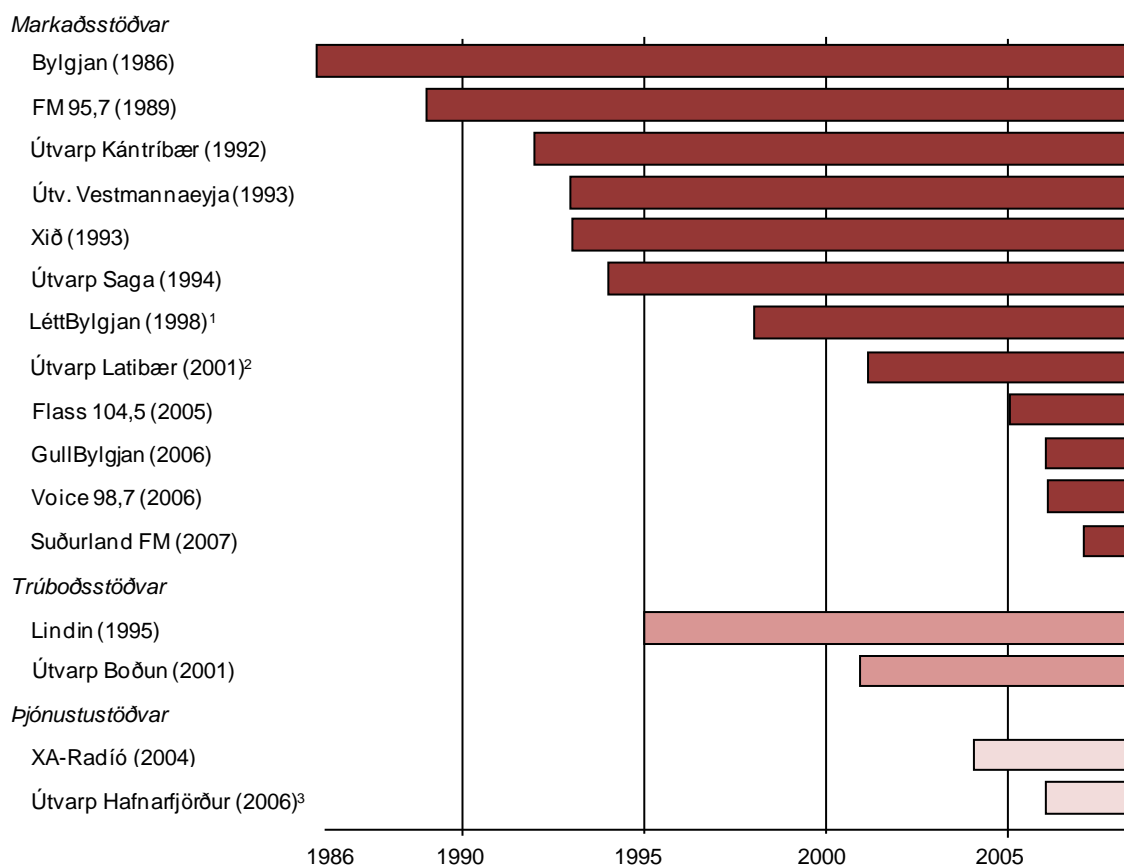
*Heimild:* Hagstofa Íslands.

Á þeim rúmu tveimur áratugum sem liðnir eru síðan einkaréttur Ríkisútvarpsins til hljóðvarpsútsendinga var afnumin um áramótin 1985/1986 hafa 53 einkareknar stöðvar hafið reglulegar útsendingar. Fyrsta og elsta starfandi einkastöðin er Bylgjan, en útsendingar stöðvarinnar hófust í ágúst 1986. „Líftími“ einkarekinna hljóðvarpsstöðva er yfirleitt stuttur, eða að jafnaði sex ár, sem bendir eindregið til þess að bekkurinn sé of þröngt setinn á hljóðvarpsmarkaði. Það hefur þó ekki komið í veg fyrir að nýjar stöðvar hafi verið settar á fót.<sup>35</sup>

Af 51 stöð sem starfræktar voru á tímabilinu frá 1986 til ársloka 2008 höfðu átta stöðvar starfað í áratug og lengur. Frá árinu 2005 hafa átta stöðvar hafið útsendingar, fimm þeirra eru ennþá starfræktar. Níu stöðvar af þeim 16 einkareknu hljóðvarpsstöðvum sem sendu út um síðustu áramót hafa verið starfræktar skemur en í áratug (sjá mynd 6.2). Aðeins tvær af einkastöðvum sem hljóma í dag hófu útsendingar fyrir 1990. Sjö stöðvar hafa starfað í áratug og lengur. Starfstími þeirra einkastöðva sem sendu út um síðustu áramót var að jafnaði 11 ár.

<sup>35</sup> Á þessu ári bættust við dægurtónlistarstöðin Kaninn 91,9 sem hóf útsendingar 1. september sl. og Lýðvarpið FM 100,5 sem fór í loftið í mars sl. en útsendingum var hætti í júníbyrjun. Þegar þetta er skrifað er alls óljóst með framtíð stöðvarinnar, en stefnt var að því að stöðin hæfi útsendingar að nýju að loknum sumarleyfum (Lýðvarpið, [www.frettavakt.is](http://www.frettavakt.is)). Af því hefur þó ekki enn orðið.

Mynd 6.2. Einkareknar hljóðvarpsstöðvar í árslok 2008 (lengd starfstíma)



*Skýringar:* Stöðvunum er raðað eftir stofnári. Upplýsingar vísa aðeins til stöðva sem sendu út eigin samsetta dagskrá í lok árs 2008. Að frátöldum skóla- og æskulýðsstöðvum. Ártal í sviga vísar til upphafsárs reglulegra útsendinga stöðvar eða forvera hennar.

<sup>1</sup> Upphaflega Létt.

<sup>2</sup> Upphaflega Barnarásin.

<sup>3</sup> Upphaflega Útvarp fyrir nýbúa.

*Heimild:* Hagstofa Íslands.

Yfirlit yfir dagskrárrásir Ríkisútvarpsins og einkareknar hljóðvarpsstöðvar sem sendu reglulega út í septemberbyrjun í ár er að finna í *töflu 6.1*. Á vegum Ríkisútvarpsins er sent út á landsvísu á tveimur stöðvum, Rás 1 (frá 1930) og Rás 2 (frá 1983). Ríkisútvarpið starfrækir einnig þrjár svæðisútvarpsstöðvar, en það eru Svæðisútvarp Vestfjarða (frá 1989), Svæðisútvarp Norðurlands (frá 1985) og Svæðisútvarp Austurlands (frá 1987).<sup>36</sup> Frá miðju ári 2004 hefur Ríkisútvarpið sent út í tilraunaskyni á

<sup>36</sup> Fjórða svæðisstöð Ríkisútvarpsins, Svæðisútvarp Suðurlands, var aflögð árið 2007 eftir að hafa starfað frá árinu 2003. Ríkisútvarpið hélt einnig úti Svæðisútvarpi höfuðborgarsvæðisins frá 1985–1987.

DAB staðli (e. *Digital Audio Broadcasting*) á sérstakri stöð, Rondó. Stöðin sendir einnig jafnhliða út á FM.

Tafla 6.1. Hljóðvarpsstöðvar 2009

Heiti stöðvar	Staðsetning	Útsendingarsvæði á FM <sup>1</sup>	Dagskrársnið <sup>2</sup>	Fjármögnun	Útsending á vef
<i>Ríkisútvarpið</i>					
Rás 1	Reykjavík	Landið	Almennt	S, AU	Já
Rás 2	Reykjavík	Landið	Almennt	S, AU, K	Já
Svæðisútv. Austurlands	Egilsstaðir	Austurland	Landshlutamál	S, AU	Já
Svæðisútv. Norðurlands	Akureyri	Norðurland	Landshlutamál	S, AU	Já
Svæðisútv. Vestfjarða	Ísafjörður	Vestfirðir	Landshlutamál	S, AU	Já
Rondó <sup>3</sup>	Reykjavík	Faxaflóasv.	Klassísk tónlist og jass	S	Já
<i>Einkarekna- stöðvar</i>					
Bylgjan	Reykjavík	Landið	Almennt	AU, K	Já
Flass 104,5	Reykjavík	Höfuðborgarsv.,	Dægurtónlist og dægurmál	AU, K	Já
FM 95,7	Reykjavík	Landið	Dægurtónlist og dægurmál	AU, K	Já
GullBylgjan	Reykjavík	Faxaflóasv.	Dægurtónlist	AU, K	Já
Kaninn 91,9	Reykjanesbær	Faxaflóasv., Suðurland Akureyri	Dægurtónlist	AU, K	Já
LéttBylgjan <sup>4</sup>	Reykjavík	Faxaflóasv.	Dægurtónlist	AU, K	Já
Lindin	Reykjavík	Landið (béttbýli)	Trúarlegt	Fe	Já
Suðurland FM 96,3	Selfoss	Suðurland að hluta	Dægurtónlist	AU, K	Já
Útvarp Boðun	Kópavogur	Faxaflóasv. Og Akureyri	Trúarlegt	Fe	Já
Útvarp Hafnarfjörður <sup>5</sup>	Hafnarfjörður	Höfuðborgarsv.	Málefni nýlendinga, og grendarútvarp f. Hafnarfjörð	Fo	Já
Útvarp Kántríbær	Skagaströnd	Húnaflói, Skagafjörður	Dægurtónlist	AU, K	Já
Útvarp Latibær <sup>6</sup>	Reykjavík	Faxaflóasv.	Barnaefni	AU, K	Nei
Útvarp Saga	Reykjavík	Faxaflóasv., Skagafjörður, Suðurland	Dægur- og samfélagsmál	AU, K	Já
Útvarp	Vestmanna-	Vestmannaeyjar	Staðarmál	AU, K	Nei

Vestmannaeyja	eyjar					
Voice 987	Akureyri	Akureyri, Dalvík, Grenivík og Hrísey	Dægurtónlist	AU, K	Já	
XA-Radíó	Reykjavík	Höfuðborgarsv. og Akureyri	12 spora efni	Fe	Nei	
Xið	Reykjavík	Faxaflóasv., Ísafj, Akureyri og Vestmannaeyjar	Dægurtónlist	AU, K	Já	

*Skýringar:* Einkareknar hljóðvarpsstöðvar með langtímaleyfi sem sendu út eigin samsetta dagskrá í september 2009, ásamt Ríkisútvarpinu – Hljóðvarpi. Að skóla- og æskulýðsstöðvum fráþöldum. Faxaflói merkir hér höfuðborgarsvæðið, Suðurnes, Vesturland og sunnanvert Snæfellsnes. Húnaflói merkir hér Húnavatnssýslur og Strandir að hluta.

Fjármögnun: S = skatttekjur; AU = auglýsingar; Fe = framlög einkaaðila; Fo = framlög opinberra aðila; K = kostun.

<sup>1</sup> Samkvæmt upplýsingum stöðvanna.

<sup>2</sup> Megin einkenni dagskrár miðað við efni og tilhöfðun dagskrár.

<sup>3</sup> Stafrænar tilraunaútsendingar frá miðju ári 2004.

<sup>4</sup> Upphaflega Létt.

<sup>5</sup> Upphaflega sem Útvarp fyrir nýbúa.

<sup>6</sup> Upphaflega Barnarásin.

*Heimild:* Hagstofa Íslands; eigin athugun.

Báðar landsrásir Ríkisútvarpsins senda út almennt efni. Dagskrá Rásar 1 er þó almennari en dagskrá Rásar 2, en stöðin sendir út fjölbreytt efni í tali og tónum, til jafnt upplýsingar og skemmtunar. Megin áhersla í dagskrá Rásar 2 er á dægur- og samfélagsmál og íþróttalýsingar. Rás 1 og Rás 2 hafa talsverða sérstöðu í samanburði við aðrar hljóðvarpsstöðvar vegna ríkrar áherslu á upptöku og flutning lifandi tónlistar: klassískrar tónlistar og jass á Rás 1 og popp tónlistar á Rás 2. Dagskrá svæðisútvarpsstöðvanna einskorðast að mestu leyti við fréttir úr viðkomandi landsfjórðungi.<sup>37</sup> Rondó sendir út klassíska tónlist og jass af hljómplötum. Landsrásir Ríkisútvarpsins og Rondó eru sendar út frá Reykjavík. Svæðisstöðvar Ríkisútvarpsins eru staðsettar á Akureyri, Egilsstöðum og Ísafirði.

Frá síðustu áramótum hafa dagskrárrásir Ríkisútvarps – Hljóðvarps verið fjármagnaðar með sérstakri álögu á skattgreiðendum, í stað afnotagjalda áður, auk sölu á auglýsingatímum og með kostun.<sup>38</sup>

Allar einkastöðvanna nema fjórar senda út frá höfuðborgarsvæðinu. Hljóðvarp á vegum einkaaðila hefur ekki verið sú lyftistöng fyrir fjölmiðlun á landsbyggðinni sem ýmsir bundu vonir við þegar útvarpsrekstur var gefin frjáls fyrir hartnær aldarfjórðungi síðan.<sup>39</sup> Einkarekið hljóðvarp á landsbyggðinni hefur alla tíð átt erfitt uppdráttar. Flestar þeirra

<sup>37</sup> Dagskrárgerðarfólk svæðisstöðvanna leggur jafnframt Rás 1 og Rás 2 og Sjónvarpinu til dagskráfefni, með fréttainnslögum og þáttagerð.

<sup>38</sup> Afnotagjald hljóðvarps var innifalið í afnotagjaldi sjónvarps, en það nam 30 af hundraði af afnotagjaldi fyrir sjónvarp í lit.

<sup>39</sup> Sbr. þingumræður um breytta skipan útvarps í aðdraganda afgreiðslu útvarpslaga.

stöðva sem settar hafa verið á fót utan höfuðborgarsvæðisins hafa staldrað stutt við. Af 11 stöðvum sem hafa starfað utan höfuðborgarsvæðisins eru fimm starfandi í dag. Þetta eru stöðvarnar Kaninn 91.9 á Suðurnesjum (frá því í september í ár), Suðurland FM 96,3 á Selfossi (frá 2007), Útvarp Kántríbær á Skagaströnd (með hléum frá 1992), Útvarp Vestmannaeyja (frá 1993) og Voice 987 (frá 2006) sem gerð er út frá Akureyri.

Hliðrænar útsendingar (e. *analogue transmission*) einkastöðvanna Bylgjunnar og FM 95,7 ná á landsvísu. Útsendingarsvæði annarra stöðva á FM einskorðast að mestu við sunnan- og vestanvert landið, eða einstök þéttbýlissvæði og næsta nágrenni þeirra. Dagskrár margra einkastöðvanna og stöðva Ríkisútvarpsins eru einnig sendar viðstöðulaust út á Netinu. Útsendingar stöðvanna nást því víðast um landið.

Af einkareknu stöðvunum getur aðeins Bylgjan talist vera almenn stöð (e. *general interest channel*), en dagskrá stöðvarinnar er tiltölulega fjölbreytt og samanstendur af fréttum, umfjöllun um dægur- og samfélagsmál, flutningi skemmtiefnis, auk tónlistar. Aðrar stöðvar teljast sérefnisstöðvar (e. *special interest channels*) af ýmsu tagi og er efni þeirra ætlað að höfða til tiltekinnar markhópa (e. *niche markets*) eftir aldri og áhugasviði hlustenda. Af þeim einkareknu stöðvum sem nú hljóma teljast átta vera tónlistarstöðvar (e. *music radio*). Þetta eru stöðvarnar FM 95,7, Flass 104,5, FM 95,7, GullBylgjan, Kaninn 91,9, LéttBylgjan, Suðurland FM 96,3, Útvarp Kántríbær, Voice 987 og Xið 977. Stöðvarnar sérhæfa sig allar í flutningi vinsælla stefna og strauma í dægurtónlist. Útvarp Saga er svonefnt talmálsútvarp (e. *talk radio*) með áherslu á samfélags- og dægurmál. Útvarp Latibær sendir út barnaefni, sem er að megninu til tónlist. Lindin og Útvarp Boðun eru trúboðsstöðvar en dagskrár þeirra samanstanda alfarið af trúarlegu efni í tali og tónum. XA-Radíó telst til þjónustustöðva (e. *service radio*), en dagskráin samanstendur af reynslusögum og efni tengt „12 spora kerfi“ AA samtakanna. Útvarp Hafnarfjörður, áður Útvarp fyrir nýbúa, telst sömuleiðis hér til þjónustustöðva, en uppistaða reglubundinnar dagskrár stöðvarinnar er umfjöllun um málefni fyrir nýlendinga á hinum ýmsu tungumálum. Staðarmál hverskonar eru uppistaðan í dagskrá Útvarps Vestmannaeyja, en stöðin er eina einkarekna stöðin nú um mundir sem getur talist vera hreinræktuð staðarstöð (e. *local radio*).

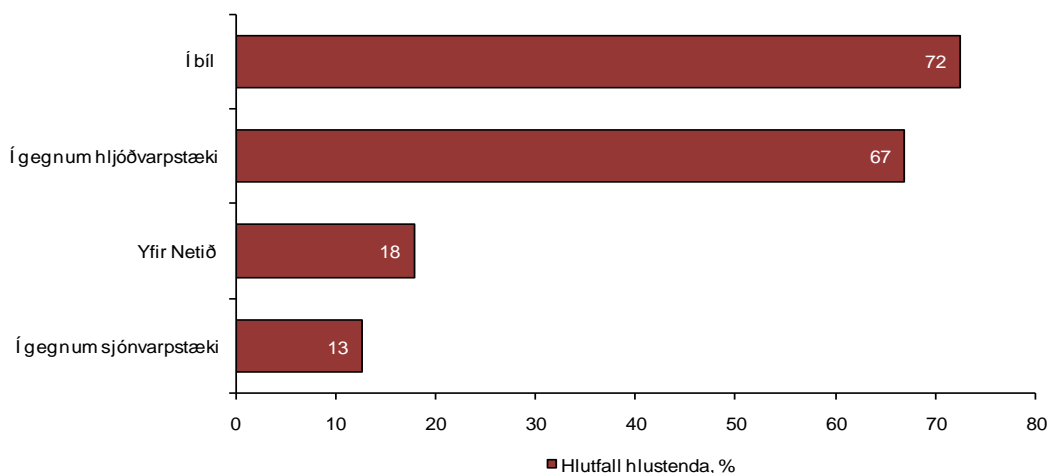
Flestar einkareknu stöðvanna eru fjármagnaðar með auglýsingaflutningi og kostun. Trúboðsstöðvarnar Lindin og Útvarp Boðun og XA-Radíó eru reknar að mestu leyti fyrir frjáls framlög og með sjálfboðavinnu. Útvarpi Kántríbæ og Útvarpi Vestmannaeyja eru reknar fyrir áhugamennsku að mestu leyti. Rekstur Útvarps Hafnarfjarðar er kostaður með opinberum framlögum og sjálfboðastarfi.

### 2.13.2 Mótaka hljóðvarps

Leiðir til móttöku hljóðvarps hafa á síðustu árum orðið sífellt fjölbreyttari. Móttaka hljóðvarps er ekki lengur bundin við hefðbundin viðtæki og í bíl eins og fyrir fáeinum árum síðan. Í dag er hægt taka á móti og hlusta á hljóðvarp yfir Netið og í gegnum tölvu, og farsíma og sjónvarpstæki. Könnun sem gerð var árið 2007 á móttökuleiðum hljóðvarps hér á landi leiðir í ljós að algengasta móttaka hljóðvarps er í bíl, en hátt í þrír af hverjum fjórum hlusta í bílnum (sjá mynd 6.3). Næst algengasta viðtaka hljóðvarpsendinga er í gegnum hljóðvarpsviðtæki, en um tveir þriðju hlusta á hljóðvarp þannig. Nokkur hluti hlustar á hljóðvarp í gegnum tölvu yfir Netið, eða tæplega tveir af hverjum tíu. Enn færri taka á móti hljóðvarsendingu í gegnum

sjónvarpstæki. Viðbúið er að talsvert fleiri hlusti á hljóðvarp í gegnum Netið í dag en árið 2007, hvort heldur er í gegnum tölvu eða farsíma.

Mynd 6.3. Móttökuleiðir hljóðvarps 2007, september (hlutfall, %)



Heimild: Póst og fjarskiptastofnun, 2008: 33.

### 2.13.3 Staða og rekstaráðilar einkarekinna hljóðvarpsstöðva

Skipta má einkastöðvum upp eftir eðli dagskrár og tilgangi með rekstri þeirra í markaðsstöðvar, trúboðsstöðvar og þjónustustöðvar eins og sýnt er í töflu 6.2. Með markaðsstöðvum er átti við stöðvar sem reknar eru á markaðsforsendum og fjármagnaðar eru með sölu auglýsingatíma í dagskrá og kostun einkaaðila. Frá upphafi einkarekins hljóðvarps hafa flestar stöðvanna verið svokallaðar markaðsstöðvar, eða þrjár af hverjum fjórum einkareknum stöðvum hin síðari ár.

Tafla 6.2. Staða einkarekinna hljóðvarpsstöðva 1995–2008

	Alls	Markaðsstöðvar <sup>1</sup>	Trúboðsstöðvar	Þjónustustöðvar
<i>Fjöldi stöðva</i>				
1995	11	10	1	–
2000	13	10	2	1
2005	14	11	2	1
2008	16	12	2	2

*Hlutfallsleg skipting, %*

1995	100	91	9	–
2000	100	77	15	8
2005	100	79	14	7
2008	100	75	13	13

*Skýringar:* Hljóðvarpsstöðvar með langtímaleyfi sem sendu reglulega út eigin samsetta dagskrá í lok árs. Að skóla- og æskulýðsstöðvum frátöldum. Samtala undirliða þarf ekki að koma heim við heildartölur vegna sléttunar talna.

<sup>1</sup> Ásamt staðarstöðvum.

*Heimild:* Hagstofa Íslands.

Algengt er að rekstraraðilar einkarekinna hljóðvarpsstöðva staldri stutt við. Þótt rekstraraðilum hafi farið fjölgandi hefur þeim þó ekki fjölgað að sama skapi og stöðvunum. Á undanförunum árum hefur gætt skýrrar tilhneigingar til samþjöppunar eignarhalds á einkareknu hljóðvarpi. *Tafla 6.3* sýnir fjölda einkarekinna hljóðvarpsstöðva eftir rekstraraðilum frá 1995 og til ársloka 2008.

Lengst af síðasta áratug var Finn miðill ehf. stórtækastur einkaaðila í hljóðvarpsrekstri. Þegar mest lét voru sex stöðvar á vegum fyrirtækisins. Norðurljós hf. eignuðust ráðandi hlut í Fínum miðli ehf. árið 2000. Þegar mest lét voru 11 hljóðvarpsstöðvar starfræktar á vegum dótturfélaga Norðurljósa hf., Fíns miðils og Íslenska útvarpsfélagsins ehf.

*Tafla 6.3. Rekstraraðilar einkarekinna hljóðvarpsstöðva 1995–2008 (markaðsstöðvar)*

	Fjöldi stöðva	Fjöldi rekstraraðila	Fjöldi rekstraraðila eftir fjölda stöðva					
			Ein	Tvær	Þrjár	Fjórar	Fimm	Sex
1995	10	9	8	1	–	–	–	–
2000	10	5	4	–	–	–	–	1
2005	11	6	4	1	–	–	1	–
2008	12	7	6	–	–	–	–	1

*Skýringar:* Hljóðvarpsstöðvar með langtímaleyfi sem sendu reglulega út eigin samsetta dagskrá í lok árs. Móðurfélög og dótturfélög eru hér talin til eins og sama rekstraraðila, sem og félög þar sem um náin eignatengsl er um að ræða í gegnum stærstu hluthafa beggja félaga. Að frátöldu þjónustuútvarpi, trúboðs-, skóla- og æskulýðsstöðvum.

*Heimild:* Hagstofa Íslands.

Rekstraraðilar markaðsstöðva eru sjö talsins í dag. Allir nema einn starfrækja eina stöð hver. Sex stöðvana sem sendu út í lok síðasta árs eru í eigu 365 miðla ehf, en það eru stöðvarnar Bylgjan, FM957, GullBylgjan, LéttBylgjan, Útvarp Latibær og Xið.

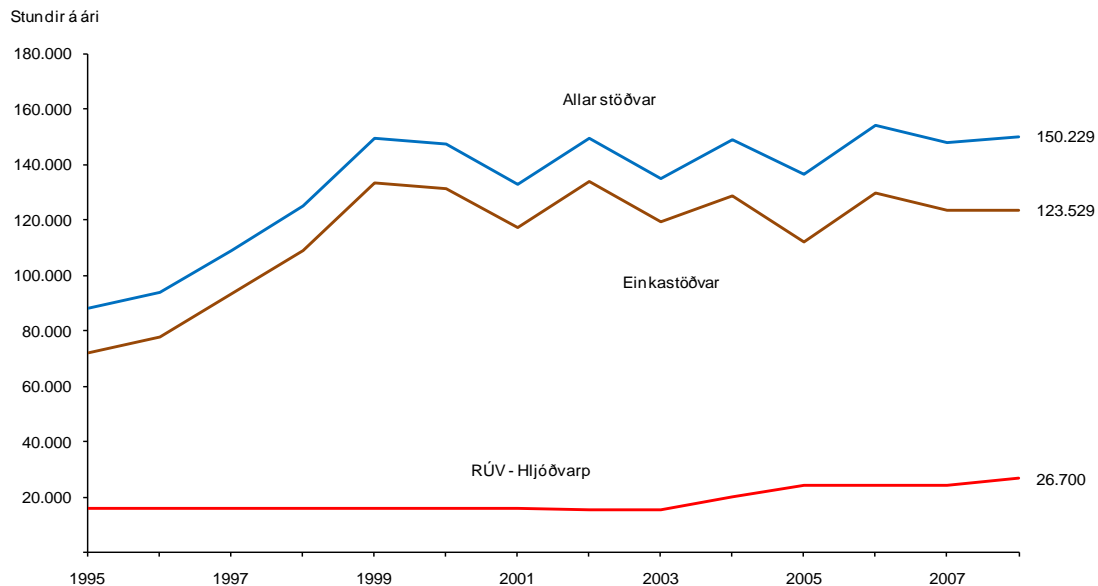
### 2.13.3 Dagskrárframboð í hljóðvarpi

#### 2.13.3.1 Útsendingartími

Útsendingartími hljóðvarps hefur eðlilega stóruaukist samfara auknum fjölda stöðva. Frá því að einkarekið hljóðvarp kom til skjalanna árið 1986 hefur senditíminn tólfaldast, eða farið úr 13.000 stundum á ári í um 151.000 stundir Fram til aldamóta jókst samanlagður útsendingartími hljóðvarps samfelt milli ára, en frá aldamótum hefur hann verið um 150,000 stundir á ári (sjá mynd 6.4). Frá aldamótum hefur lítillaga dregið úr árlegum útsendingartíma einkastöðva á sama tíma og samanlagður útsendingartími rása Ríkisútvarpsins hefur aukist nokkuð frá árinu 2004 að telja er tilraunaútsendingar Rondó hófust á miðju ári.

Í fyrra sendu einkareknar stöðvar út tæpar 124.000 stundir á móti tæpum 27.000 útsendum stundum í Ríkisútvarpinu. Útsendingartími hljóðvarps á landsvísu hefur tvöfaldast frá því í byrjun tíunda áratugarins, en þá náðu einungis útsendingar Rásar 1 og Rásar 2 til landsins alls. Samanlagður útsendingartími þeirra fjögurra stöðva sem senda út á landsvísu árið 2008 var ríflega um 33.000 stundir.

Mynd 6.4. Árlegur útsendingartími hljóðvarps 1995–2008



*Skýringar:* Hljóðvarpsstöðvar með langtímaleyfi sem sendu reglulega út eigin samsetta dagskrá á árinu. Að skóla- og æskulýðsstöðvum frátöldum.

\* Útsendingartími RÚV - Hljóðvarps 2006 er áætlaður.

*Heimild:* Hagstofa Íslands.

Flestar hljóðvarpsstöðvar senda út allan sólarhringinn sjö daga vikunnar (sjá töflu 6.4). Daglegur útsendingartími svæðisstöðva Ríkisútvarpsins og einstaka einkarekinna stöðva er þó næsta lítill. Svæðisútvarpsstöðvar Ríkisútvarpsins senda út fjóra til fimm virka daga í viku, um það bil hálf klukkustund hvern útsendingardag. Útvarp Vestmannaeyja sendir að jafnaði út þrjá daga í viku, fimm stundir í senn. Útsendingar Útvarps Hafnarfjarðar standa að jafnaði yfir í tvær stundir í senn fimm til sex daga í viku.



Tafla 6.4. Útsendingartími og útsendingardagar hljóðvarpsstöðva 2008

Heiti stöðvar	Útsendar klst. í viku að jafnaði	Útsendar klst. á útsendingardegi að jafnaði	Útsendingardagar í viku að jafnaði
<i>Ríkisútvarpið – Hljóðvarp</i>			
Rás 1	168:00	24:00	7
Rás 2	168:00	24:00	7
Rondó	168:00	24:00	7
Svæðisútvarp Austurlands <sup>1</sup>	2:20	0:35	4
Svæðisútvarp Norðurlands <sup>1</sup>	2:55	0:35	5
Svæðisútvarp Vestfjarða <sup>1</sup>	2:20	0:35	4
<i>Einkastöðvar</i>			
Bylgjan	168:00	24:00	7
Flass 104,5	168:00	24:00	7
FM 95,7	168:00	24:00	7
GullBylgjan	168:00	24:00	7
LéttBylgjan	168:00	24:00	7
Lindin	168:00	24:00	7
Suðurland FM 96,3	168:00	24:00	7
Útvarp Boðun	168:00	24:00	7
Útvarp Hafnarfjarðar <sup>2</sup>	8:00–10:00	2:00	4–5
Útvarp Kántríbær	168:00	24:00	7
Útvarp Latibær	168:00	24:00	7
Útvarp Saga	168:00	24:00	7
Útvarp Vestmannaeyja <sup>1</sup>	4:00	2:00	2
Voice 987	168:00	24:00	7
XA-Radíó	168:00	24:00	7
Xið	168:00	24:00	7

*Skýringar:* Einkareknar hljóðvarpsstöðvar með langtímaleyfi sem sendu út eigin samsetta dagskrá í lok árs 2008, ásamt Ríkisútvarpinu – Hljóðvarpi. Að skóla- og æskulýðsstöðvum frátöldum.

<sup>1</sup> Áætlað.

<sup>2</sup> Upphaflega Útvarp fyrir nýbúa.

*Heimild:* Hagstofa Íslands.

Eiginleg dagskrárgerð er ekki nema hluti af útsendingartíma margra stöðvanna. Frá því uppúr miðnætti og til morguns er eiginleg dagskrá hefst fyllir ókynnt tónlist upp í útsendingar margra þeirra stöðva sem senda út allan sólarhringinn. Á öðrum stöðvum er dagskrárþáttum endurútvarpað með nokkurra tíma millibili.

Endurflutningur efnis er einnig nokkur hluti af útsendingartíma Rásar 1, eða um það bil tvær stundir af hverjum tíu. Á Rás 2 er endurflutningur efnis hverfandi, eða hálfur klukkutími af hverjum tíu útsendum tímum. Hlutfall endurflutnings á dagskrá stöðvanna hefur verið tiltölulega stöðugt um langa hríð.

#### 2.13.4 Dagskrárefni hljóðvarps

Sundurgerð og sérhæfing í dagkrárefni í hljóðvarpi, eða það sem hér er nefnt „dagskrársnið“ (e. *programme format*), er að mörgu leyti einkennandi fyrir hljóðvarpsmarkaðinn. Tilkoma sjónvarpsins og ört vaxandi vinsældir þess batt enda á „gullöld“ hljóðvarpsins sem hafði staðið óslitið frá því á þriðja áratugnum. Fjölskyldan sameinaðist nú að kvöldlagi fyrir framan sjónvarpsviðtækið í stað þess að safnast saman við hljóðvarpstækið eins og áður. Hljóðvarpinu var því nauðugur sá kostur að hafa uppi á hlustendum. Hljóðvarpsstöðvar fóru í vaxandi mæli að haga dagskránni þannig að hún höfðaði til mismunandi hlustenda á ákveðnum tímum dagsins, ellegar að stöðvar sérhæðu sig í tilteknu dagskrárefni, fréttatengdu efni, ípróttum, tónlist, o.s.frv. (Crisell, 1994; Croteau og Hoynes, 2001: 55-56).<sup>40</sup>

Um líkt leyti og sjónvarpið tók í vaxandi mæli hug og hjörtu fólks hlustenda varð hljóðvarpinu til happs að smárinn (e. *transistor*) leysti útvarpslampann (e. *radio valve* eða *tube*) af hólmi á sjötta áratug síðustu aldar. Í stað lampatækjanna sem óhandhægt var að flytja úr stað og stinga þurfti í samband við rafmagn og tengja við loftnet voru smáratækin mun ódýrari og meðfærilegri. Þau voru með innbyggðu loftneti og gengu hvort heldur sem var fyrir rafmagni eða litlum handhægum rafhlöðum sem gerði það að verkum að auðveldlega var unnt að flytja þau með sér hvert á land sem var. Um líkt leyti ruddu hljóðvarpstæki í bílum sér til rúms. Hljóðvarpsnotkun var því ekki lengur bundin við stofuna eða eldhúskrókinn eins og á tíma lampatækjanna. Þessi „hreyfanleiki“ miðilsins auðveldaði hljóðvarpstöðvum að ná til ólíkra hópa hlustenda á mismunandi tímum dagsins (Crisell, 2002: 125-27).

Samkeppni á hljóðvarpsmarkaði hefur ýtt enn frekar undir efnissérhæfingu hljóðvarpsstöðva. Víðast hvar hefur hljóðvarpamarkaður verið mettur um langt skeið. Útbreiðsla hljóðvarps á Vesturlöndum hefur fyrir löngu náð hámarki. Hljóðvarpstæki eru til á öllum heimilum og hljóðvarpshlustun einstaklinga hefur um árabil staðið að mestu í stað. Það er því deginum ljósara að hljóðvarsmarkaðurinn getur ekki vænst nýrra hlustenda umfram náttúrulega mannfjölgun (Hendy, 2000: 32). Takmarkaðir vaxtarmöguleikar á hljóðvarpsmarkaði hafa þó ekki komið í veg fyrir fjölgun hljóðvarpsstöðva, enda er stofn- og rekstrarkostnaður hljóðvarps mun lægri en til að

<sup>40</sup> Þótt sé utan efnisramma þessarar samantektar má geta þess að svipaðar sundurgreiningar efnis hefur gætt í útgáfu svo nefndra neytendatímarita (e. *consumer magazines*). Í kjölfar sjónvarpsins voru dagar útbreiddra heimilistímarita (e. *family magazines*) að mestu taldir. Í staðinn snéru tímaritaútgefendur sér í vaxandi mæli að útgáfu sérefnistímarita (e. *special interest magazines*) sem sniðin eru að áhugamálum tiltekinna hópa, s.s. eftir kyni, aldri og áhugamálum (sbr. Abrahamson, 1996; Barnes og Thomson, 1994). Viðlíka þróunar hefur gætt á íslenskum tímaritumarkaði. Fljótlega eftir að sjónvarp hófst hér á landi lagðist útgáfa rótgróinna fjölskyldutímarita af, s.s. eins og Fálkans, á meðan öðrum tókst að aðlaga sig að nýjum aðstæðum og taka upp nýjar efnisáherslur, s.s. eins og Vikan sem gefin er út í dag sem kvennatímarit (sbr. Guðjón Friðriksson, 2000, kafli 45; Ragnar Karlsson, 2003).

mynda en kostnaður við stofnun og rekstur fullbúinnar sjónvarpsstöðvar. Laust fyrir aldamótin voru starfræktar í Bandaríkjunum um 11.000 hljóðvarpsstöðvar á móti um 3.500 sjónvarpsstöðvum. Með öðrum orðum hljóðvarpsstöðvar voru þrisvar sinnum fleiri en sjónvarpsstöðvar (Hendy, 2000: 10-11). Viðlíka máli gegnir í Evrópu, en í flestum löndum álfunnar hefur lítið lát orðið á fjölgun hljóðvarpsstöðva eftir að einkaréttur þess opinbera til útvarps var afnuminn í víðast hvar á níunda áratugnum (Hans-Bredow-Institut, 2009; Harrie, 2009; Kelly, Mazzoleni og McQuail, 2004). Svipuðu gegnir hér á landi þar sem hljóðvarpsstöðvum hefur fjölgað árlega fram undir aldamót (sbr. *mynd 2.1* að framan). Á sama tíma og æ fleiri stöðvar bítast um athygli hlustenda eru stöðvarnar tilneyddar til að haga dagskránni, efni og flutningstímum þannig að höfði til „réttra“ hlustenda í stað þess að kappkosta að ná til „allra“<sup>41</sup>.

Dagskrársnið þjónar fyrst og fremst þeim tilgangi að færa auglýsendum þá hlustendur sem þeir hafa helst áhuga á að ná til og gefa mest af sér í aðra hönd fyrir stöðvarnar. Eins og David Hendy bendir á: „The fact that a huge *mass* audience is not achieved is counterbalanced by securing the *right* kind of audience – the right „niche“ – for a particular set of advertisers“ (Hendy, 2000: 32; upphaflegar áherslur). Um leið og stöðlun dagskrár lágmarkar óvissu um samsetningu hlustendahópsins stuðlar hún að því að kostnaði við dagskrárgerð er haldið í lágmarki (Chapman, 1992: 12-18; Crisell, 2002: 127-29; Engblom og Wormbs, 2007: 196-204; Hendy, 2000: 26-48).

Tónlistarútvarp og talmálsútvarp eru víðast hvar algengustu dagskrársnið í hljóðvarpi. Tónlistarstöðvar sérhæfa sig oftast í flutningi tiltekinnar tónlistar og tónlistarstefna, allt frá hipp hoppi til klassískrar tónlistar og allt þar á milli. Umfjöllunarefni talmálsstöðva getur verið af ýmsum toga, en mest ber þó á fréttum sem uppfærðar eru reglulega allan sólarhringinn, fréttir af veðri og umferð, fréttum af fjármála- og hlutabréfamörkuðum og umfjöllun um dægur- og samfélagsmálefni (Hendy, 2000). Dagskrárgerðarkostnaður við talmálsútvarp er jafnvel enn minni en við tónlistarútvarp sem þarf að greiða af flutningi tónlistar til rétthafa, útgefenda og laga- og textahöfunda (Hendy, 2000: 38).<sup>42</sup>

Þrátt fyrir sérhæfingu á hljóðvarpsmarkaði og mismunandi dagskrársnið er efnisleg fjölbreytni milli stöðva oft meiri í orði en á borði. Í reynd hefur reynslan víðast hvar verið sú að einhæfni efnis hafi aukist með auknum fjölda stöðva (Crisell, 2002: 131; Hendy, 2000; Neuman, 1991: 141-42). Þessi einhæfni á ekki hvað síst við um tónlistarútvarp. Lagaval tónlistarstöðva ræðst gjarnan á útgáfu- og sölulistum hljómplötuútgefenda og fyrirfram fenginni vitneskju um smekk hlustendahópsins samkvæmt könnunum og annarri markaðsvitneskju. Algengast er að tónlistarstöðvar leggi áherslu á vinsæla dægurtónlist og kappkosti einkum að höfða til hlustenda frá 16 til 35 að aldri. Í Bandaríkjunum þar sem ekki er óalgengt að 40 til 50 stöðvar séu á sama útsendingarsvæði reynist efnisfjölbreytni í hljóðvarpi minni en fjöldi stöðva gefur til kynna. Langsamlega mest framboð er af stöðvum sem senda út dægurtónlist, eða um helmingur stöðvanna. Annars konar framboð tónlistar er fátítt. Samkvæmt bandaríska fjölmiðlafræðingnum W. Russell Neuman „the pattern of concentration of popular music still leaves unserved, in many markets, those who would prefer classical music, jazz, or

<sup>41</sup> Súmu þróunar hefur einnig tekið að gæta í auknum mæli í sjónvarpi á síðari árum í kjölfar harðandi samkeppni á sjónvarpsmarkaði með fjölgun sjónvarpsstöðva og tilkomu áskrifarsjónvarps.

<sup>42</sup> Hér á landi eru Stefgjöld dæmi um greiðslur vegna flutnings tónlistar á opinberum vettvangi, þ.m.t. í hljóðvarpi (sjá Samband tónskálda og eigenda flutningsréttar, [www.stef.is/](http://www.stef.is/)).

news commentary“ (Neuman, 1991: 141). Á lagalistum tónlistarstöðva er því fátt sem kemur hlustandanum á óvart og sem gæti stuðlað að breiðari tónlistarsmekk hans. Enda eru auglýsendur „best attracted by a station guaranteeing *predictable* choices about music on air“ (Hendy, 2000: 227; upphafleg áhersla). Samkeppni milli stöðva á yfirfullum markaði í bandarísku hljóðvarpi leiðir að mati Eric Rothenbuhler til þess að,

[o]ver time, commercial interests displace communicative interests, and meaning and aesthetics become subordinate to commercial exploitation. Commercial radio, then, short of giving up its commercial nature, can only damage radio as a system of communication.

Rothenbuhler, 1996: 139.

Hérlendis ruddi dagskrársnið sér til rúms í hljóðvarpi með tilkomu einkastöðvanna.<sup>43</sup> Tafla 6.5 sýnir einkastöðvar og árlegan útsendingartíma einkastöðva eftir dagskrársniði á árabílinu 1995–2008. Af einstökum dagskrársniðum er tónlistarútlit lang mest áberandi í einkaútliti. Önnur hver stöð sem sendi út í lok árs 2008 var tónlistarstöð. Útsendingartími tónlistarstöðva nam 57 prósentum af heildarútsendingartíma einkarekinna stöðva árið 2008. Nær allar stöðvanna flytja vinsæla dægurtónlist sem einkum virðist ætlað að höfða til unglinga og fólks fram á miðjan aldur.

Tafla 6.5. *Einkareknar hljóðvarpsstöðvar eftir dagskrársniði 1995–2008*

	<i>Almennar- stöðvar<sup>1</sup></i>	<i>Talmáls- stöðvar<sup>1</sup></i>	<i>Barna- stöðvar</i>	<i>Tónlistar- stöðvar<sup>2</sup></i>	<i>Staðar- stöðvar<sup>3</sup></i>	<i>Trúboðs- stöðvar</i>	<i>Þjónustu- stöðvar</i>
<i>Stöðvar/fjöldi</i>							
1995	2	–	–	5	3	1	–
2000	1	–	–	11	4	2	1
2005	1	2	1	9	1	2	2
2008	1	1	1	8	1	2	2
<i>Útsendingar- tími í klst.</i>							
1995	17.520	–	–	38.520	10.372	5.840	–
2000	8.784	–	–	85.803	18.265	17.568	700
2005	8.760	15.120	8.760	50.952	1.700	17.520	9.060
2008	8.784	8.784	8.784	70.272	200	17.568	9.137
<i>Stöðvar, %</i>							
1995	18	–	–	45	27	9	–
2000	5	–	–	58	21	11	5
2005	6	11	6	50	6	11	11

<sup>43</sup> Segja má að dagskrá Rásar 2 fyrstu árin eftir að hún hóf útsendingar árið 1983 hafi um margt borið keim af dagskrársniði hreindræktar tónlistarútlits þar sem popptónlist var í fyrirrúmi í dagskránni, auk „innhringipátta“ (e. *phone-in programmes*). Á hinn bóginn einkenndist dagskrá Rásar 1 af almennu dagskráframboði (e. *mixed programming*), með „eitthvað fyrir alla“, sem í dag mætti frekar lýsa sem „allt fyrir suma“ þegar haft er í huga að hlustendur stöðvarinnar eru að jafnaði eldri en annarra stöðva.

2008	6	6	6	50	6	13	13
<i>Útsendingar- tími, %</i>							
1995	24	–	–	53	14	8	–
2000	7	–	–	65	14	13	1
2005	8	14	8	46	2	16	8
2008	7	7	7	57	0	14	7

*Skýringar:* Hljóðvarpsstöðvar með langtímaleyfi sem sendu reglubundið út eigin dagskrá á árinu. Samtala undirliða þarf ekki að koma heim við heildartölur vegna sléttunar talna. Að skóla- og æskulýðsstöðvum frátöldum.

<sup>1</sup> Stöðvar sem leggja áherslu á dægur- og samfélagsmál og sem sendu út tónlist innan við 70 af hundraði af heildarútsendingartíma og geta ekki talist til staðar- og eða þjónustustöðva.

<sup>2</sup> Stöðvar sem sendu út tónlist og tónlistardagskrá í a.m.k. 70 af hundraði af heildarútsendingartíma og geta ekki fallið undir aðrar efnisstöðvar.

<sup>3</sup> Staðbundnar stöðvar sem áherslu leggja á staðarmál og ekki geta talist hreinar tónlistarstöðvar.

*Heimild:* Hagstofa Íslands.

Sambjöppun eftir dagskrársniði er meiri ef aðeins er miðað við markaðsstöðvarnar. Frá aldamótum hafa um tvær af hverjum þremur markaðsstöðvum verið tónlistarstöðvar samanborðið við helmingur og innan við helmingur á tíunda áratugnum. Hlutdeild tónlistarstöðva í samanlögðum útsendingartíma markaðsstöðvanna er jafnvel enn hærri en nemur hlutdeild í fjölda stöðva, eða sem samvarar hátt í þrjú fjórðu hlutar af útsendingartímanum hin síðari ár. Að þessu sögðu virðist mega taka undir með David Hendy þegar hann segir: „That deregulation has brought a huge *expansion* in radio activity seems beyond dispute. But the central question is whether it has in fact delivered the greater *choice* in radio-listening it promised“ (Hendy, 2000: 25-26; upphaflegar áherslur).

Sú mynd sem dregin er upp í *töflu 6.5* gefur þó aðeins takmarkaða mynd af tónlistarflutningi í hljóðvarpi. Umfang tónlistar er mun meira í hljóðvarpi en fjöldi tónlistarstöðva gefur tilefni til að ætla. Af einstöku dagskrárefni í hljóðvarpi er tónlist langsamlega fyrirferðarmest. Því er ekki að undra að hljóðvarpið hafi stundum verið sagt vera „a shop window for the wares of the music industry“ (Hendy, 2000: 168). Reyndar hefur tónlist ávalt verið megin uppistaðan í dagskrá hljóðvarps frá því að reglulegur útvarpsrekstur hófst vestan hafs og austan um og uppúr 1920.<sup>44</sup> Átta af hverjum tíu útsendum stundum í hljóðvarpi hér á landi er tónlist. Þar af er hlutur tónlistar af dagskrá einkahljóðvarpsstöðva um 90 af hundraði á móti um 70 prósentum af samanlögðum útsendingartíma dagskrárrása Ríkisútvarpsins – Hljóðvarps.

Ástæða þess að tónlist er jafn áberandi í hljóðvarpi og raun ber vitni stafar ekki síst af eðli hljóðvarps sem fjölmiðils. Hljóðvarpsnotkun er ekki á sama hátt bundin stað og stund og notkun margra annarra fjölmiðla. Unnt er að hlusta á hljóðvarp nánast hvar sem er og við hinar ólíkustu kringumstæður. Sérstaða hljóðvarpsins sem fjölmiðils felst

<sup>44</sup> Þannig var þetta einnig í árdaga hljóðvarps hér á landi (sjá Gunnar Stefánsson, 1997). Á árunum 1936–1940 var tónlist að jafnaði hátt í helmingur af útsendingartíma Ríkisútvarpsins (sjá Hagstofa Íslands, 2003, geisladiskur, tafla 12.18).

einnig í því að það er ekki eins frekt á athygli okkar og aðrir fjölmiðlar. Verulegur hluti þess tíma sem við „hlustum“ á hljóðvarp fer fram samhliða annarri iðju. Í stað þess að vera í forgrunni og krefjast óskiptrar athygli okkar eins og prentmiðlar gera – svipuðu gegnir einnig með sjónvarp – getum við hæglega notið margs af því sem hljóðvarpið hefur upp á að bjóða án þess að þurfa endilega að leggja stíft við hlustir. Hljóðvarpið er því oft í hlutverki „bakgrunnsmiðils“ í stað þess að vera miðpunktur athyglinnar (Crisell, 1994, 2002; Hendy, 2000; Larsen, 2001; Scannell, 2000). Það er því ekki að undra að tónlist er jafn ríkur efnispáttur í hljóðvarpi og raun ber vitni. Dægurtónlist sem einkennist oftast af stuttum og grípandi lögum er einstaklega vel til þess fallin að skapa bakgrunn fyrir aðra iðju sem nokkurs konar „hljóðrænt veggfóður“ (e. *aural wallpaper*) (Hendy, 2000: 168-69).

Á vissan hátt má segja að „rokkæðið“ sem brast á um svipað leyti og fjöldaframleiðsla hófst á smáranum hafi komið hljóðvarpinu til bjargar. Um líkt leyti hófust einnig útsendingar á FM tíðnisviði sem skiluðu mun hreinna og skýrara hljóði en með lang- og miðbylgjuútsendingum sem jók enn frekar á kosti hljóðvarps sem tónlistarmiðils (Crisell, 1994, 2002: 126). Reyndar er alls óvíst að rokktonlistin hefði breiðst eins hraðfluga út ef hún hefði ekki notið liðsinnis hljóðvarpsins. Hagsmunir tónlistariðnaðarins og hljóðvarpsstöðvanna fóru því saman að þessu leitinu (Chapman, 1992, 1-2 kafli; Croteau og Hoynes, 2001: 56-58).

#### 2.13.5 Dagskrá Bylgjunnar, Rásar 1 og Rásar 2

Af þeim 22 hljóðvarpsstöðvum sem eru í loftinu um þessar mundir senda aðeins Bylgjan og Rás 1 og Rás 2 út almenna dagskrá. Mun meiri fjölbreytni gættir í dagskrá þeirra en annarra stöðva. Skipting útsendingartíma Bylgjunnar, Rásar 1 og Rásar eftir efni árið 2008 er sýnd í *töflu 6.6*.

Tafla 6.6. *Útsending almennra hljóðvarpsstöðva eftir efni 2008*

	Upplýsing og menning <sup>1</sup>	Skemmti-efni <sup>2</sup>	Íþróttir	Tónlist	Börn og unglingar	Annað <sup>3</sup>	Alls
<i>Stundir á ári</i>							
Bylgjan	1.003	401	100	6.618	10	652	8.784
Rás 1	3.907	451	–	4.100	..	326	8.784
Rás 2	2.452	333	125	5.532	..	342	8.784
<i>Hlutfallsleg skipting, %</i>							
Bylgjan	11	5	1	75	0	7	100
Rás 1	45	5	–	47	..	3	100
Rás 2	28	4	1	63	..	4	100

*Skýringar:* Samtala undirliða þarf ekki að koma heim við heildartölur vegna sléttunar talna.

<sup>1</sup> Fréttir, veður, fréttaskýringar og umræðubættir og þættir um samfélags- og dægurmál, trúmál, vísindi, menning og listir.

<sup>2</sup> Afþreying og skemmtun.

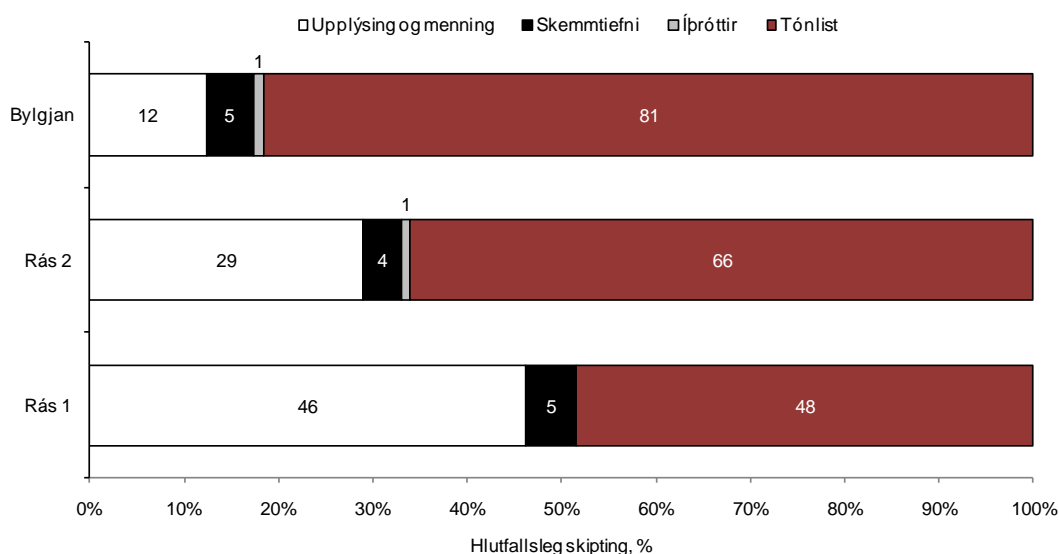
<sup>3</sup> Auglýsingar, dagskrárkynningar og óflokkað efni.

Heimild: Hagstofa Íslands.

Dagskrá Rásar 1 af er fjölbreyttust að efni. Tæpur helmingur af útsendingartíma stöðvarinnar árið 2008 var efni sem gróflega má flokka sem upplýsingu og menningu. Undir upplýsingu og menningu falla m.a. fréttir og fréttatengt efni, umræðubættir um samfélags- og dægurmál, trúmál, vísindi, menning og listir. Á Rás 2 var hlutfall upplýsingar og menningar 28 af hundraði en á Bylgjunni aðeins 11 af hundraði. Hluttur skemmti- og afþreyingarefnis er áþekkur á stöðvunum þremur, milli fjögur og fimm prósent. Dagskrárgerð fyrir börn og unglinga er hverfandi á dagskrá Bylgjunnar og Rásar 1, en á Rás 2 fyrirfinnst slíkt efni alls ekki.<sup>45</sup> Aðeins Bylgjan og Rás 2 senda út íþróttir í formi beinna lýsinga af íþróttakappleikjum.<sup>46</sup> Tónlist er yfirgnæfandi á Bylgjunni, eða þrjár af hverjum fjórum útsendum stundum á móti hátt í tvær af hverjum þremur stundum á Rás 2. Tónlist var hátt í helmingur útsendingartíma Rásar 1 á seinasta ári.

Mynd 6.5. sýnir hvernig dagskrá stöðvanna skiptist hlutfallslega innbyrðis milli upplýsingar og menningar, skemmtiefnis, íþróttar og tónlistar í fyrra.

Mynd 6.5. Dagskrá almennra hljóðvarpsstöðva eftir efni 2008 (hlutfallsleg skipting, %)



Skýringar: Hlutfallsleg skipting útsendingartíma að frátöldu efni fyrir börn og unglinga, auglýsingum, dagskrárkynningum og óflokkuðu efni. Sjá annars skýringar við töflu 4.6.

Heimild: Hagstofa Íslands.

<sup>45</sup> Upplýsingar um umfang barna- og unglingaefnis á dagskrá Rásar 1 eru ekki tiltækar þar sem það er inni í tölum um útsendingartíma eftir efnisflokkum.

<sup>46</sup> Íþróttum eru að auki gerð skil í fréttatímum og í síðdegisútvarpi Bylgjunnar og Rásar 2.

Efnisfjölbreytni stöðva (e. *channel diversity*) er unnt að meta með því að bera saman skiptingu efnis innbyrðis milli tiltekinna efnisflokka (sjá um mælingar á fjölbreytni á fjölmiðamarkaði, í van Cuilenburg, 2000, 2007; van Cuilenburg og van der Wurff, 2007; Lund og Berg, 2009; McQuail, 2007; van der Wurff, 2004; van der Wurff, van Cuilenburg og G. Keune, 2000). Í *töflu 6.7* er gerð tilraun til að meta dagskrárfjölbreytni dagskrár Bylgjunnar, Rásar 1 og Rásar 2. Dagskrárfjölbreytni er hér sýnd sem mismunur á innbyrðishlutalli upplýsingar og afþreyingar í formi stuðuls er tekur gildi á bilinu -1 til +1. Eftir því sem gildi stuðulsins liggur nær -1 þeim mun meiri áhersla leggur viðkomandi stöð á afþreyingu og því nær sem gildið liggur +1 því ríkari áhersla er á upplýsingaefni; þeim mun nær sem gildið liggur 0 þeim mun meira jafnvægi er á milli upplýsingar og afþreyingar í dagskrá.

Samaburðurinn leiðir berlega í ljós mismunandi dagskrárfjölbreytni milli stöðvanna. Á meðan jafnvægi hefur verið í efnisframboði Rásar 1 þau ár sem hér eru til skoðunar hefur efnisframboð hinna stöðvanna hneigst í auknum mæli að afþreyingu á kostnað upplýsingar. Þetta á einkum við um Bylgjuna, en áhersla stöðvarinnar hefur síðustu ár verið að langsamlega mestu leyti á afþreyingu.

Tafla 6.7. Dagskrárfjölbreytni Bylgjunnar, Rásar 1 og Rásar 2 1995–2008

	Bylgjan		Rás 1		Rás 2	
	Upplýsing	Afþreying	Upplýsing	Afþreying	Upplýsing	Afþreying
<i>Stundir á ári</i>						
1995	..	..	3.012	3.020	3.306	4.769
2000	2.108	5.956	2.836	3.551	3.281	5.166
2005	1.000	7.100	2.681	3.327	2.565	5.889
2008	1.003	7.119	3.863	4.596	2.452	5.990
<i>Hlutfallsleg skipting, %</i>						
1995	..	..	50	50	41	59
2000	26	74	44	56	39	61
2005	12	88	45	55	30	70
2008	12	88	46	54	29	71
<i>Dagskrárfjölbreytni</i>						
1995	..		-		-0.18	
2000	-0.48		-0.12		-0.22	
2005	-0.76		-0.10		-0.40	
2008	-0.76		-0.08		-0.42	

*Skýringar:* Hlutfallsleg skipting útsendingartíma milli upplýsingar og afþreyingar.

Efnisflokkar:

Upplýsing: Fréttir, veður, fréttaskýringar og umræðuþættir og þættir um samfélags- og dægurmál, trúmál, vísindi, menning og listir.



Afþreying: Afþreying og skemmtun, íþróttir og tónlist.

Dagskrárfjölbreytni tekur gildi frá -1 til +1, þar sem 0 táknar fullkomið jafnvægi milli upplýsingar og afþreyingar, -1 táknar algera áherslu á afþreyingu og +1 táknar algera áherslu á upplýsingu.

Dagskrárfjölbreytni reiknast þannig: upplýsing % – afþreying % \* 0,01.

Heimild: Hagstofa Íslands; eigin útreikningar.

Með þessu er ekki lagt mat á gæði þess efnis sem stöðvarnar flytja. Hins vegar gefur efnisjölbreytni til kynna frammistöðu fjölmiðla við að ýta undir fjölbreytni og hvernig þeir rækja lýðræðislegt og menningarlegt hlutverk (sbr. McQuail, 2005, 8. kafli, 2007).

### 2.13.6 Dagskrárfjölbreytni í norrænum samanburði

Fróðlegt er að skoða dagskrárfjölbreytni almennu íslensku stöðvanna í samanburði við hliðstæðar stöðvar annars staðar. Í *töflu 6.8* er dagskrárfjölbreytni Bylgjunnar, Rásar 1 og Rásar 2 sýnd í samanburði við norrænar opinberar stöðvar og helstu einkareknar markaðsstöðvar með tilliti til umfangs upplýsingar og afþreyingar í dagskrá. Dagskrárfjölbreytni er metin og sýnd á sama hátt og í *töflu 6.7*.

Samanburðurinn sýnir að dagskrá opinberu stöðvanna er að jafnaði talsvert fjölbreyttari en dagskrá einkastöðvanna. Þetta er þó ekki einhlítt. Eftir því sem fleiri stöðvar eru á vegum opinberu útvarpsstofnanna þeim mun sérhæfðari er dagskrá stöðvanna líkt og sjá má af efnisskiptingu stöðva finnska og sænska ríkisútvarpsins, YLE, og SR.

Dagskrá Rásar 1 hefur mikla sérstöðu í samanburði við dagskrá hinna stöðvanna, en stöðin ver nánast jafn miklum tíma í flutning upplýsinga- og afþreyingarefnis. Næst Rás 1 í dagskrárfjölbreytni kemst stöð Grænlenku landsstjórnarinnar KNR og önnur landsrás Norska ríkisútvarpsins NRK P2. Fyrsta rás finnska ríkisútvarpsins YLE og hljóðvarp færeysku heimastjórnarinnar ÚF standa ekki ýkja langt að baki hvað fjölbreytni dagkrár stöðvanna varðar. Dagskrá Rásar 2 sver sig í ætt við dagskrá einkastöðva vegna talsvert ríkari áherslu á afþreyingu en upplýsingaefni. Dagskrárfjölbreytni stöðvarinnar er sú sama og einkastöðva að jafnaði. Dagskrá Bylgjunnar er litlu frábreyttari.

Tafla 6.8. Dagskrárfjölbreytni norrænna hljóðvarpsstöðva

	Staða	Heiti stöðvar	Hlutfallsleg skipting, %		Dagskrárfjölbreytni
			Upplýsing	Afþreying	
Finnland (2005)	Opinberar stöðvar	YLE Radio 1	41	58	-0.17
		YLE YleX	12	88	-0.76
		YLE Radio Suomi	31	69	-0.38
		YLE Radio Vega	32	55	-0.23
		YLE Radio Extrem	14	83	-0.69
	Einkastöðvar	Radio Nova	15	64	-0.49

Færeyjar	Opinberar stöðvar	Útvarp Føroya – ÚF	36	55	-19
(2006)	Einkastöðvar	Rás 2	16	82	-.66
Grænland	Opinberar stöðvar	KNR-Radioa	40	54	-.14
(2005)					
Ísland	Opinberar stöðvar	RÚV Rás 1	45	52	-.01
(2008)		RÚV Rás 2	28	68	-.40
	Einkastöðvar	Bylgjan	11	81	-.70
Noregur	Opinberar stöðvar	NRK P1	26	63	-.37
(2004)		NRK P2	40	54	-.14
	Einkastöðvar	P4	21	30	-.09
		Kanal 24	23	58	-.35
Svíþjóð	Opinberar stöðvar	SR P1	84	8	+76
(2005)		SR P2	8	92	-.84
		SR P3	27	72	-.45
		SR P4 Ríks	38	61	-.23
Norðurlönd	Allar stöðvar	Meðaltal	33	66	-.33
	Opinberar stöðvar	Meðaltal	32	63	-.31
	Einkastöðvar	Meðaltal	20	60	-.40

*Skýringar:* Hlutfall upplýsingar og afþreyingar af heildarútsendingartíma. Tala innan sviga við viðkomandi land vísar til þess árs sem upplýsingarnar eiga við. Hlutföll eru reiknuð út frá heildarútsendingartíma.

Efnisflokkar:

Upplýsing: fréttir, fréttaskýringar, veður og þættir um samfélagsmál, menning, listir, trúmál og vísindi.

Afþreying: skemmtiefni, tónlist og íþróttir.

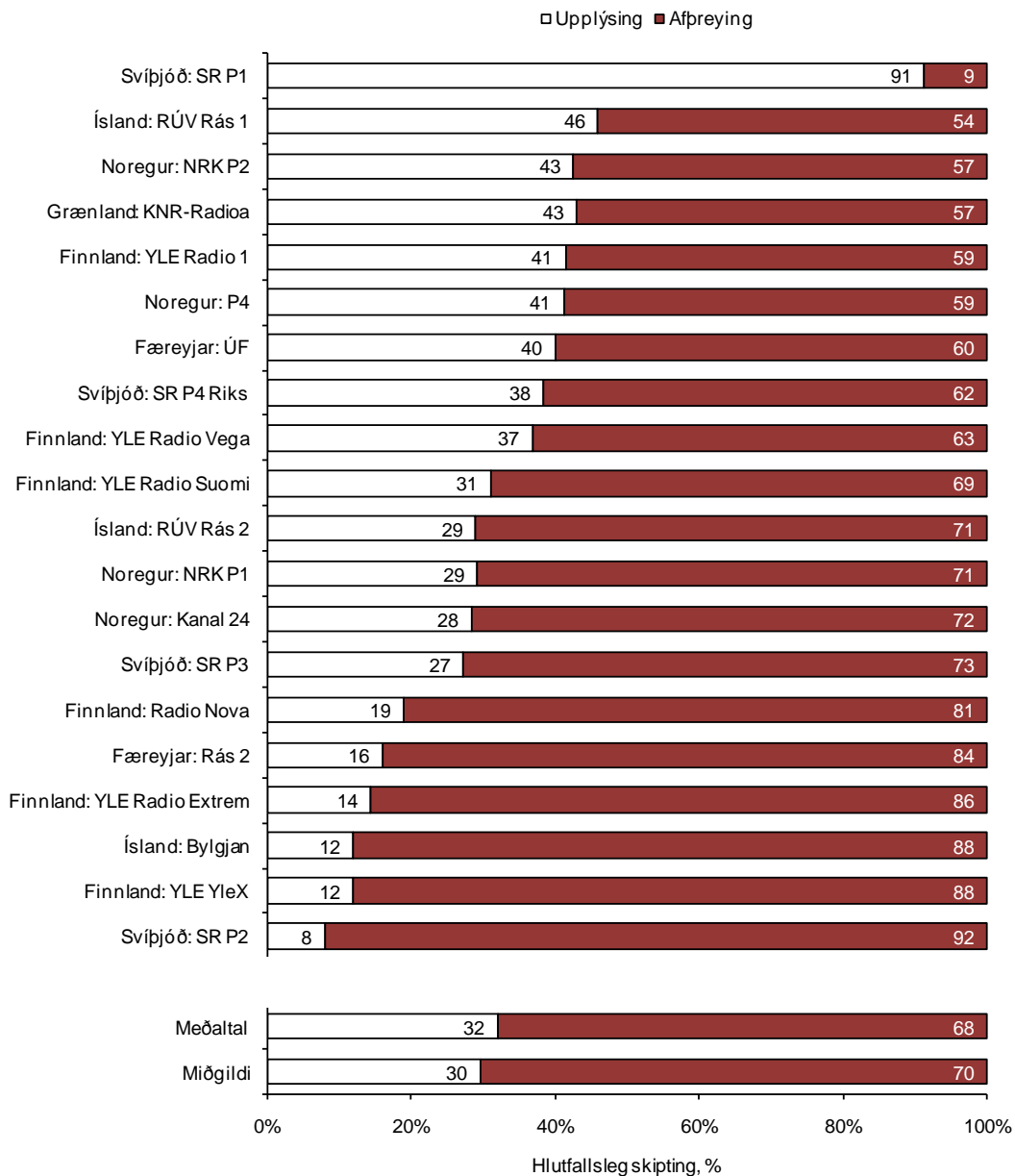
Dagskrárfjölbreytni tekur gildi frá -1 til +1, þar sem 0 táknar fullkomið jafnvægi milli upplýsingar og afþreyingar, -1 táknar algera áherslu á afþreyingu og +1 táknar algera áherslu á upplýsingu.

Dagskrárfjölbreytni reiknast þannig: upplýsing % – afþreying % \* 0,01.

*Heimildir:* Hagstofa Íslands; Harrie, 2006, Ragnar Karlsson, 2008a; eigin útreikningar.

Lesendum til frekari glöggvunar er dagskrárskipting norrænu opinberu stöðvanna og einkastöðva sýnd á mynd 6.6. Upplýsingarnar sem fram koma á myndinni eru byggðar á töflu 6.8, en myndin sýnir hlutfallslega skiptingu innbyrðis milli upplýsingar og afþreyingarefnis í dagskrá stöðvanna í stað hlutfalls af heildarútsendingartíma eins og í töflunni.

Mynd 6.6. *Upplýsing og afþreying á dagskrá norrænna hljóðvarpsstöðva*  
(hlutfallsleg skipting, %)



Skýringar: Hlutfallsleg skipting útsendingartíma milli upplýsingar og afþreyingar. Sjá annars skýringar við töflu 4.8.

Heimildir: Hagstofa Íslands; Harrie, 2006, Ragnar Karlsson, 2008a; eigin útreikningar.

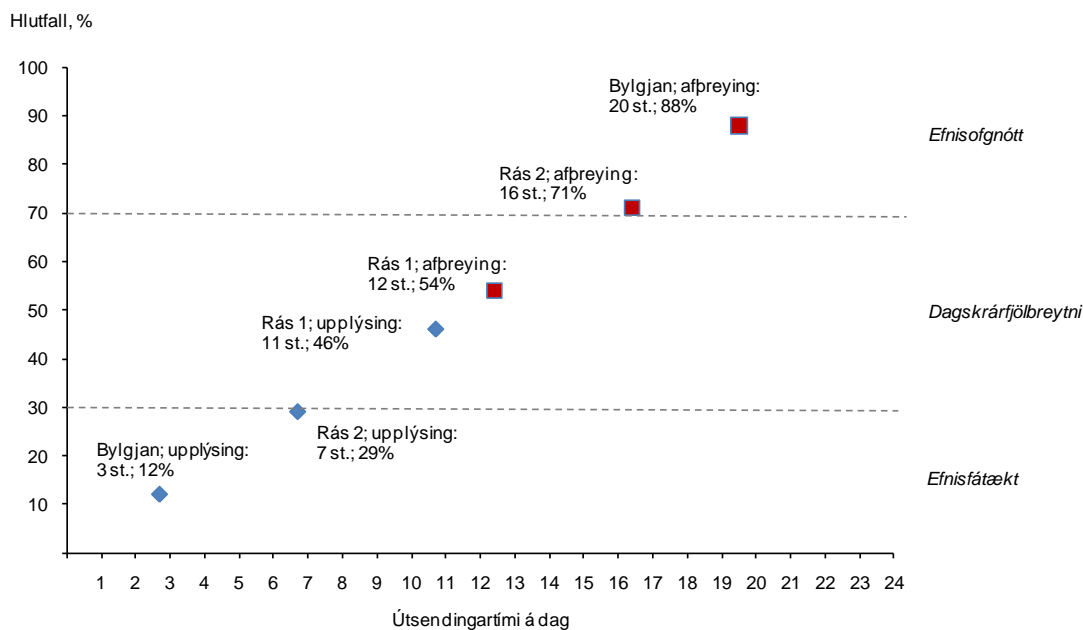
Miðað við þann samanburð sem fram kemur á myndinni er mest jafnvægi milli upplýsingar og afþreyingar í dagskrá Rásar 1 af dagskrá þeim 20 norrænu stöðvum

sem samanburðurinn nær til. Hlutfallsleg skipting milli upplýsingar og menningar og afþreyingar á Rás 2 og Bylgjunni liggur nálægt meðaltali og miðgildi fyrir allar stöðvar.

### 2.13.7 Samanburður á dagskráráherslum Bylgjunnar, Rásar 1 og Rásar 2

Dagskráráherslur Bylgjunnar, Rásar 1 og Rásar 2 eru um margt ólíkar. Mynd 5.7 sýnir hlutfallslega skiptingu milli upplýsingar og afþreyingar á dagskrá stöðvanna og útsenda daglega tíma hvors efnisflokks um sig árið 2008. Að teknu tilliti til efnisskiptingar í hljóðvarpi á Norðurlöndum (sbr. töflu 6.8 og mynd 6.6 að framan) er dagskrá talin vera efnislega fjölbreytt ef innbyrðis hlutfall hvors efnisflokks liggur á milli 30 og 70 af hundraði.<sup>47</sup> Fari hlutur annars efnisflokksins yfir 70 prósent er hægt að tala um efnisofgnótt viðkomandi efnis, og efnisfátækt í þeim efnisflokki sem liggur undir 30 prósentunum. Tekið skal fram að hér er ekki lagt mat á gæði þess efnis sem stöðvarnar flytja.

Mynd 6.7. Útsendir tímar á dag og hlutfallsleg skipting dagskrár milli upplýsingar og afþreyingar á Bylgjunni, Rás 1 og Rás 2 2008 (%)



*Skýringar:* Hlutfallsleg skipting útsendingartíma á dag að jafnaði milli upplýsingar og afþreyingar.

Efnisflokkar:

Upplýsing: fréttir, fréttaskýringar, veður og þættir um samfélagsmál, menning, listir, trúmál og vísindi.

Afþreying: leikið efni, skemmtiefni, tónlist og íþróttir.

Efnisfátækt er skilgreind sem minna en 30 af hundraði af heildardagskrárefni hvors efnisflokks um sig. Dagskrárfjölbreytni er skilgreind sem 30 til 70 af hundraði af heildardagskrárefni hvors efnisflokks um sig.

Efnisofgnótt er skilgreind sem meira en 70 af hundraði af heildardagskrárefni hvors flokks um sig.

*Heimild:* Hagstofa Íslands, eigin útreikningar.

<sup>47</sup> Þau mörk sem hér er miðað við eru nokkru víðari en efnisskipting norrænu stöðvanna gefur tilefni til.

Aðeins dagskrá Rásar 1 uppfyllir þau skilyrði sem hér eru sett fyrir dagskrárfjölbreytni. Dagskrá Rásar 2 er á mörkum þess að geta talist fjölbreytt og að vitna um ofgnótt í framboði af afþreyingu og efnisfátækt í framboði af upplýsingu. Slagsíða er nokkru meiri á efnisframboði Bylgjunnar. Dagskrá stöðvarinnar einkennist af ofgnótt af afþreyingu og efnisfátækt af upplýsingu.

Ólíkum dagskraráherslum stöðvanna má lýsa eins og gert er í *töflu 6.9*. Rás 1 og Rás 2 leggja ríkari áherslu en Bylgjan á efni sem flokka má til upplýsingar. Bylgjan ásamt Rás 2 leggja ríkari rækt en Rás 1 við afþreyingu, s.s. viðtals- og skemmtipætti og umfjöllun um dægurmál og tónlist.

Tafla 6.9 *Dagskraráherslur almennra hljóðvarpsstöðva*

	<i>Bylgjan</i>	<i>Rás 1</i>	<i>Rás 2</i>
Upplýsing <sup>1</sup>	+	+++	++
Afþreying <sup>2</sup>	++	++	+
Tónlist	+++	++	+++
Íþróttir	+	-	+
Börn og unglingar	-	+	-

*Skýringar:* Byggt á upplýsingum um skiptingu dagskrár stöðvanna.

Merking tákna: – engin eða hverfandi lítil áhersla; + nokkur áhersla; ++ talsverð áhersla; +++ rík áhersla.

<sup>1</sup> Fréttir, fréttaskýringar, veður og þættir um þjóðfélagsmál, menningu, listir og vísindi.

<sup>2</sup> Viðtals-, skemmti- og dægurmálþættir.

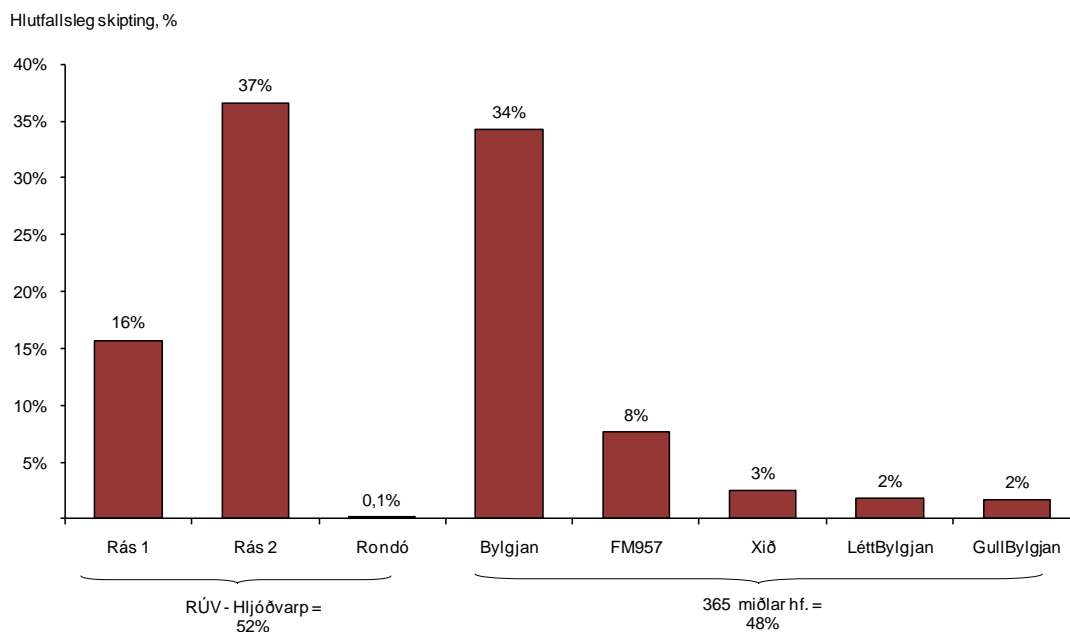
Óhætt mun að fullyrða að meiri fjölbreytni í dagskrá Rásar 1 og Rásar 2 en einkastöðvanna stafar af því fjölpætta samfélags- og menningarlega hlutverki sem Ríkisútvarpinu er ætlað að uppfylla og skilgreint er í lögum (sjá *Lög um Ríkisútvarpið ohf.*, 61/2007, II. kafli.). Kvaðir í lögum um efnisskildu einkastöðva eru hins vegar næsta litlar (sjá *Útvarpslög 53/2000*, IV. kafli).

#### 2.13.8 Markaðshlutdeild í hljóðvarpi

Þegar litið er til þess fjölda sem er í boði af hljóðvarpsstöðvum hér á landi, eða um og yfir 20 stöðvar hin síðari ár, mætti ætla að hljóðvarpsnotkun dreifist í auknum mæli milli fleiri stöðva. Þessu er þó ekki þannig farið nema að takmörkuðu leyti. Að vísu hefur eðlilega dregið úr hlut Ríkisútvarpsins í hlustun samfara fjölgun stöðva, en mikillar samþjöppunar gætir engu að síður á hljóðvarpsmarkaði jafnt er varðar hlutdeild einstakra stöðva og rekstaraðila. Um árabil hefur langsamlega mest verið hlustað á þrjár stöðvar, þ.e. Bylgjuna og landsrásir Ríkisútvarpsins, Rás 1 og Rás 2. Mælingar sýna að árum saman hefur um 90 af hundraði af hljóðvarpshlustuninni fallið í hlut þessara þriggja stöðva.

Rás 2 og Bylgjan hafa haft mesta hlustun af einstökum stöðvum svo langt sem samfelldar mælingar ná. Mynd 6.8 sýnir hlutdeild stöðva í heildarhlustun í 34. viku í ár (17.–24. ágúst) samkvæmt mælingum Capacent. Rás 2 mældist með mesta hlustun, eða 37 prósent. Því næst var mest hlustað á Bylgjuna sem reyndist með 34 prósent hlutdeild. Markaðshlutdeild Rásar 1 var meira en helmingi minni en þessara tveggja stöðva, eða 16 prósent. Á aðrar stöðvar var hlustað mun minna. Samanlögð hlutdeild almennu landsstöðvanna þriggja, rása Ríkisútvarpsins, Rásar 1 og Rásar 2, og Bylgjunnar var 87 prósent. Af öðrum stöðvum mældist FM957 með hæsta hlustun, eða átta prósent. Rondó rak lestina með lang minnsta hlustun af þeim stöðvum sem mælingin náði til, eða aðeins 0,1 prósent.

Mynd 6.8. Hlutdeild stöðva og rekstraraðila í heildarhlustun á hljóðvarp 2009, ágúst (hlutfallsleg skipting, %)



Skýring: 34. vika 2009, 17.–23. ágúst.

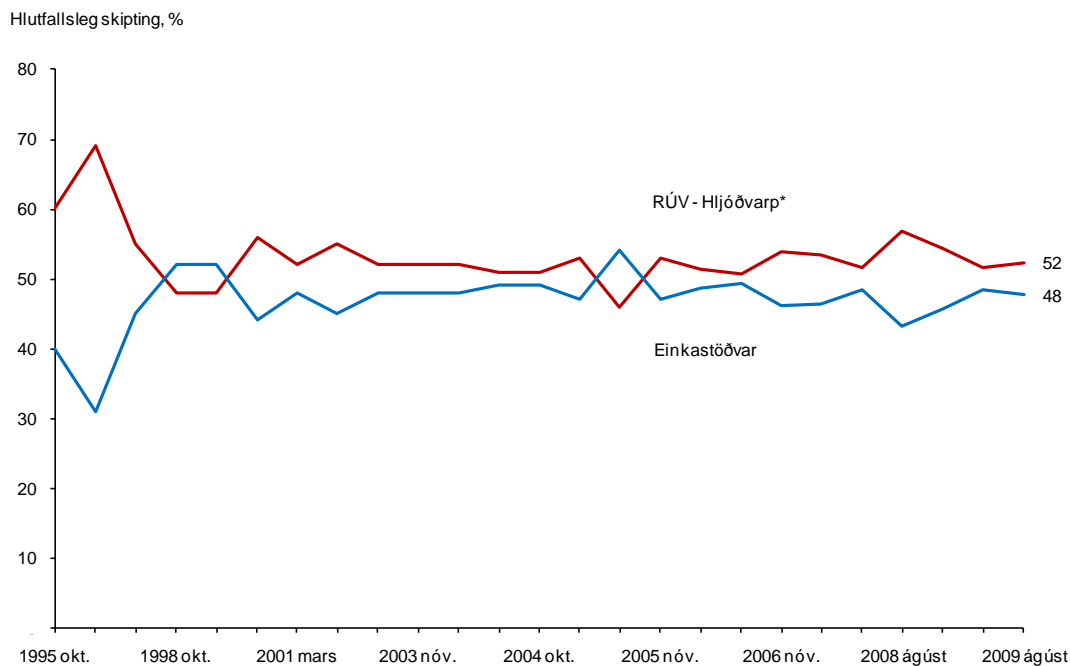
Heimild: Capacent.

Ríkisútvarpið og 365 miðlar ehf. skipta hljóðvarpsmarkaðnum að miklu leyti upp á milli sín. Samanlögð markaðshlutdeild Ríkisútvarpsins þessa sömu viku í ágúst sl. mældist 52 prósent á móti 48 prósent hlut 365 miðla ehf. Reyndar er ekki vitað um hlustun á stöðvar annarra, en undanfarið hafa aðeins Ríkisútvarpið og 365 miðlar ehf. tekið þátt í reglulegum könnunum á hljóðvarpsnotkun. Af ýmsu má ráða að takmarkað er hlustað á aðrar stöðvar.

Mynd 6.9 sýnir hlutfallslega skiptingu milli Ríkisútvarpsins og einkastöðva í heildarhlustun 1995–2009. Fram undir aldamót lækkaði markaðshlutdeild

Ríkisútvarpsins umtalsvert. Samanlögð hlutdeild tveggja landsrása Ríkisútvarpsins, Rásar 1 og Rásar 2, mældist rétt innan við 70 prósent í október 1995, en var komin niður fyrir 50 prósent undir lok áratugarins. Síðan hefur hlutdeild Ríkisútvarpsins verið tiltölulega stöðug, eða um og yfir 50 af hundraði.

Mynd 6.9. Hlutdeild Ríkisútvarpsins og einkarekinna stöðva í heildarhlustun á hljóðvarp 1995–2009



\* Þ.e. Rás 1 og Rás 2 öll ár, auk Rondó frá 2008.

Heimildir: Capacent, 1999–2009; Félagsvísindastofnun, 1995–1998.

Sú spurning vaknar hvort og hversu vel dagskrárframboðið endurspeglir eftirspurn hljóðvarpshlustenda þegar haft er hugfast að um 90 prósent af þeim tíma sem varið er til að hlusta á hljóðvarp fellur í hlut þeirra þriggja stöðva sem senda út almenna dagskrá. Gera má ráð fyrir að eftir því sem fylgni er meiri á milli markaðshlutdeildar tiltekins efnis eða stöðva eftir dagskrársniði og hlustunar þeim mun meiri efnisfjölbreytni (e. *content diversity*) ríki á viðkomandi markaði (sjá t.d. van Cuilenburg, 2007; van der Wurff, 2004; van Cuilenburg og van der Wurff, 2007; van der Wurff, van Cuilenburg og G. Keune, 2000). Þetta má skoða með því að bera saman markaðshlutdeild stöðva eftir dagskrársniði og útsendingartíma líkt og sýnt er í töflu 5.10.

Tafla 6.10. Samanburður á dagskrárframboði og hlustun á almennar hljóðvarpstöðvar og tónlistarstöðvar

	Dagskrárframboð, %	Hlustun, %	Mismunur
Almennar stöðvar <sup>1</sup>	38	86	-48
Tónlistarstöðvar <sup>2</sup>	62	14	+48

Skýringar: Hlustun í 34. viku 2009, 17.–23. ágúst á Bylgjuna, FM957, Gullbylgjuna, Léttbylgjuna, Rás 1, Rás 2, Rondó og Xið; dagskrárframboð sömu stöðva árið 2008.

<sup>1</sup> Þ.e. Bylgjan, Rás 1 og Rás 2.

<sup>2</sup> Þ.e. FM957, Gullbylgjan, Léttbylgjan, Rondó og Xið.

Heimildir: Capacent; Hagstofa Íslands; eigin athugun.

Dagskrárframboð almennra stöðva er langtum minna en nemur hlustun á stöðvarnar; þessu er öfugt farið með tónlistarstöðvarnar. Fljótt á litið virðist mega draga af þessu þá ályktun að framboð af tónlistarstöðvum sé mun meira en nemur eftirspurn hlustenda eftir slíku hljóðvarpsefni.

#### 2.13.9 Markaðshlutdeild á norrænum hljóðvarpsmarkaði

Samþjöppun á hljóðvarpsmarkaði er síður en svo bundin við Ísland. Svipað á við á Norðurlöndum (Engblom og Wormbs, 2007; Harrie, 2009) og víða annars staðar í Evrópu (Hans-Bredow-Institut, 2009; Hasebrink og Herzog, 2009; Hultén, 2007). Sammerkt með hljóðvarpsmarkaði á öllum Norðurlandanna er mikillar samþjöppunar gætir mælt í hlutdeild stærstu stöðva eins og lesa má út úr *töflu 6.11*. Með fyrirvörum um samanburðarhæfni upplýsinganna, má draga þá ályktun að hlustun dreifist í ríkara mæli á milli stöðva hér á landi en víðast hvar á Norðurlöndum. Hlutdeild einnar og tveggja stöðva með mesta hlustun er nokkru lægri hér en að meðaltali á hinum Norðurlandanna. Á hinn bóginn er samanlagður hlutur þeirra þriggja stöðva sem mælast með mesta hlustun talsvert hærri hér en annars staðar á Norðurlöndum.

Tafla 6.11. Hljóðvarp á Norðurlöndun 2007 – hlutdeild í hlustun

	Aldur	Hlutdeild stöðvar með mesta hlustun, %	Hlutdeild tveggja stöðva með mesta hlustun, %	Hlutdeild þriggja stöðva með mesta hlustun, %	Hlutdeild opinberra stöðva, %	Hlutdeild einkarekinna stöðva, %
Danmörk	12+	37	58	64	70	30
Finnland	9+	38	49	57	53	47
Ísland	12–80	29	53	77	54 <sup>1</sup>	46
Noregur	9+	51	57	62	62	38



Svíþjóð	9–79	42	52	62	63	37
Norðurlönd	Meðaltal	39	54	64	61	39
	Miðgildi	38	53	62	62	38

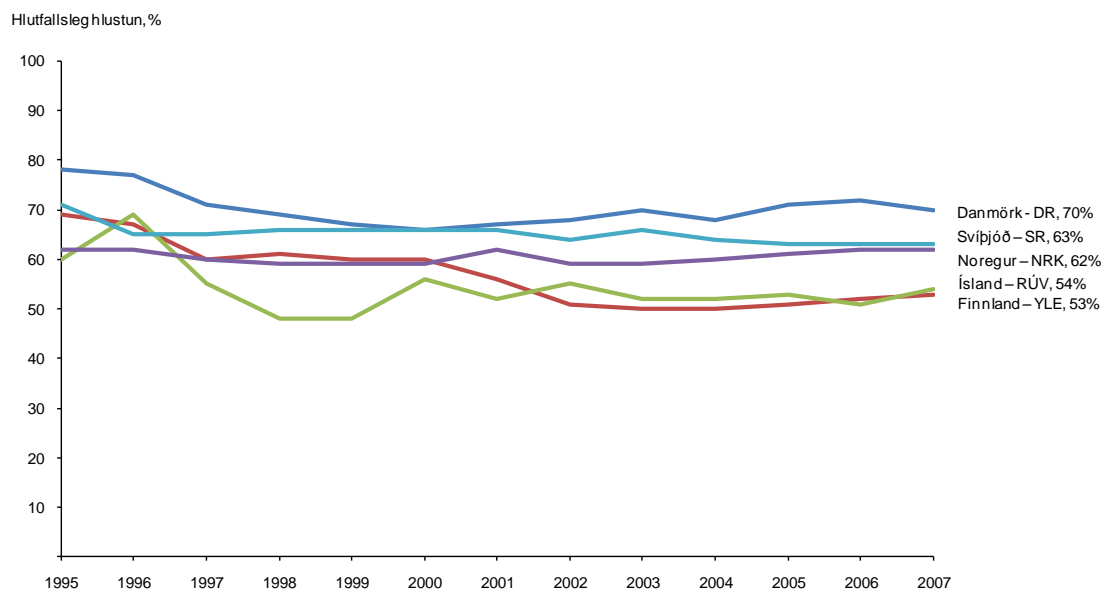
<sup>1</sup> Að frátöldu svæðisútvarpi og *Rondó*.

Heimild: Harrie, 2009.

Markaðshlutdeild opinberra stöðva á Norðurlöndum er tiltölulega sterk í samanburði við opinberar stöðvar víðast annars staðar í álfunni. Algengt er að samanlögð markaðshlutdeild opinberra stöðva víða í Evrópu sé á milli 30 og 40 prósent (Hans-Bredow-Institut, 2009; Hultén, 2007: 204-5). Á öllum Norðurlöndum er markaðshlutdeild hljóðvarpsstöðva í opinberri eigu að jafnaði ríflega 60 af hundraði. Árið 2007 var markaðshlutdeild danska ríkisútvarpsins DR hæst af norrænu opinberu stöðvunum, eða 70 af hundraði. Staða opinberu hljóðvarpsstöðvanna er sýnu veikari hér og í Finnlandi en annars staðar á Norðurlöndum. Ríkisútvarpið og YLE voru með ríflega 50 prósentu markaðshlutdeild árið 2007.

Mynd 6.10 sýnir þróun samanlagðrar markaðshlutdeildar hljóðvarpsrása norrænu opinberu stöðvanna á árunum 1995–2007. Fram undir miðbik tíunda áratugarins lækkaði markaðshlutdeild opinberu stöðvanna á öllum Norðurlöndum samfara fjölgun einkastöðva og með stóru auknum dagskráartíma í hljóðvarpi. Síðan þá hefur markaðshlutdeild opinberu stöðvanna haldist svo til óbreytt.

Mynd 6.10. Markaðshlutdeild norrænna opinberra hljóðvarpsstöðva 1995–2007 (hlutfall, %)



Heimildir: Harrie, 2006, 2009; Nordicom, [www.nordicom.gu.se/](http://www.nordicom.gu.se/).

## 2.14 Sjónvarp

Sjónvarpsmarkaður hér á landi hefur tekið stórstíguum breytingum á undanförunum árum. Efnisframboð hefur aukist umtalsvert með tilkomu sérefnisstöðva og dreifileiðir sjónvarps hafa orðið fjölbreyttari. Með hliðsjón af smæð íslensks samfélags hefur það verið nokkurt umhugsunarefni fyrir utanaðkomandi að hér skuli yfirhöfuð hægt að reka samtímis fleiri en eina fullveðja sjónvarpsstöð (Noam, 1991: 233-35). Fjöldi stöðva segir ekki alla sólarögu um fjölbreytni efnis og stöðva. Samþjöppun á þessum markaði verður að teljast mikil hvort heldur er litið til efnisframboðs, markaðshlutdeildar einstakra stöðva eða eignarhalds stöðvanna.

### 2.14.1 Sjónvarpsstöðvar

Um þessar mundir senda tíu sjónvarpsstöðvar út reglulega eigin dagskrá. Frá því að einkaréttur Ríkisútvarpsins var afnuminn í ársbyrjun 1986 hafa 19 einkareknar sjónvarpsstöðvar hafið útsendingar.<sup>48</sup> Stöð 2 er fyrsta og elsta starfandi einkarekna sjónvarpsstöðin, en útsendingar stöðvarinnar hófust í október 1986. Hún var eina einkarekna sjónvarpsstöðin þar til árið 1992 en þá hóf kristilega sjónvarpsstöðin Omega reglulegar útsendingar. Tvær nýjar stöðvar bættust við árið 1995 er Sjónvarp Hafnarfjarðar og Stöð 3 voru settar á fót.<sup>49</sup> Sama ár hóf Sýn reglulegar útsendingar eftir að hafa sent út óreglulega um nokkurt skeið. Síðan hafa 14 einkareknar sjónvarpsstöðvar verið settar á laggirnar.

Af þeim 19 einkareknu sjónvarpsstöðvum sem settar hafa verið á fót hér frá því að sérleyfi Ríkisútvarpsins til útvarpsendinga var afnumið hefur helmingurinn lagt upp laupana. Frá árinu 2005 hafa fimm sjónvarpsstöðvar hafið starfsemi, þar af eru tvær starfandi í dag. *Mynd 7.1* sýnir fjölda sjónvarpsstöðva frá 1995. Sjónvarpsstöðvum hefur fækkað á síðustu árum líkt og hljóðvarpsstöðvum. Flestar voru stöðvarnar 13 talsins árið 2005. Fækkun stöðva undanfarin ár bendir til þess að rekstrargrundvöllur sé ekki fyrir hendi nema fyrir fáeinar stöðvar.

---

<sup>48</sup> Að auki hafa nokkrir aðilar sent út vísi að sjónvarpsdagskrá um skamma hríð. Þeirra á meðal eru Austfirski sjónvarpsfélagið, Eyfirski sjónvarpsfélagið, og Sjónvarpsfélag Neshrepps utan Ennis sem starfræktar voru seinni hluta níunda áratugarins og laust fram yfir 1990. Eiginleg dagskrárgerð þessara stöðva var þó næsta takmörkuð. Auk þess sem stöðvarnar sendu út takmarkaða eigin dagskrá um tíma þjónuðu þær fyrst og fremst sem viðstöðulaust endurvarp Stöðvar 2. Þessar stöðvar eru ekki til frekari umræðu hér. Stöðvar sem senda út dagskrá samtímis á fleiri en einni rás, eins og Stöð 2 Sport undir merkjum Stöðvar 2 Sport 2, eru taldar hér sem ein stöð. Rásir sem senda út dagskrá annarra stöðva með tímaseinkun eins og Sjónvarpið+, Stöð 2+, Skjár 1+ eru ekki til umræðu hér þar sem þær geta flokkast ekki sem eiginlegar dagskrárstöðvar.

<sup>49</sup> Sjónvarp Hafnarfjarðar sendi út frá árinu 1995 fram á mitt ár 2001. Stöð 3 var ætlað að veita Stöð 2 samkeppni, en svo fór að stöðin var keypt af keppinautnum til þess eins að leggja hana niður árið 1997.

Mynd 7.1. Sjónvarpsstöðvar 1995–2008



*Skýringar:* Sjónvarpsstöðvar með langtímaleyfi sem sendu reglubundið út eigin dagskrá á árinu, auk Ríkisútvarpsins – Sjónvarps. Stöðvar sem senda út mismunandi dagskrá á fleiri en einni dagskrárrás teljast hér sem ein stöð (s.s. Stöð 2 Sport og undirstöðvar hennar).

*Heimild:* Hagstofa Íslands.

*Mynd 7.2* sýnir sjónvarpsstöðvar sem sendu út í lok síðasta árs og hversu lengi þær hafa verið starfræktar. Stofnár er tilgreint í sviga fyrir aftan heiti hverrar stöðvar. Auk Sjónvarps Ríkisútvarpsins senda reglulega út í dag níu einkareknar sjónvarpstöðvar. Þetta eru stöðvarnar ÍNN, Nova TV, N4, Omega, Skjár 1, Stöð 2, Stöð 2 Bíó (áður Bíórásin), Stöð 2 Extra (áður Popp tíví og Sirkus) og Stöð 2 Sport (áður Sýn). Sex stöðvar af þeim níu einkastöðvum sem nú eru starfandi voru stofnaðar 1995 og síðar. Yngstu stöðvarnar á sjónvarpsmarkaðnum eru ÍNN sem hóf reglubundnar útsendingar í febrúar 2007 og Nova TV sem fór í loftið um mitt ári 2008.

Mynd 7.2. Einkareknar sjónvarpsstöðvar í árslok 2008 (lengd starfstíma)



Skýringar: Stöðvunum er raðað eftir stofnári. Upplýsingar vísa aðeins til stöðva með langtímaleyfi sem sendu út eigin samsetta dagskrá í lok árs 2008. Ártal í sviga vísar til upphafsárs reglulegra útsendinga stöðvar eða forvera hennar.

<sup>1</sup> Upphaflega Sýn, ásamt undirstöðvum, Stöð 2 Sport 2, o.s.frv.

<sup>2</sup> Upphaflega Aksjón.

<sup>3</sup> Upphaflega Bíórásin.

<sup>4</sup> Upphaflega Áttan, síðar Sirkus.

Heimild: Hagstofa Íslands.

Yfirlit yfir sjónvarpsstöðvar sem sendu út í september í ár er að finna í töflu 7.1. Sjónvarpsstöðvunum má skipta upp í almennar stöðvar og sérefnisstöðvar eftir dagskrársniði og efnistilhöfðun. Sjónvarpið, Skjár 1 og Stöð 2 teljast hér almennar stöðvar. Þær bjóða allar upp á tiltölulega fjölbreytt efni og dagskrá þeirra er ætlað að höfða til sem flestra.<sup>50</sup> Aðrar stöðvar flokkast sem sérefnisstöðvar, en dagskrá þeirra er mun einsleitari en stöðva almenns efnis. Efni sérefnistöðvanna er sniðið að áhugamálum tiltölulega afmarkaðs hóps áhorfenda með því að einskorða sig mestmegnis við flutning tiltekinnar tegundar af efni. Stöð 2 Sport sýnir eingöngu íþróttir, dagskrá Omega er alafarið helguð trúmálum í tali og tónum, efnisframboð Stöðvar 2 Bíó einskorðast við kvikmyndir, Stöð 2 Extra sýnir leikna þætti og þáttaraðir auk annars afþreyingarefnis og raunveruleikapátta, ÍNN er hreinræktað talmálssjónvarp um samfélagsmálefni og Nova TV sýnir einvörðungu tónlistarmyndbönd. Þá telst N4 vera staðarstöð fyrir Akureyri og næsta nágrenni en dagskrá stöðvarinnar samanstendur af umfjöllun um málefni á heimaslóð.

<sup>50</sup> Fjölbreytni efnis á Skjá 1 er einhlítari en á hinum tveimur stöðvunum. Stöðin sendir ekki lengur út fréttir og efni sem sérstaklega er ætlað börnum eins og hún gerði um skeið. Annað efni, eins og íþróttir og þættir um samfélagsmálefni og fræðsluefni er hverfandi á dagskrá stöðvarinnar.

Tafla 7.1. Sjónvarpsstöðvar 2009

	Staðsetning	Opin/læst dagskrá	Dagskrársnið <sup>1</sup>	Fjármögnun	Útsending á vef
<i>Ríkisútvarpið</i>					
Sjónvarpið	Reykjavík	Opin	Almennt	S, AU, K	Að hluta
<i>Einkarekna stöðvar</i>					
ÍNN	Reykjavík	Opin	Samfélagsmál	AU, K	Í heild
Nova Tívi	Reykjavík	Opin	Tónlistarmyndbönd	* <sup>2</sup>	Nei
N4	Akureyri	Opin	Staðarmál	AU, K	Í heild
Omega	Reykjavík	Opin	Trúmál	Fe	Nei
Skjár 1	Reykjavík	Opin	Almennt	AU, K	Að hluta
Stöð 2	Reykjavík	Læst	Almennt	ÁS, AU, K	Að hluta
Stöð 2 Bíó	Reykjavík	Læst	Kvikmyndir	ÁS	Nei
Stöð 2 Extra	Reykjavík	Læst	Leikið efni/afþreying	ÁS, AU, K	Nei
Stöð 2 Sport <sup>3</sup>	Reykjavík	Læst	Íþróttir	ÁS, AU, K	Nei

*Skýringar:* Einkarekna sjónvarpsstöðvar með langtímaleyfi sem voru starfræktar í september 2009 og sendu út eigin samsetta dagskrá, ásamt Ríkisútvarpinu – Sjónvarp.

Fjármögnun: S = skatttekjur; ÁS = áskriftir; AU = auglýsingar; Fe = framlög einkaaðila; K = kostun.

<sup>1</sup> Megin einkenni dagskrár miðað við efni og tilhöfðun efnis.

<sup>2</sup> Stöðin aflar ekki eigin tekna, en hún fylgir með í grunnáskrift að áskriftarstöðvum 365 miðla ehf.

<sup>3</sup> Upphaflega Sýn, ásamt undirstöðvum, Stöð 2 Sport 2, o.s.frv.

*Heimild:* Hagstofa Íslands.

Allar sjónvarpsstöðvarnar senda út frá Reykjavík nema ein. Þrívegis hefur verið reynt að setja á fót sjónvarpstöðvar utan höfuðborgarsvæðisins.<sup>51</sup> Tvær þeirra hættu útsendingum eftir skamman tíma, en útgerð þeirrar þriðju, N4 á Akureyri, stendur enn. Efnisgerð og eiginleg dagskrá stöðvarinnar hefur lengstum verið næsta takmörkuð.

Af þeim sjónvarpsstöðvum sem starfræktar eru nú um mundir eru senda sex þeirra út í opinni dagskrá, þ.e. ÍNN, Nova TV, N4, Omega og Skjár 1, auk Sjónvarpsins. Hinar stöðvarnar Stöð 2, Stöð 2 Bíó, Stöð 2 Sport og Stöð 2 Extra eru áskriftarstöðvar og senda út í læstri dagskrá. Útsending þeirra er ekki aðgengileg öðrum en áskrifendum.<sup>52</sup>

Allar einkareknu stöðvarnar, að Omega undanskilinni, eru markaðsstöðvar. Stöð 2, Stöð 2 Bíó, Stöð 2 Sport og Stöð 2 Extra eru fjármagnaðar með tekjum af áskriftum, auglýsingum og kostun; rekstur N4 og Skjár 1 er fjármagnaður með birtingu auglýsinga og kostun eingöngu. Engar beinar tekjur eru af starfsemi Nova TV, en stöðin fylgir með

<sup>51</sup> Þetta eru stöðvarnar Augnsýn í Reykjanesbæ (2004–2005), Eyjasýn/Fjölsýn í Vestmanna-eyjum (2002–2005) og Aksjón, síðar sem N4 (frá árinu 1997) á Akureyri.

<sup>52</sup> Undantekning hér frá er daglegur frétt- og dægurmálapáttur Stöðvar 2 „Ísland í dag“ ásamt fréttum og veðri og einstaka öðrum dagskrárlíð.

kaupum á grunnáskrift að hinum áskriftarstöðvunum. Rekstur Omega, líkt og kristilegu hljóðvarpsstöðvanna, er greiddur að mestu með frjálsum framlögum. Síðan um síðustu áramót nýtur Sjónvarpið tekna með sérstakri álagningu á alla skattskylda einstaklinga, í stað afnotagjalda á viðtækjaeigendur áður, auk þess sem það aflar tekna með auglýsingum og kostun.

#### 2.14.2 Dreifing og móttaka sjónvarps

Á undanförunum árum hafa opnast nýjar dreifileiðir fyrir sjónvarp í gegnum kapal og síma með móttöku í gegnum ADSL tengingu, með stafrænu merki, um gervihnött og síðast um GSM síma. Aðeins dagskrá stöðvarinnar ÍNN er í beinni útsendingu á Netinu, en dagskrá annarra stöðva er unnt að nálgast að hluta í gegnum tölvu um Netið, ýmist beint eða með niðurhali eftir á. Útsending stöðvanna er því ekki bundin eingöngu við hliðræna dreifingu með móttöku í gegnum loftnet (e. *analogue terrestrial transmission*) eins og áður. Í dag nást útsendingar allra stöðvanna víðast um land svo fremi notendur hafi til þess gerðan búnað til móttöku á merki stöðvanna.<sup>53</sup>

Í *töflu 7.2* eru sýndar leiðir til dreifingar sjónvarps sem í boði voru árið 2008 og hlutfall heimila sem átti þess kost að tengjast dreifikerfunum og hve stór hluti var virkir notendur að einstökum kerfum.

Tafla 7.2. Útbreiðsla og notkun dreifikerfa fyrir sjónvarp 2008 (hlutfall af heimilum/notendum)

Dreifikerfi	Mögulegar tengingar, %	Virkir notendur, %
Hliðrænt kerfi RÚV	< 100	20-30
Hliðrænt kerfi Vodafone Og fjarskipta <sup>1</sup>	98	20-30
Stafrænt kerfi Vodafone Og fjarskipta <sup>1</sup>	99	35-45
Síminn (breiðband/ADSL) <sup>2</sup>	90	30-40
Ljósleiðaranet	5	0-5

*Skýringar:* Áætlaður fjöldi mögulegra tenginga og fjölda stafrænna myndlykla. Til einföldunar er gengið út frá því að hvert heimili noti aðeins eina leið til móttöku á sjónvarpi nema um hliðræna móttöku sé að ræða.

<sup>1</sup> Dótturfélag Teymis hf.

<sup>2</sup> Vörumerki Skipta hf., dótturfélags Exista hf.

*Heimild:* Póst og fjarskiptastofnun, 2008: 25.

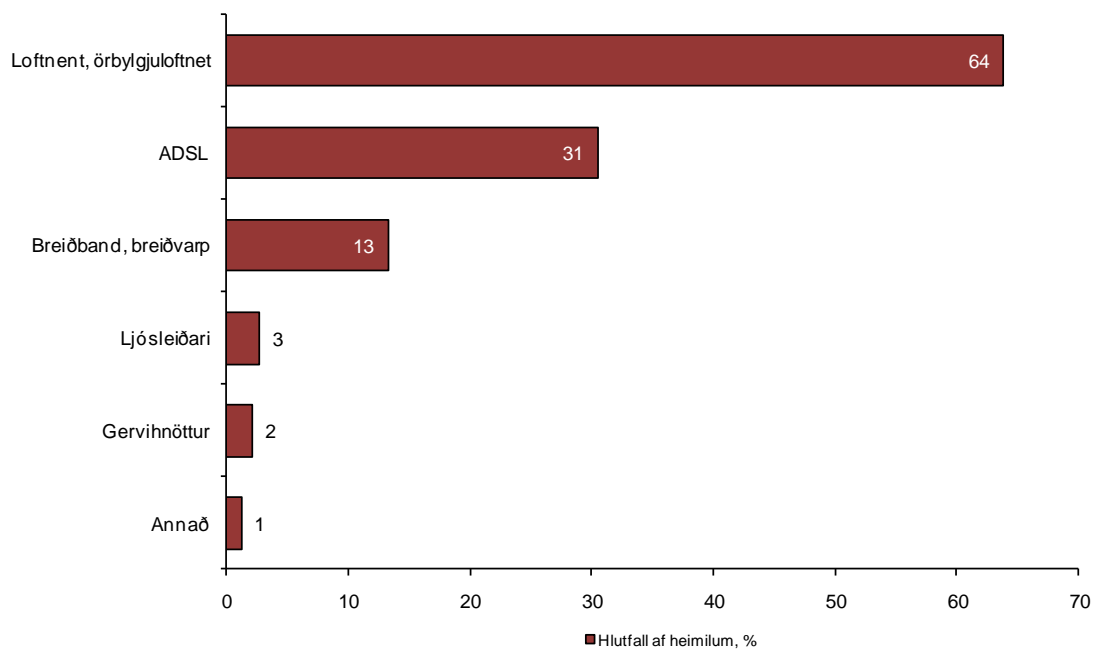
Útbreiðsla flestra dreifkerfanna er á landsvísu, eða svo gott sem. Ríkisútvarpið dreifir sínum stöðvum í gegnum eigið dreifikerfi. Stöðvum 365 miðla ehf. er dreift hliðrænt í örbylgju og stafrænt í gegnum dreifikerfi Vodafone Og fjarskipta ehf., dótturfélags Teymis hf., en þar til fyrir skömmu voru fyrirtækin hluti af sömu samsteypu. Skipti hf. undir vörumerki Símans dreifir merki Skjás 1 á breiðbandi og í síma með ADSL

<sup>53</sup> Reyndar hafa útsendingar Sjónvarpsins hafa náð til alls þorra landsmanna frá því um 1970. Stöð 2 telst hafa sjónvarpað á landsvísu síðan 1993, Stöð 2 Sport (áður Sýn) síðan 1999 og Skjár 1 frá því á árinu 2001.

móttöku. Skjár 1 er í eigu dótturfélags Skipta hf., Skjárinn – miðlar ehf. Að auki senda Og fjarskipti ehf. og Skipti hf. einnig út merki þeirra stöðva sem eru í opinni dagskrá, ÍNN, Omega, Sjónvarpsins og Skjás 1 sem lið í þjónustu við viðskiptavinum sína og samkvæmt hugmyndum um svokallað flutningsskyldu (e. *must carry rule*) (sjá um þetta hjá Elfu Ýr Gylfadóttur, 2005: 114). Á síðasta ári bættist ný dreifileið fyrir sjónvarp og hljóðvarpsmerki við þær sem fyrir voru, en það er dreifing sjónvarps í gegnum þriðju kynslóðar farsíma (3G GSM) á vegum símafyrirtækisins Nova ehf.

Algengasta móttökuleið sjónvarps á heimilum haustið 2007 var í gegnum loftnet, hliðrænt eða stafrænt. Tvö af hverjum þremur heimilum tóku á móti sjónvarpsmerki þannig (sjá mynd 7.3). Næst algengasta móttaka var með ADSL tengingu, eða á þremur af hverjum tíu heimila, því næst kom móttaka í gegnum breiðband, á um það bil einu heimili af hverjum tíu. Móttaka sjónvarps eftir öðrum leiðum, s.s. um ljósleiðara og úr gervihnetti, var mun óalgengari.

Mynd 7.3. Móttökuleiðir sjónvarps á heimilum 2007, september (hlutfall, %)



Heimild: Póst og fjarskiptastofnun, 2008: 36.

Útbreiðsla einstakra móttökuleiða sjónvarps breytist ört. Aðeins fjórum árum eftir að stafrænar sjónvarpsútsendingar hófust hér á landi síðla árs 2005 á vegum 365 ljósvakamiðla ehf., forvera 365 miðla ehf., höfðu sex af hverjum tíu heimilum aðgang að stafrænu sjónvarpi (Hagstofa Íslands, Hagtölur » Ferðamál, samgöngur og upplýsingatækni » Upplýsingatækni, tafla: Tæknibúnaður heimila 2002–2009).

### 2.14.3 Áskriftarsjónvarp, endurvarp og þáttasala

Áskriftarsjónvarp hófst hér á landi með Stöð 2. Frá upphafi hefur stöðin verið send út í gegnum loftnet. Þegar stöðin var sett á fót voru fá dæmi þess að sjónvarp væri selt til áskrifenda í gegnum loftnet í stað þess að fara um þráð (sbr. svonefnt kapalsjónvarp). Þetta „viðskiptalíkan“ hafði þá aðeins verið reynt til þrautar með ágætum árangri af frönsku stöðinni Canal Plus frá 1984 (Iosifidis, Steemers og Wheeler, 2005: 36-37). Þær fjórar áskriftarstöðvar sem senda út í dag eru ýmist seldar til áskrifenda einar sér eða saman. Þær eru allar í eigu 365 miðla ehf.

Sjónvarpáhorfendur eiga þess einnig kost á að ná útsendingum tugum erlendra sjónvarpsstöðva með áskrift að viðstöðulausu endurvarpi sem sent er út ýmist í loftnet eða um þráð. Um þessar mundir endurvarpa sjö aðilar út erlendum stöðvum til áskrifenda (sjá töflu 7.3). Þar á meðal eru símafyrirtækin, Skipti hf., Teymi hf. og síðan nýverið Nova ehf. Endurvarp allra þeirra telst á landsvísu, eða svo gott sem. Endurvarp annarra er bundið við einstaka þéttbýlisstaði.<sup>54</sup> Fjöldi stöðva sem boðið eru upp á í endurvarpi smærri aðila er mun takmarkaðri en það útvarp stöðva sem er í boði á vegum símafyrirtækjanna. Staðbundið endurvarp smærri aðila hefur fækkað eftir því sem endurvarp símafyrirtækjanna hefur náð víðar.

Tafla 7.3. Endurvarp erlendra sjónvarpsstöðva og þáttasala (VoD) 2009

Rekstraraðili	Heiti þjónustu	Endurvarp erlends sjónvarps	Þáttasölu-sjónvarp (VoD)	Aðferð við dreifingu
<b>Landskerfi</b>				
Skipti hf. (Skjárinn – miðlar ehf.)	SkjárHeimur / SkjárBíó	Já	Já	ADSL, breiðband
Teymi hf.	Fjölvarp / Digital Ísland	Já	Fyrirhugað	Örbylgjuloftnet, stafræn sending í loftnet, ADSL
Nova hf.	Nova	Já	Nei	3GSM <sup>1</sup>
<b>Staðbundin kerfi</b>				
Ólafsvík	Villa Vídeó	Já	Nei	Um þráð
Reykjanesbær	Kapalvæðing	Já	Nei	Um þráð
Skagaströnd	Sjónvarpsfélag Skagastrandar	Já	Nei	Um þráð
Vestmannaeyjar	Fjölsýn	Já	Nei	Um þráð

Skýringar: Upplýsingar í maí 2009.

<sup>1</sup> Þriðja kynslóð farsíma.

Heimild: Hagstofa Íslands; eigin athugun.

<sup>54</sup> Sjá frekar á vefsíðu Skjás 1, www.skjarinn.is.

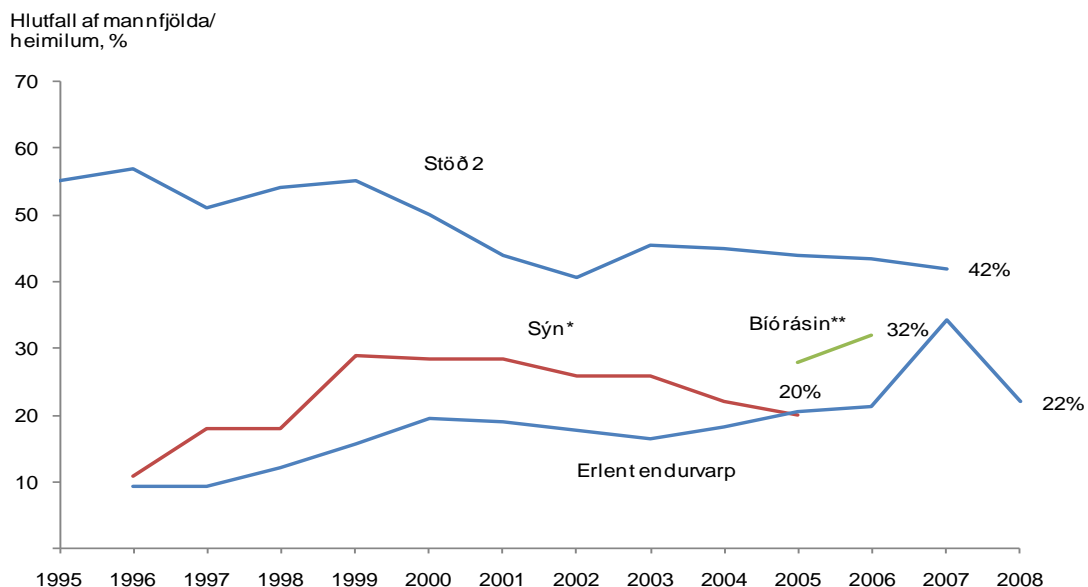


Frá árinu 2005 hefur verið boðið upp á þáttasölusjónvarp (e. *video on demand* – skammastafað sem *VoD*) á vegum Skjárinn – miðlar ehf. sem nefnt er SkjárBíó. Notendum býðst að horfa á úrval kvikmynda og þátta gegn greiðslu í gegnum ADSL tengingu. Vel yfir 1.000 kvikmyndir standa notendum til boða um þessar mundir, auk þess sem þeir hafa aðgang að efni sem verið hefur á dagskrá Skjás 1 og ýmsu öðru efni án endurgjalds.<sup>55</sup> Hér verða ekki nefndar tölur um fjölda keypra mynda vegna trúnaðar við rekstraaðila. Af fréttum má þó vera ljóst að salan hleypur á hundruðum þúsunda mynda á ári.

Sex til sjö af hverjum tíu heimilum eru í áskrift að áskriftarsjónvarpi, innlendum og erlendum stöðvum. Þetta samsvarar því að um 70.000–90.000 heimila af 120.000–125.000 heimilum séu í áskrift að innlendum og erlendum sjónvarpsstöðvum. Fjöldi áskrifenda að einstökum stöðvum er ekki gefinn hér upp vegna trúnaðar. Út frá könnunum er þó unnt að draga upp grófa mynd af þróun á áskrifta yfir nokkurt árabíl.

*Mynd 7.4* sýnir áskriftir að Stöð 2, Sýn (nú Stöð 2 Sport) og Fjölvarpi sem hlutfall af einstaklingum/heimilum á árabílinu 1995–2007. Áskrifendur eru flestir að Stöð 2 af einstökum stöðvum. Fimm árum eftir að stöðin hóf útsendingar voru sex af hverjum tíu heimilum með áskrift að stöðinni, eða allt að 50.000 heimili (Ragnar Karlsson, Hilmar Thor Bjarnason, Þorbjörn Broddason og Margrét Lilja Guðmundsdóttir, 2000: 103). Undanfarin áratug eða svo hefur áskrifendafjöldi að stöðinni ekki haldið í við fjölgun heimila og áskrifendum hefur fækkað sem hlutfall af mannfjölda. Síðustu ár hafa milli fjögur og fimm heimili af hverjum tíu verið í áskrift að stöðinni, en það jafngildir um 40.000–50.000 áskriftum.

Mynd 7.4. Áskriftir að einstökum sjónvarpsstöðvum og endurvarpi erlends sjónvarps 1995–2008 (hlutfall af mannfjölda/heimilum, %)



<sup>55</sup> Áhöld eru um hvort líta beri á þáttasölusjónvarp sem sjónvarp í hefðbundnum skilningi eða einfaldlega sem myndbandaleigu á rafrænu formi.

*Skýringar:* Upplýsingar samkvæmt könnunum s. hl. árs. Hlutfall áskrifta að Stöð 2, Sýn og Bíórásarinnar af mannfjölda á aldrinum 12–80 ára. Áskriftir að erlendu endurvarpi sem hlutfall af heimilum í árslok.

\* Sýn nefnist í dag Stöð 2 Sport.

\*\* Bíórásin nefnist í dag Stöð 2 bíó.

*Heimildir:* Capacent; Hagstofa Íslands; Ragnar Karlsson, Hilmar Thor Bjarnason, Þorbjörn Broddason og Margrét Lilja Guðmundsdóttir, 2000: 103.

Áskrifendur að Sýn (nú Stöð 2 Sport) hafa verið um það bil helmingi færri, eða sem samsvarar áskriftum milli 20 og 30 prósent heimila. Á síðustu tveimur árum eða svo má gera ráð fyrir að áskrifendum stöðvarinnar hafi fjölgað talsvert eftir að stöðin hreppti sýningarrétt að vinsælum íþróttaviðburðum, þar á meðal að beinum útsendingum frá ensku knattspyrnunni.

Áskrift að erlendu sjónvarpsstöðvum hefur aukist verulega hin síðari ár. Um það bil þriðjungur heimila hafði aðgang að erlendu sjónvarpi í endurvarpi árið 2008, eða milli 35.000 og 40.000 heimili.<sup>56</sup> Þar af voru áskrifendur að endurvarpi innlendra aðila um 30.000 í árslok 2008.

#### 2.14.4 Rekstraraðilar einkarekinna sjónvarpstöðva

Mikillar samþjöppunar gætir á eignarhaldi stöðva (sjá *töflu 7.4*). Rekstraraðilar svonefndra markaðsstöðva, þ.e. þeirra sem fjármagnaðar voru með sölu áskrifta og tekjum af birtingu auglýsinga og kostun, voru fimm talsins við síðustu áramót. Síðan þá síðan hefur einn rekstraaðili helst úr lestinni.

Tafla 7.4. Rekstraraðilar einkarekinna sjónvarpsstöðva 1995–2008 (markaðsstöðvar)

	Fjöldi stöðva	Fjöldi rekstraraðila	Fjöldi rekstraraðila eftir fjölda stöðva				
			Ein	Tvær	Þrjár	Fjórar	Fimm
1995	4	3	2	1	–	–	–
2000	7	4	3	–	–	1	–
2005	8	3	1	1	–	–	1
2008	8	5	4	–	–	1	–

*Skýringar:* Sjónvarpsstöðvar með langtímaleyfi sem sendu reglulega út eigin dagskrá í árslok. Móðurfélög og dótturfélög eru hér talin til eins og sama rekstraraðila, sem og félög með eignatengsl í gegnum stærstu hluthafa beggja félaga. Stöðvar sem senda út mismunandi dagskrá á fleiri en einni dagskrárrás teljast hér sem ein stöð (s.s. *Stöð 2 Sport* og undirstöðvar hennar). Að frátöldum trúboðsstöðvum.

*Heimild:* Hagstofa Íslands.

<sup>56</sup> Ekki er vitað með vissu hversu mörg heimili eru með móttökubúnað fyrir erlendar gervihnattastöðvar. Samkvæmt könnun Hagstofunnar á upplýsingatæknibúnaði á heimilum árið 2008 voru sex prósent heimila með gervihnattadisk (Hagstofa Íslands, *Hagtölur » Ferðamál, samgöngur og upplýsingatækni » Upplýsingatækni*, tafla: Tæknibúnaður heimila 2002–2008). Það jafngildir um jafngildir því að um 7.000 heimili hafi verið með slíka móttöku sjónvarps. Einnig er ekki kunnugt um að hvaða þjónustu heimilin kaupa, en ekki sennilegt er flest þeirra séu með móttökubúnað fyrir Sky stöðvarnar, eða milli 5.000 og 7.000 heimili að því er ætlað var árið 2007 (*eyjan.is*, 9. ágúst 2007).

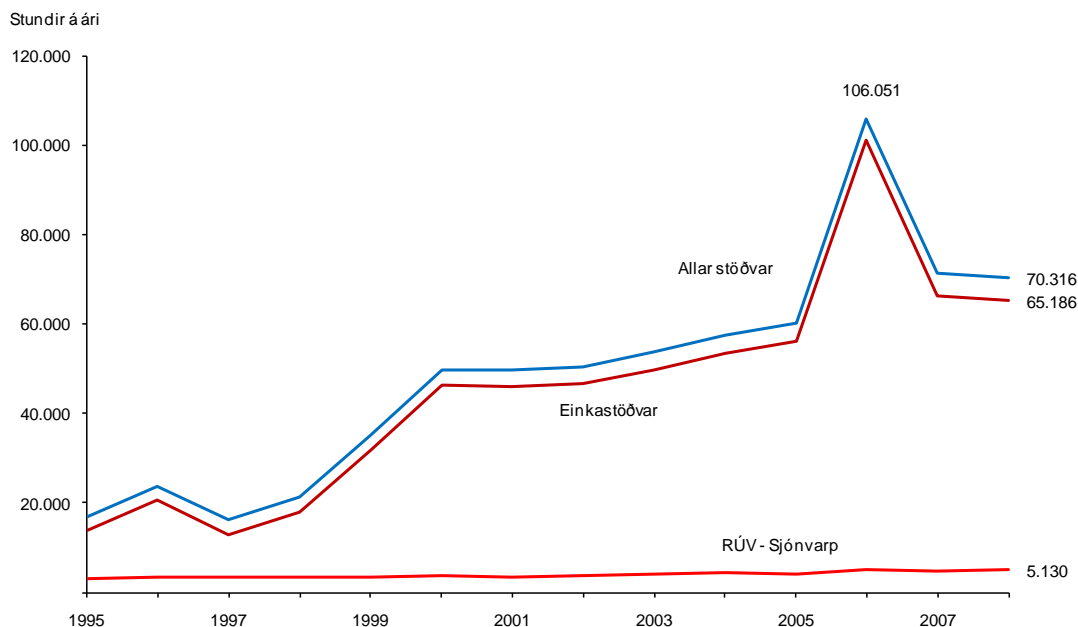
Af þeim átta markaðsdrifnu sjónvarpstöðvum í einkaeigu sem starfræktar voru um síðustu áramót eru fjórar í eigu 365 miðla ehf., en þetta eru Stöð 2, Stöð 2 Sport, Stöð 2 Bíó og Stöð 2 Extra. Hinir fjórir rekstraraðilarnir ráku allir eina stöð hver. Auk Skjásins ehf. sem gerir út Skjá 1, voru þetta ÍNN-Íslands Nýjasta nýtt ehf. sem er rekstraraðili ÍNN, Nova hf. og starfrækir samnefnda stöð og Extra.is ehf. starfrækir stöðina N4 á Akureyri.

## 2.14.5 Dagskrárframboð í sjónvarpi

### 2.14.5.1. Útsendingartími

Framboð sjónvarpsefnis hefur margfaldast á undanförunum árum samfara fjölgun stöðva. Á mynd 7.5 er árlegur útsendingartími sjónvarps sýndur á árabílinu 1995–2008. Frá 1995 hefur útsendingartími sjónvarps fjórfaldast, eða frá því að vera um 17.000 klukkustundir við upphaf tímabilsins í ríflega 70.000 stundir árið 2008. Útsendum stundum fækkaði reyndar um 36.000 stundir á sl. tveimur árum.<sup>57</sup> Einkareknar stöðvar senda út yfir níu af hverjum tíu tímum. Samanlagður útsendingartími almennu stöðvanna Sjónvarpsins, Skjás 1 og Stöðvar 2 árið 2008 var yfir 22.000 stundir, eða laust innan við þriðjungur af heildarútsendingartíma sjónvarps.

Mynd 7.5. Árlegur útsendingartími sjónvarps 1995–2008



Heimild: Hagstofa Íslands.

<sup>57</sup> Ástæða þessarar fækkunar stafar af því að á árinu 2006 sendu tveir aðilar út íþróttaviðburði í beinni útsendingu á fjölda rása samtímis, í stað aðeins eins frá haustinu 2008.

Daglegur og vikulegur útsendingartími og útsendingardagar sjónvarpsstöðva sem sendu út í lok síðasta árs 2008 eru sýndir í töflu 7.5. Allar stöðvanna sendu út sjö daga vikunnar. Flestar þeirra sendu jafnframt út allan sólarhringinn eða fast að því. Daglegur útsendingartími Sjónvarpsins er mun takmarkaðri en einkastöðvanna, en stöðin sendi að jafnaði út 14 klukkustundir daglega.

Tafla 7.5. Útsendingartími og útsendingardagar sjónvarpsstöðva 2008

	Útsendar klst. á viku að jafnaði	Útsendar klst. á Dag að jafnaði	Útsendingardagar í viku að jafnaði
<i>Ríkisútvarpið</i>			
Sjónvarpið	98	14	7
<i>Einkareknar stöðvar</i>			
ÍNN	168	24	7
Nova Tíví	168	24	7
N4	42	6	7
Ómega	168	24	7
Skjár 1	168	24	7
Stöð 2	168	24	7
Stöð 2 Extra	168	24	7
Stöð 2 Bíó	168	24	7
Stöð 2 Sport <sup>1</sup>	154	22	7

*Skýring:* Einkareknar sjónvarpsstöðvar með langtímaleyfi sem sendu út eigin samsetta dagskrá í lok árs 2008, ásamt Ríkisútvarpinu – Sjónvarpi. Útsendingartími er miðaður við lengd útsendinga árið 2008.

<sup>1</sup> Ásamt undirstöðvum.

*Heimild:* Hagstofa Íslands.

#### 2.14.5.2 Endursýningar

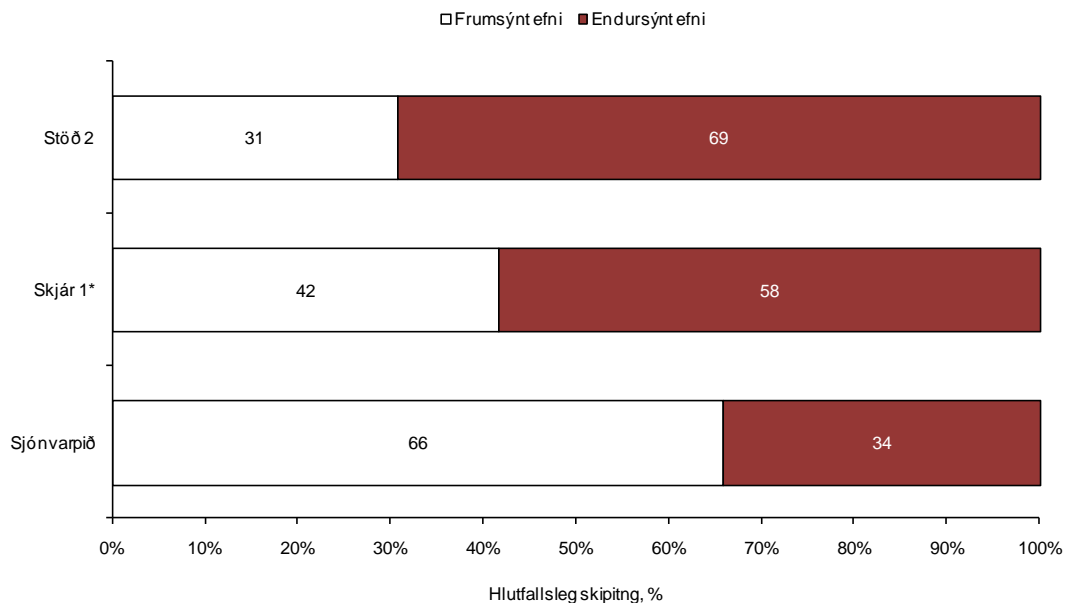
Lenging daglegs útsendingartíma sjónvarps hefur leitt til þess að hlutfall endursýninga hefur aukist stórlega af útsendri dagskrá margra stöðva. Lætur nærri að sjö af hverjum tíu dagskrártímum í sjónvarpi sé endursýnt efni.<sup>58</sup>

*Mynd 7.6* sýnir hlutfallslega skiptingu milli frumsýnds og endursýnds efnis árið 2008 á dagskrá almennu efnisstöðvanna þriggja, Sjónvarpsins, Skjás 1 og Stöðvar 2. Hlutfall endursýnds efnis er umtalsvert lægra í Sjónvarpinu en á hinum stöðvunum, þótt endursýningum hafi fjölgað samfara lengingu daglegs útsendingartíma stöðvarinnar. Ekki er allskostar sanngjarnt að leggja að jöfnu hlutfall endursýninga í Sjónvarpinu og stöðva sem senda út allan sólarhringinn eða fast að því. Undanfarin ár hafa frumsýndar stundir engu að síður verið fleiri í Sjónvarpinu en á dagskrá hinna

<sup>58</sup> Nætursjónvarp sumra sjónvarpsstöðvanna samanstendur af viðstöðulausri útsendingu ókynnta tónlistarmyndbanda eftir að eiginlegri dagskrá lýkur.

stöðvanna (sjá frekar um þetta í Ragnari Karlssyni og Þorbirni Broddasyni, 2006; Þorbirni Broddasyni, 2005: 78-79).<sup>59</sup>

Mynd 7.6. Frumsýnt og endursýnt efni á dagskrá almennra sjónvarpsstöðva 2008 (hlutfallsleg skipting, %)



*Skýring:* Hlutfallsleg skipting útsendingartíma að frátöldum auglýsingum, fjarsölu, uppfyllingum og dagskrárkynningum og óflokkuðu efni.

\* Hlutfall frumsýnds og endursýnds efnis að frádregnum tónlistarmyndböndum.

*Heimild:* Hagstofa Íslands.

Dagskrá sérefnisstöðvanna Omega, Stöðvar 2 Bío og Stöðvar 2 Extra samanstendur að stórum hluta af endursýningum. Auk endursýninga, skipa beinar útsendingar frá íþróttaviðburðum stóran sess í útsendingum Stöðvar 2 Sport. Um Nova TV gegnir öðru máli, en stöðin sendir viðstöðulaust út tónlistarmyndbönd allan sólarhringinn.

#### 2.14.6 Dagskrárefni sjónvarps

Dagskrárefni stöðvanna er með margvíslegu sniði. Á meðan sumar stöðvar leggja ýmist áherslu á alhliða eða fjölbreytta dagskrá er efnisframboð annarra mun einsleitara. Fjölbreytni efnis fer að sjálfsgöðu eftir því hvort markahópar stöðvanna eru almennir sjónvarpsáhorfendur eða afmarkaðir hópar eftir áhugasviðum og aldri.

Lengi vel einkenndist dagskrá sjónvarpsstöðva af alhliða efnisframboði, fréttum, fræðsluefni, leiknu efni, skemmtidagskrá, íþróttum og efni fyrir börn og unglinga. Eftir

<sup>59</sup> Endursýningum hefur þó fjölgað mikið í Sjónvarpinu upp á síðkastið. Að frátöldum fréttum og íþróttum hefur sumardagskrá stöðvarinnar í ár verið að verulegum hluta endursýnt efni, innlent jafnt sem erlent.

Því sem sjónvarpsstöðvum hefur fjölgað og samkeppni aukist um áhorfendur sem dreifast í auknum mæli á milli stöðva, hefur orðið æ algengara að sjónvarpsstöðvar einskorði sig við flutning tiltekins efnis, líkt og algengt er í hljóðvarpi (sjá umfjöllun í kafla 6.3.2).

Efnissérhæfing er að öllu jöfnu mest í áskriftarsjónvarpi. Slík sérhæfing er þó einnig vel þekkt á meðal stöðva sem senda út opna dagskrá en efni þeirra er oft tengt fréttum, fjármálaumfjöllun, eða lífsstíl og neyslu, s.s. tísku, ferðalögum. Í kjölfar stafrænna útsendinga er næsta augljóst að efnissérhæfing milli sjónvarsstöðva kemur til með að aukast og að sérefnistöðvum eða þemastöðvum (e. *thematic channels*) muni fjölga frá því sem nú er (Iosifidis, 2007; Iosifidis, Steemers og Wheeler, 2005).

Hér á landi hefur tilhneigingar til sérhæfingar gætt í vaxandi mæli hér á landi með fjölgun einkarekinna sjónvarpsstöðva. Skipta má einkasjónvarpsstöðvum upp eftir efni og efnistilhöfðun, eða dagskrársniði, eins og sýnt er í *töflu 7.6*. Frá aldamótum hefur þemastöðvum farið fjölgandi, en fyrir þann tíma voru þær aðeins tvær, trúboðsstöðin Omega (frá 1995) og staðarstöðin Sjónvarp Hafnarfjarðar (1995–2001). Sex af þeim átta einkareknu stöðvum sem senda út um þessar mundir teljast þemastöðvar: tvær sérhæfa sig í leiknu efni og skemmtiefni meðan hinar eru talmáls-, íþrótta- tónlistar- og trúboðsstöð. Á síðasta ári voru hart nær þrír fjórðu af efnisframboði einkastöðvanna á vegum þemastöðva.

Tafla 7.6. *Einkareknar sjónvarpsstöðvar eftir dagskrársniði 1995–2008*

	<i>Almennar stöðvar</i>	<i>Frétta- og talmálsstöðvar</i>	<i>Leikið efni, skemmtiefni</i>	<i>Íþróttastöðvar</i>	<i>Tónlistarstöðvar<sup>1</sup></i>	<i>Staðarstöðvar<sup>1</sup></i>	<i>Trúboðsstöðvar</i>
<i>Stöðvar, fjöldi</i>							
1995	3	–	–	–	–	1	1
2000	2	–	1	1	1	2	1
2005	2	1	2	2	1	3	1
2008	2	1	2	1	1	1	1
<i>Útsendingartími í klst.</i>							
1995	5.072	–	–	–	–	80	8.760
2000	15.839	–	8.784	3.525	8.753	505	8.784
2005	16.777	1.024	13.871	7.044	3.624	5.098	8.760
2008	17.405	8.784	12.535	10.538	5.000	2.140	8.784
<i>Útsendingartími, %</i>							
1995	37	–	–	–	–	1	63
2000	34	–	19	8	19	1	19
2005	30	2	25	13	6	9	16

*Skýringar:* Sjónvarpsstöðvar með langtímaleyfi sem sendu reglubundið út eigin dagskrá á árinu. Flokkun stöðva eftir dagskrársniði er byggð á megin einkennum dagskrárlíða og skilgreiningu stöðvanna sjálfra. Samtala undirlíða þarf ekki að koma heim við heildartölur vegna sléttunar talna. Stöðvar sem senda út mismunandi dagskrá á fleiri en einni dagskrárrás teljast hér sem ein stöð (s.s. *Stöð 2 Sport* og undirstöðvar hennar).

<sup>1</sup> Staðbundnar stöðvar sem leggja aðallega áherslu á staðarmál.

*Heimild:* Hagstofa Íslands.

## 2.14.7 Dagskrá Sjónvarpsins, Skjás 1 og Stöðvar 2

Dagskrárefni Sjónvarpsins, Skjás 1 og Stöðvar 2 er í veigamiklum atriðum frábrugðið efni annarra stöðva sem er einsleitara og sniðið að áhugasviði tiltekinna hópa. *Tafla 7.7* og *mynd 7.7* sýna skiptingu dagskrár Sjónvarpsins, Skjás 1 og Stöðvar 2 eftir helstu efnisflokkum daglangt og á kjörtíma (e. *prime time*).<sup>60</sup> Kjörtími Sjónvarpsins og Skjás 1 er skilgreindur frá kl. 19:00 til 23:00 en kjörtími Stöðvar 2 stendur frá 18:30 til 23:00. Ástæða þess að kjörtími Stöðvar 2 hefst hálf tíma fyrr en kjörtími hinna stöðvanna er sú að kvöldfréttatími stöðvarinnar hefst klukkan 18:30. Efnisskipting á kjörtíma er sérstaklega tekinn til athugunar vegna þess að þá horfa flestir á sjónvarp og dagskrá stöðvanna er að öllu jafna fjölbreyttari en á öðrum tímum dagsins.

Talsverður munur er á skiptingu dagskrár eftir efnisflokkum milli stöðvanna, daglangt sem á kjörtíma. Munurinn er einkum sláandi milli Skjás 1 og hinna stöðvanna tveggja. Megnið af daglegri dagskrá Skjás 1 er leikið efni, skemmtiefni, og sjálfshjálpar- og lífsstílsþættir, að ógleymdri tónlist. Sama er að segja um efnisskiptingu á kjörtíma, en níu að hverjum útsendum tímum er leikið efni og skemmtiefni. Tónlist fyrirfinnst hins vegar ekki á dagskrá stöðvarinnar á kjörtíma, en tónlistarmyndbönd eru uppistaðan í nætur dagskrá og fram eftir degi áður en eiginleg dagskrá hefst síðdegis. Efni sem flokkast sem upplýsing og menning er verulega takmarkað á dagskrá stöðvarinnar; efni fyrir börn og unglínga og íþróttir er hverfandi eða er alls ekki á dagskránni.

Tafla 7.7. Dagskrá almennra sjónvarpsstöðva eftir efni daglangt 2008 og á kjörtíma 2005

	Upplýsing og menning <sup>1</sup>	Leikið efni	Skemmti- efni	Tón- list	Íþróttir	Börn og ung- lingar	Annað <sup>2</sup>	Alls
<i>Daglangt (2008)</i>								
<i>Stundir á ári</i>								
Sjónvarpið	1.207	1.961	234	57	668	554	448	5.130
Skjár 1	163	1.886	103	5.503	43	–	1.086	8.784
Stöð 2	1.086	4.981	306	238	87	1.316	607	8.621
<i>Hlutfallsleg skipting, %</i>								

<sup>60</sup> Flokkun efnis er byggð á úttekt á sjónvarpsmarkaði í Evrópu sem gerð var fyrir framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (David Graham and Assoc. Ltd., 2005). Skipting dagskrárefnis stöðvanna er ekki fullkomlega sambærileg. Því er hér aðeins um nálgun að ræða.

Sjónvarpið	24	38	5	1	13	11	9	100
Skjár 1	2	21	1	63	–	–	12	100
Stöð 2	13	58	4	3	1	15	7	100

Á kjörtíma (2005)<sup>3</sup>

Hlutfallsleg skipting, %

Sjónvarpið	39	45	9	–	3	4	–	100
Skjár 1	10	58	32	–	–	–	–	100
Stöð 2	26	43	31	–	0	–	–	100

*Skýringar:* Nálgaðar tölur fyrir efnisskiptingu á Stöð 2 að hluta. Samtala undirliða þarf ekki að koma heim við heildartölur vegna sléttunar talna.

Kjörtími: Sjónvarpið og Skjár 1 19:00–23:00; Stöð 2 18:30–23:00.

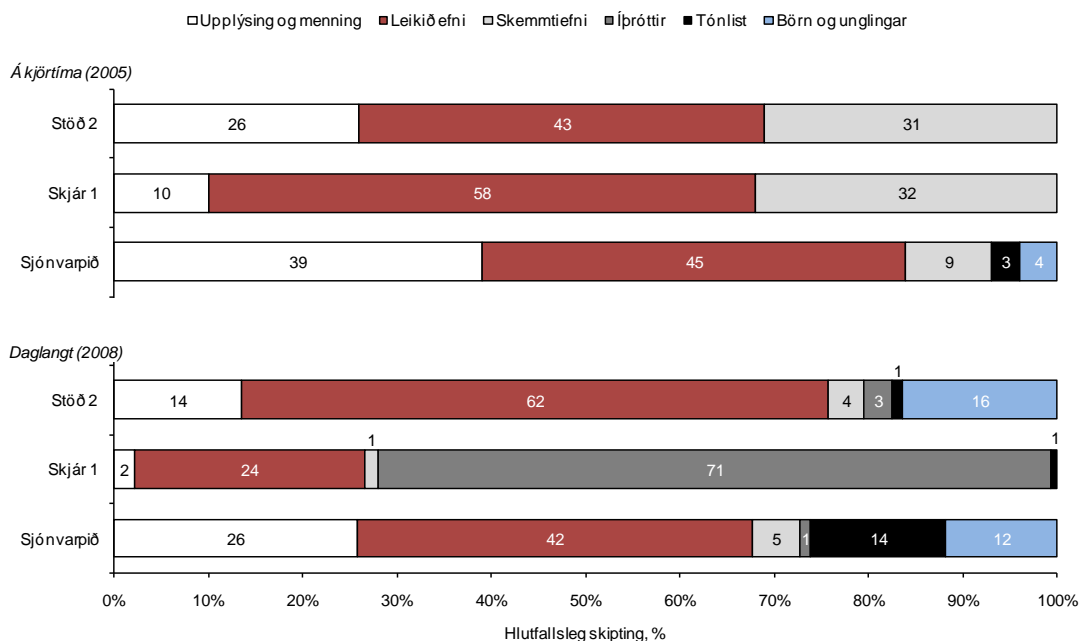
<sup>1</sup> Fréttir, fréttaskýringar, veður, umræðuþættir og þættir um samfélagsmál, vísindi, listir og trúmál.

<sup>2</sup> Auglýsingar, fjarsala, uppfyllingar, dagskrárkynningar, stúfar og óflokkað efni.

<sup>3</sup> Efnisskipting samkvæmt auglýstri dagskrá í um tveggja vikna skeið í mars 2005.

*Heimildir:* Hagstofa Íslands (daglangt); Ragnar Karlsson og Þorbjörn Broddason, 2006 (á kjörtíma).

Mynd 7.7. Dagskrá almennra sjónvarpsstöðva eftir efni 2008 daglangt og á kjörtíma 2005 (hlutfallsleg skipting, %)



*Skýringar:* Hlutfallsleg skipting útsendingartíma að frátöldum auglýsingum, fjarsölu, dagskrárkynningum og óflokkuðu efni. Sjá annars skýringar við töflu 7.7.

*Heimildir:* Hagstofa Íslands (daglangt); Ragnar Karlsson og Þorbjörn Broddason, 2006 (á kjörtíma).



Efnisbreidd í Sjónvarpinu og Stöð 2 er mun meiri en á Skjá 1. Sjónvarpið sýnir hlutfallslega meira af efni sem flokka má til upplýsingar og menningar en Stöð 2, daglangt sem og á kjörtíma. Sama gildir um hlutfall barna- og unglingaefnis. Útsendir tímar af upplýsingu og menningu árið 2008 voru litlu fleiri í Sjónvarpinu en á Stöð 2. Sama er að segja um efni sérstaklega ætlað börnum og unglíngum, en Stöð 2 sendi út meira en helmingi fleiri stundir af slíku efni en Sjónvarpið. Þetta stafar að sjálfsgöðu af því að útsendar daglegar stundir á Stöð 2 eru mun fleiri en í Sjónvarpinu.

Dagskrárfjölbreytni Sjónvarpsins, Skjás 1 og Stöðvar 2 má meta eins og gert í *töflu 7.8*. Taflan sýnir hlutfall upplýsingar og afþreyingar á dagskrá þessara þriggja stöðva á árabílinu 1995 til 2008. Dagskrárfjölbreytni er hér sýnd sem mismunur á hlutfalli upplýsingar og afþreyingar í formi stuðuls er tekur gildi á bilinu -1 til +1. Eftir því sem gildi stuðulsins liggur nær -1 þeim mun meiri áherslu leggur stöðin á afþreyingu og því nær sem gildið liggur +1 því ríkari áhersla er á upplýsingaefni; þeim mun nær sem gildið liggur 0 þeim mun meira jafnvægi er á milli upplýsingar og afþreyingar í dagskrá stöðvanna.

Framboð afþreyingar hefur verið umtalsvert hærra á dagskrá stöðvanna þriggja öll árin en framboð upplýsingar. Meira jafnvægis hefur gætt á milli efnisflokkanna í dagskrá Sjónvarpsins en hinna stöðvanna.

Tafla 7.8. *Dagskrárfjölbreytni almennra sjónvarpsstöðva 1995–2008*

	Sjónvarpið		Skjár 1		Stöð 2	
	Upplýsing	Afþreying	Upplýsing	Afþreying	Upplýsing	Afþreying
<i>Stundir á ári</i>						
1995	781	1.540	•	•	..	..
2000	706	2.145	1.226	7.090	1.121	4.235
2005	1.032	2.123	165	8.090	1.574	5.144
2008	1.207	2.920	163	7.535	1.086	5.612
<i>Hlutfallsleg skipting, %</i>						
1995	34	66	•	•	..	..
2000	25	75	15	85	21	79
2005	33	67	2	98	23	77
2008	29	71	2	98	16	84
<i>Dagskrárfjölbreytni</i>						
1995	-0.33		•		..	
2000	-0.51		-0.70		-0.58	
2005	-0.35		-0.96		-0.53	
2008	-0.42		-0.96		-0.68	

*Skýringar:* Hlutfallsleg skipting útsendingartíma milli upplýsingar og afþreyingar.

---

Efnisflokkar:

Upplýsing: fréttir, fréttaskýringar, veður og þættir um samfélagsmál, menning, listir, trúmál og vísindi.

Afþreying: leikið efni, skemmtiefni, tónlist og íþróttir.

Dagskrárfjölbreytni tekur gildi frá -1 til +1, þar sem 0 táknar fullkomið jafnvægi milli upplýsingar og afþreyingar, -1 táknar algera áherslu á afþreyingu og +1 táknar algera áherslu á upplýsingu.

Dagskrárfjölbreytni reiknast þannig: upplýsing % – afþreying % \* 0,01.

*Heimild:* Hagstofa Íslands; eigin útreikningar.

#### 2.14.8 Uppruni dagskrár

Allar götur frá því að innlent sjónvarp hófst árið 1966 hefur eitt helsta einkenni þess verið hátt hlutfall erlends efnis á dagskrá. Fullyrða má að sjónvarpið hafi veitt „erlendum menningarstraumum inn í þjóðlífið af slíkum þunga að naumast verður jafnað til nokkurs sem á undan var gengið“ (Þorbjörn Broddason, 2005: 78). Í árdaga Sjónvarpsins varð strax ljóst að það væri af slíkum vanefnum búið að óhjákvæmilegt væri annað en að útlent efni myndi skipa stærri sess í dagskránni en heimalagað efni. Fyrirferð erlends efnis í sjónvarpi keyrði þó fyrst um þverbak með stórauðnum útsendingartíma í kjölfar tilkomu einkarekins sjónvarps.

Í norrænum og alþjóðlegum samanburði hefur íslenskt sjónvarp þrífaldlega svo gott sem vermt botnsætið hvað varðar hlutdeild innlends efnis af dagskrá (sjá t.d. De Bens, Kelly og Bakke, 1992; Buonanno, 2002; EAO, 2008b; Harrie, 2006; Medina, 2004; Nordenstreng og Varis, 1974; Sepstrup, 1989; Tunstall, 1977: 278-79; Tunstall, 2008; Tunstall og Machin, 1999; Varis 1984, 1985). Ef aðeins er miðað við uppruna leikins efnis er samanburðinn jafnvel enn óhagstæðari fyrir íslenskar sjónvarpsstöðvar (sjá t.d. De Bens og de Smaele, 2001; EAO, 2008b; Iosifidis, Steemers og Wheeler, 2005, 6. kafli). Leikið efni er kostnaðarsamt og regluleg framleiðsla slíks efnis hefur verið íslensku sjónvarpi ofviða. Innlend dagskrárgerð hefur því mestmegnis einskorðast við fréttir og fréttatengda dagskrárlíði, viðtals- og skemmtipætti hverskonar, gestakomur í sjónvarpssal og upptökur og beinar útsendingar frá íþróttakeppnum og kappleikjum, í stað efnis sem er frekara á mannafla og fjármuni í framleiðslu og kallar á umtalsverða forvinnu og eftirvinnslu. Þetta á reyndar ekki aðeins við Ísland. Óvíða er framleiðsla leikins efnis, fræðslu- og heimildarmynda og annars kostnaðarsams efnis mikil þrátt fyrir umtalsverða innlenda dagskrárgerð fyrir sjónvarp að öðru leyti (EAO, 2008b, 8. kafli; Medina, 2004).<sup>61</sup> Með örfáum undantekningum hefur innlend dagkrárgerð fyrir sjónvarp víðast hvar samanstaðið af framleiðslu efnis sem er tiltölulega ódýrt í framleiðslu, s.s. eins og leikjum, spjallþáttum, glensi og gríni, „raunveruleikasjónvarpi“ og blönduðum skemmtipáttum (Waisbord, 2004: 382). Ástæða þessa ljós þegar haft er í huga að hver þáttur í bandarísku þáttaröðinni *Law & Order* kostar ekki undir tveimur milljónum bandaríkjadala í framleiðslu (Pavlik, 2008: 163).

Framboð innlends efnis í sjónvarpi hefur engu síður margfaldast á undanförunum árum með fjölgun stöðva og samkeppni þeirra á milli um áhorfendur og auglýsendur. Innlend

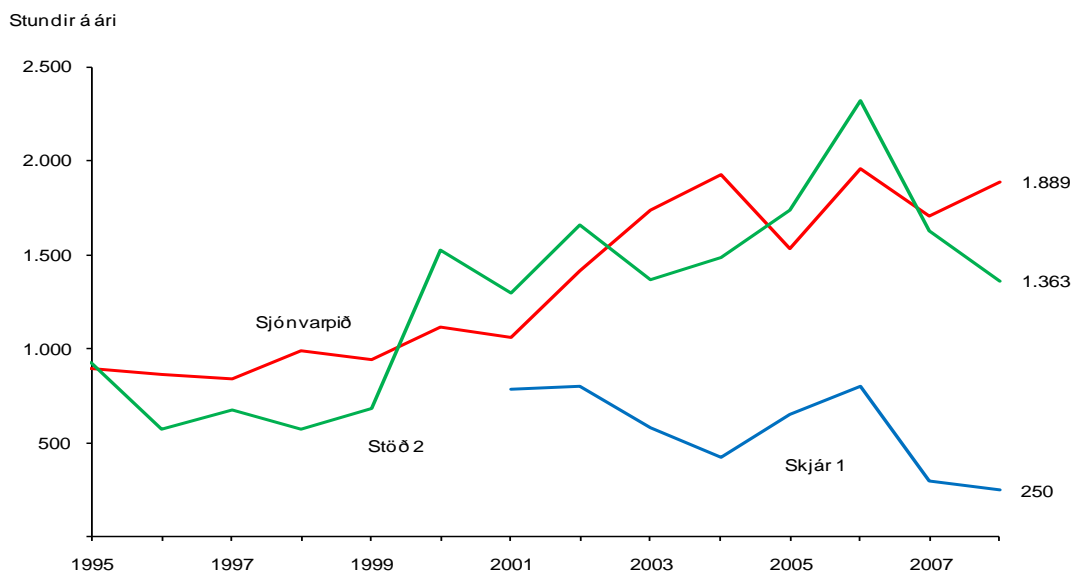
---

<sup>61</sup> Þetta skýrist meðal annars af því að meðal framleiðslukostnaður við hverja klukkustund af leiknu efni á stöðvum Independent Television (ITV) í Bretlandi árið 1999 var um 70 prósentum hærri en kostnaður við framleiðslu hvernar klukkustundar af skemmtiefni og fjórum sinnum hærri klukkustund af framleiddu barnaefni (Doyle 2002b: 81). Ekki er ástæða til að ætla að viðlíka eigi ekki við annars staðar, né að þetta hlutfall hafi breyst svo nokkru nemi síðan.

dagskrágerð hefur sömuleiðis orðið fjölbreyttari með árunum. Á ríflega tuttugu ára tímabili, 1995–2008, fast að því tvöfaldaðist innlent efni í Sjónvarpinu, á Skjá 1 og Stöð 2, úr ríflega 1.800 stundum árið 1995 í 3.500 stundir í fyrra. Samanlagt hlutfall innlends efnis á dagskrá sjónvarpstöðvanna þriggja árið 2008 var það sama og árið 1995, eða sléttur fjórðungur.<sup>62</sup> Í ljósi þess að obbinn af efni á dagskrá íslenskra sjónvarpsstöðva er erlent efni, er umhugsunarvert hvort unnt sé að tala um íslenskt sjónvarp yfirhöfuð (sjá umræðu um þetta í Ragnari Karlssyni og Þorbirni Broddasyni, 2006; Þorbirni Broddasyni, 2005: 77-79).

Myndir 7.8 og 7.9 sýna sýndar klukkustundir af árlegum sýningum innlends efnis og hlutfall þess á dagskrá almennu sjónvarpsstöðvanna, Sjónvarpsins, Skjás 1 og Stöðvar 2, á árabílinu 1995–2008.

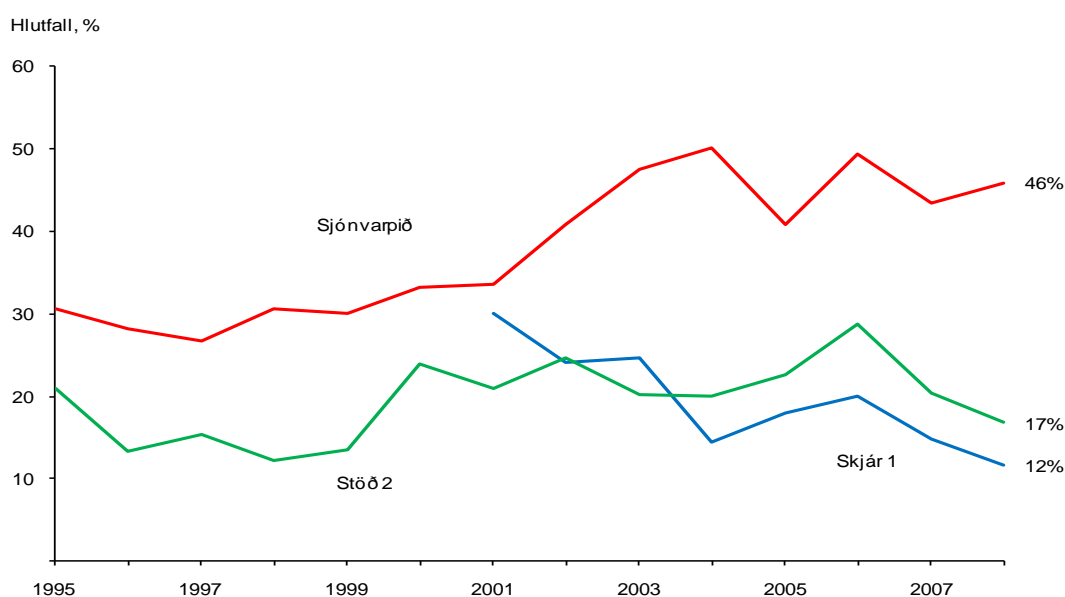
Mynd 7.8. Innlent efni á dagskrá almennra sjónvarpsstöðva 1995–2008 (stundir á ári)



Heimild: Hagstofa Íslands.

<sup>62</sup> Hafa þer hugfast að um bæði frumsýnt og endursýnt innlent efni að ræða. Ef aðeins væri miðað við frumsýndar stundir væri þetta hlutfall nokkru lægra á síðasta ári en árið 1995 þar sem endursýningar efnis, einkum innlends efnis, hafa aukist stórlega síðustu árin.

Mynd 7.9. Hlutfall innlends efnis á dagskrá almennra sjónvarpsstöðva 1995–2008 (%)



Heimild: Hagstofa Íslands.

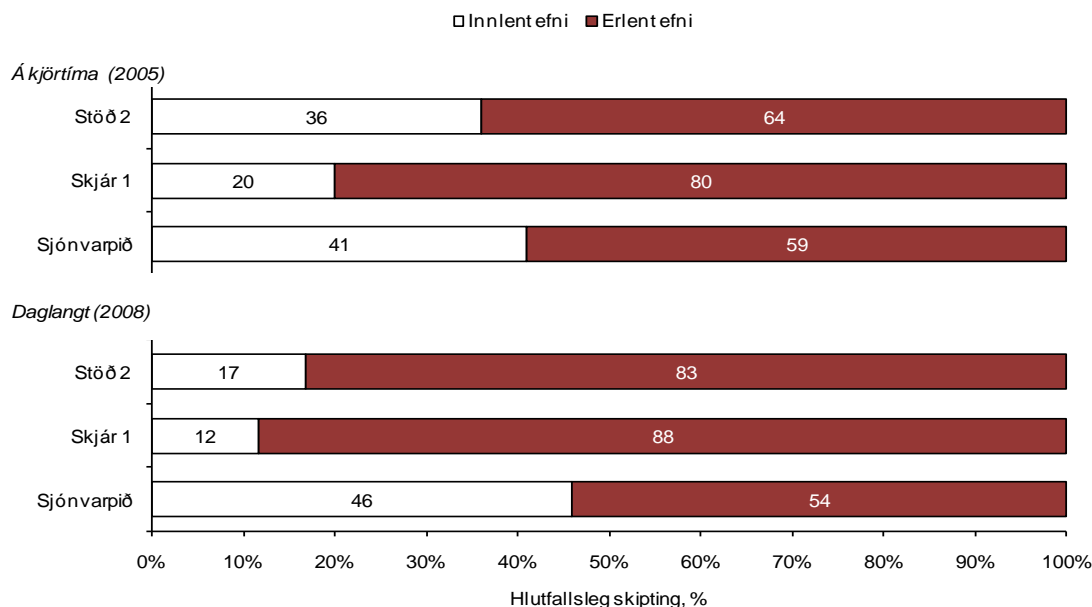
Framboð innlends efnis í Sjónvarpinu hefur nær tvöfaldast frá því um miðjan síðasta áratug og innlent efni á Stöð 2 hefur á sama tíma aukist um nær 50 af hundraði. Innlent efni í Sjónvarpinu nálgast nú að vera helmingur af dagskrárefni stöðvarinnar, eða sambærilegt og er í írsku ríkissjónvarpinu RTÉ (Evrópuráðið/Eri Carts, 2009: 29), frá því að vera að jafnaði allan síðasta áratug rétt um þriðjungur. Hæst fór hlutur innlends efnis árið 2005, en þá voru sýningar á innlendu efni helmingur af dagskrártíma stöðvarinnar. Innlent efni á Stöð 2 hefur undanfarin ár verið að jafnaði um fjórðungur af dagskrártímanum. Hlutfallslegur samaburður á milli stöðvanna er þó ekki allskostar sanngjarn vegna mismunandi lengdar á daglegum útsendingartíma þeirra. Sum árin hefur fjöldi stunda af sýndu innlendu efni á Stöð 2 verið meiri á Stöð 2 þrátt fyrir að hlutfall innlends efnis hafi verið nokkru lægra en í Sjónvarpinu. Í fyrra sendi Sjónvarpið út yfir 500 fleiri stundir af innlendu dagskrárefni en á Stöð 2.

Sýningum á innlendu efni á Skjá 1 hefur fækkað talsvert undanfarin ár, hvort heldur er í tímum talið eða að tiltölu. Hlutfall innlends efnis á Skjá 1 er umtalsvert minna en á hinum stöðvunum. Innlent efni hefur hin síðari ár verið innan við 20 af hundraði af útsendingartíma stöðvarinnar að tónlistarmyndböndum frátöldum. Á síðasta ári var innlent efni 12 prósent af dagkrárefnistöðvarinnar.

Fjölmíðlakannanir sýna að íslenskir áhorfendur taka íslensku efni með þökkum. Innlend dagskrárgerð nýtur óskoraðra vinsælda í samanburði við megnið af erlendu efni. Í þessu ljósi þessa er eðlilegt að stöðvarnar leggi eftir föngum áherslu á sýningar innlends efnis á kjörtíma fremur en á erlent efni. Mynd 7.10 sýnir hlutfallslega skiptingu innlends og erlends efnis á dagskrá Sjónvarpsins, Skjás 1 og Stöðvar 2 daglangt og á

kjörtíma árið 2005. Nokkru ríkari áhersla var lögð á sýningar innlends efnis á kjörtíma á einkastöðvunum en í Sjónvarpinu. Þetta kann að hafa breyst síðan.<sup>63</sup>

Mynd 7.10. Innlent og erlent efni á dagskrá almennra sjónvarpsstöðva 2008 daglangt og á kjörtíma 2005 (hlutfallsleg skipting, %)



*Skýringar:* Hlutfallsleg skipting útsendingartíma milli innlends og erlends efnis að frátöldum auglýsingum, fjarsölu, uppfyllingum og dagskrárkynningum.

Kjörtími: Sjónvarpið og Skjár 1 19:00–23:00; Stöð 2 18:30–23:00. Efnisskipting á kjörtíma er samkvæmt auglýstri dagskrá um tveggja vikna skeið í mars árið 2005.

*Heimildir:* Hagstofa Íslands (daglangt); Ragnar Karlsson og Þorbjörn Broddason, 2006 (á kjörtíma).

Þrátt fyrir að innlendri dagkrágerð í Sjónvarpinu hafi vaxið fiskur um hrygg á síðustu árum og nú sé svo komið að u.þ.b. helmingur dagskrártíma stöðvarinnar sé innlent efni, þá hún engu að síður eftirbátur opinberu norrænu systurstöðvanna í þessu efni (Nordicom, [www.gu.se/](http://www.gu.se/)). Um árábil hefur innlent efni til að mynda verið um þrjár fjórðu af dagskrá sænska ríkissjónvarpsins, SVT. Sjónvarpið sver sig fremur í ætt við norrænar einkastöðvar varðandi skiptingu milli innlends og erlends efnis. Innlent efni á stóru sænsku einkastöðvunum var að jafnaði um helmingur dagskrártímans. Á kjörtíma, hins vegar, er innlent efni svo til eingöngu á dagskrá (Engblom og Wormbs, 2007). Öndvert við það sem á við hér á landi gefur þetta Gustafson tilefni til að álykta sem svo að „Svensk television är till sin karaktär svensk. Här finns ingen trend. Den har varken blivit mindre eller mer svensk“ (Gustafsson, 2005: 107).

Sjónvarp – og reyndar hljóðvarp einnig – er í eðli sínu fjölþjóðlegir miðlar (sbr. Hjarvard, 1993; Nowell-Smith, 1991). Skipting efnis eftir uppruna er ekki nándar nærri eins einhlít eins og virst getur í fljótu bragði. Efnisgerð, efnishugmyndir, efnissnið, að ógleymdu stjórn- og tæknifyrirkomulagi sjónvarps eru meira og minna byggð á fyrirmyndum fegnum annars staðar frá líkt og McQuail bendir á „[t]here is the problem of dealing with transnational *formats* (as distinct from actual products). Much television

<sup>63</sup> Lausleg athugun sýnir að sýningum innlends efnis á kjörtíma hafi fækkað á Skjá 1 en aukist á Stöð 2 og í Sjónvarpinu.

and other media content has been effectively *internationalized* in terms of genre or format, even when it is locally produced“ (McQuail, 1992: 293).

Með aukinni samkeppni á sjónvarpsmarkaði um áhorfendur og efni sem vænlegt er til vinsælda hefur það orðið algengara að sjónvarpsstöðvar endurgeri vinsælt útlent efni.<sup>64</sup> Það getur verið álitaeftni hvort slíkt „blendingsefni“ skuli flokkast með öðru innlendu efni, eða sér sem einhvers konar millistig milli innlands og erlends efnis.<sup>65</sup> Eftir því sem sjónvarpsstöðvum fjölgar og áhorfendur dreifast meira á milli stöðva þeim mun kostnaðarsamara er að fanga athygli áhorfenda. Í því skyni að lágmarka óvissu um vinsældir nýs sjónvarpsefnis hafa sjónvarpsstöðvar í auknum mæli fetað sig inn á þær brautir að kaupa sýningar- og endurgerðarrétt að svo nefndum „format“ þáttum sem notið vinsælda á meðal áhorfenda annars staðar. Sala á slíkum réttindum hefur farið hríðvaxandi á seinni árum. Markaðsetning á ýmissi afleiddri vöru (e. *spin-off products*) tengist oft þvílíku sjónvarpsefni, s.s. eins og á útgáfurétti og markaðssetningu á tónlist með sigurvegurinum úr söngkeppnum (Iosifidis, Steemers og Wheeler, 2005: 148-56; IP, 2008; Moran og Malbon, 2006; Waisbord, 2004).

Einkareknar sjónvarpsstöðvar hér á landi hafa ekki verið neinn eftirbátur erlendra stöðva í þessum efnum. Vinsælar „raunveruleikabáttaraðir“ og keppnir hafa verið færðir í íslenskan búning að fengnu leyfi og greiðslu til réttihafa. Nær undantekningarlaust hefur verið um að ræða bandarískar og breskar þáttaraðir. Yfirlit yfir helstu þáttaraðir sem hafa verið endurgerðar fyrir íslenskt sjónvarp í seinni tíð er sýnt í *töflu 7.9*.<sup>66</sup>

Tafla 7.9. Endurgerðir erlendra sjónvarpsþáttaraða í íslensku sjónvarpi

Stöð	Íslensk heiti þáttaraðar	Tegund sjónvarpsefnis	Upphaf sýninga í íslenskri endurgerð	Erlent heiti þáttaraðar	Upprunaland þáttaraðar	Upphaf sýninga
Sirkus <sup>1</sup>	Ástarfleyð	Raunveruleikabáttur	2005	The Love Boat	Bandaríkin	1977
Skjár 1	Allt í drasli	Raunveruleikabáttur	2005	How Clean is Your House	Bretland	2003
	Íslenski parsveinninn	Raunveruleikabáttur	2005	The Bachelor	Bandaríkin	2002
	Ertu skarpari en skólakrakki?	Keppni	2007	Are You Smarter than a 5th Grader?	Bandaríkin	2007
	Singing Bee	Keppni	2008	The Singing Bee	Bandaríkin	2007
	Fyndnar fjölskyldumyndir	Skemmtiþáttur	2009	America's Most Funniest Home	Bandaríkin	1989

<sup>64</sup> Slík dagskrárgerð hefur stundum verið nefnd „hermikrákusjónvarp“ (e. *copycat TV*) (Moran, 1996), eða „McTV“ (Waisbord, 2005).

<sup>65</sup> Hér er slíkt dagskrárefni flokkað með öðru innlendu efni.

<sup>66</sup> Taflan sýnir aðeins þær þáttaraðir sem endurgerðar hafa verið með leyfi og samningum við réttihafa. Fjölmargar aðrar þáttaraðir í íslensku sjónvarpi hafa verið dregið dóm af erlendum þáttaröðum þótt ekki hafi verið greitt fyrir notkun hinnar upphaflegu fyrirmyndar.

				Videos <sup>2</sup>		
Stöð 2	Viltu vinna milljón?	Keppni	2003	Who Wants to Be a Millionaire?	Bretland	1998
	Idol stjórnuleit	Keppni	2003, 2005	American Idol <sup>3</sup>	Bandaríkin	2002
	X-Factor	Keppni	2005	X-Factor	Bretland	2004
	Hæðin	Raunveruleikaþáttur	2008	The Block	Ástralía	2003

*Skýringar:* ekki tæmandi upptalning.

<sup>1</sup> Nú Stöð 2 Extra.

<sup>2</sup> Byggt á japanskri þáttaröð „Kato-chan Ken-chan Gokigen TV“.

<sup>3</sup> Byggt á bresku þáttaröðinni Pop Idol sem upphaflega var tekin til sýninga árið 2001.

*Heimild:* eigin athugun.

#### 2.14.9 Heimsmynd íslensks sjónvarps

Uppruni erlends efnis á sjónvarpstöðvunum eftir mál- og menningarsvæðum telst seint bera vitni um fjölbreytni. Síðan innlent sjónvarp var innleitt fyrir meira en fjórum áratugum síðan hefur bandarískt efni ávalt verið fyrirferðarmest af erlendu efni, og á stundum af öllu efni að íslenskum dagskráliðum meðtöldum. Frá einstökum öðrum löndum er breskt efni því næst mest áberandi. Lætur nærri að allt að hverjar níu stundir af hverjum tíu af erlendu efni komi frá enskumælandi löndum. Efni frá öðrum málsvæðum hefur verið hverfandi á dagskrá allra stöðvanna, þar með talið frá Norðurlöndunum.<sup>67</sup>

*Tafla 7.10.* sýnir hlutfallslega skiptingu erlends efnis eftir uppruna í Sjónvarpinu, á Skjá 1 og Stöð 2 á árabílinu 1995 til 2008. Líkt og upplýsingarnar bera með sér hefur hlutfall bandarískt efnis af erlendu sýndu efni fremur aukist en hitt í Sjónvarpinu og á Stöð 2 á undanförunum árum, á sama tíma og dregið hefur úr því á Skjá 1.

*Tafla 7.10. Erlent efni á almennum sjónvarpstöðum eftir uppruna 1995–2008*

	Stundir af erlendu efni, alls	Hlutfallsleg skipting, %					Óflokkað og óskilgreint
		Banda-rískt	Breskt	Norrænt	Evrópskt, annað	Annað	
<i>Sjónvarpið</i>							
1995	2.035	31	11	5	6	4	43

<sup>67</sup> Af hálfu Sjónvarpsins virðist þó mega greina nokkra áherslubreytingu þar á undanfarin misseri sem væntanlega má að talsverðu leyti rekja til þjónustusamnings milli ríkisútvarpsins og menntamálaráðherra hvar kveðið er á um að Sjónvarpið skuli kappkosta að sýna efni frá Norðurlöndum sem og annað evrópskt efni (sjá *Samning um útvarpsþjónustu í almannabágu*, 2007, 5. gr.).

2000	2.248	41	12	5	7	4	32
2005	2.231	56	22	9	8	6	–
2008	2.227	51	23	12	9	5	1
<i>Skjár 1<sup>1</sup></i>							
2000	1.763	100	–	–	–	–	–
2005	2.965	87	12	–	–	1	–
2008	2.140	76	12	–	–	1	–
<i>Stöð 2</i>							
1995	3.498	67	11	0	8	10	4
2000	4.827	64	12	1	8	9	6
2005	6.104	58	11	1	3	10	17
2008	6.742	73	8	0	3	14	2

*Skýring:* Samtala undirliða þarf ekki að koma heim við heildartölur vegna sléttunar talna.

<sup>1</sup> Að frátöldum tónlistarmyndböndum.

*Heimild:* Hagstofa Íslands.

Í ljósi fyrirferðar bandarísku efnis á dagskrá sjónvarpsstöðvanna mætti ætla, með réttu eða röngu, að ímyndir af bandarískri menningu hafi orðið það inngrónar í vitund okkar að unnt sé að taka undir með einni af persónunum í mynd þýska kvikmyndaleikstjórans Wim Wenders, *Im Lauf der Zeit* frá 1976, að „the Yanks have colonised our subconscious“.<sup>68</sup>

## 2.15 Innlend og erlend dagskrárfjölbreytni

Mismunandi dagskrárfjölbreytni stöðvanna má meta út frá ólíku vægi innlands og erlends á dagskrá þeirra, eins og gert í *töflu 7.11*.<sup>69</sup> Dagskrárfjölbreytni Sjónvarpsins er mun meiri en hinna stöðvanna er varðar skiptingu milli innlands og erlends efnis. Aukið hlutfall innlands efnis á dagskrá hefur leitt til aukins jafnvægis í dagskrá Sjónvarpsins. Veruleg slagsíða er á dagskrá hinna stöðvanna, innlendu efni í óhag.

<sup>68</sup> Sjónvarpið er ekki eitt um að vera ofurselt bandarísku efni að miklu leyti. Uppruni kvikmynda í kvikmyndahúsum, svo að ekki sé talað um uppruna mynda á myndböndum og mynddiskum, er jafnvel enn einhæfari en uppruni efnis í sjónvarpi (Hagstofa Íslands, [www.hagstofa.is](http://www.hagstofa.is), [Hagtölur](#) » [Menningarmál](#) » Myndbönd og mynddiskar; Ragnar Karlsson, 2002a: 27-31, 2002b: 311-14).

<sup>69</sup> Sjá um skilgreiningu á dagskrárfjölbreytni í kafla 6.3.4 að framan.



Tafla 7.11. *Innlent og erlent efni á dagskrá almennra sjónvarpsstöðva 1995–2008*

	Sjónvarpið		Skjár 1 <sup>1</sup>		Stöð 2	
	Innlent efni	Erlent efni	Innlent efni	Erlent efni	Innlent efni	Erlent efni
<i>Tímar á ári</i>						
1995	897	2.035	•	•	927	3.498
2000	1.114	2.248	1.509	1.763	1.523	4.827
2005	1.534	2.231	650	2.965	1.762	6.104
2008	1.889	2.227	250	1.890	1.363	6.742
<i>Hlutfallsleg skipting, %</i>						
1995	31	69	•	•	21	79
2000	33	67	46	54	24	76
2005	41	59	18	82	22	78
2006	49	51	20	80	29	71
2007	43	57	15	85	20	80
2008	46	54	12	88	17	83
<i>Dagskrárfjölbreytni</i>						
1995	-0.38		•		-0.58	
2000	-0.34		-0.08		-0.52	
2005	-0.18		-0.64		-0.56	
2006	-0.02		-0.60		-0.42	
2007	-0.14		-0.70		-0.60	
2008	-0.08		-0.76		-0.66	

*Skýringar:* Samtala undirliða þarf ekki að koma heim við heildartölur vegna sléttunar talna.

Dagskrárfjölbreytni tekur gildi frá -1 til +1, þar sem 0 táknar fullkomið jafnvægi milli upplýsingar og afþreyingar, -1 táknar algera áherslu á afþreyingu og +1 táknar algera áherslu á upplýsingu.

Dagskrárfjölbreytni reiknast þannig: upplýsing % – afþreying % \* 0,01.

<sup>1</sup> Að frádregnum tónlistarmyndböndum.

*Heimild:* Hagstofa Íslands; eigin útreikningar.

Jafnvel þótt hlutfall innlends efnis hafi aukist umtalsvert hin síðari ár í Sjónvarpinu, vekur fyrirferð erlends efnis á dagskrá stöðvarinnar spurningu um hversu vel eða illa hefur tekist að tryggja menningarhlutverk Sjónvarpsins eins og kveðið er á um í lögum um Ríkisútvarpið (sbr. *Lög um Ríkisútvarpið ohf.*, 61/2007, II. kafli, 3. gr.). Í samningi menntamálaráðherra og Ríkisútvarpsins um útvarpsþjónustu í almannabágu sem er frá árinu 2007 er brugðist við þessu þar sem kveðið er á um að íslenskt sjónvarpsefni skuli hafa náð 65 prósentum af útsendingu á kjörtíma fyrir lok samningstímans árið 2112 (sjá *Samning um útvarpsþjónustu í almannabágu*, 2007, 3. gr.).

Líta má á aukna áherslu á innlenda dagskrárgerð, einkum á kjörtíma, sem viðbrögð stöðvanna við kröfum áhorfenda um innlent efni og aukinni samkeppni eftir áhorfendum og auglýsingum. Á hitt ber einnig að líta að hækkanir á sýningarrétti erlends efnis hafa hér haft einnig áhrif. Því fer vitanlega fjarri að hækkað innkaupaverð á erlendu efni eigi bara við um íslenskan sjónvarpsmarkað. Sömu tilhneigingar gætir víðast hvar í kjölfar samkeppni í sjónvarpi og stóraukins útsendingartíma sjónvarps. Innkaupaverð ítalskra sjónvarpsstöðva á erlendu sjónvarpsefni hækkaði allt að 1000 falt á níunda áratugnum í kjölfar mikillar fjölgunar stöðva og harðvítugrar samkeppni þeirra á milli (Collins, Garnham og Locksey, 1988: 24).

Á meðan Sjónvarpið var eitt um hituna var innkaupaverð erlends sjónvarpsefnis tiltölulega lágt í alþjóðlegum samanburði. Síðan þá hefur kostnaður við innkaup á erlendu efni stórlega hækkað, sérstaklega á vinsælu bandarísku efni. Frá því að Stöð 2 hóf útsendingar 1986 og fram til 1994 hækkaði innkaupaverðið að jafnaði um 25-30 prósent, eða frá 12 upp í 15-16 bandaríkjadali á mínútuna, að því að áætlað hefur verið. Sýningarréttur vinsæls efnis hækkaði mun meira (Ragnar Karlsson, Hilmar Thor Bjarnason, Þorbjörn Broddason og Margrét Lilja Guðmundsdóttir, 2000: 137). Árið 1995, greiddu íslensku sjónvarpsstöðvarnar milli 800 og 1.000 bandaríkjadali fyrir hverja dagskrárstund (50 mínútur) af vinsælu erlendu efni, eða sem samsvarar um 16-20 dölum á mínútuna (Hoskins, McFadyen og Finn, 1997: 70-71). Síðan þá hefur verðið hækkað enn frekar. Fyrir vinsælan þátt í bandarískri þáttaröð voru greiddir 5.000–5.500 bandaríkjadali á árið 2004, eða 100 til 110 dalir á mínútu (*Skýrsla nefndar menntamálaráðherra um íslenska fjölmiðla*, 2005: 159-60). Samkvæmt þessu hafa greiðslur fyrir sýningarrétt á vinsælum erlendum þáttum allt að því nifaldaðist frá því að því að Stöð 2 hóf útsendingar árið 1986 og fram til ársins 2004. Ekki er ljóst hvort erlent efnið hafi hækkað frekar í verði síðan.

Verðhækkun á sýningarrétti frá meiriháttar íþróttaviðburðum er enn öfgafyllri. Á alþjóðlegum markaði hækkaði sýningarétturinn fyrir útsendingar frá heimsmeistaramótinu í knattspyrnu fyrir samningstímamann 1994–1998 og samningstímans 2002–2006 þúsundfalt (Iosifidis, 2004). Árið 2005 var sjónvarpsrétturinn fyrir sýningar frá sænsku knattspyrnunni seldur til fimm ára fyrir 1.350 milljónir sænskar krónur; sama ár voru greiddar 900 milljónir sænskra króna fyrir sýningarréttinn frá leikjum í meistaradeildinni í isknattleik. Tveimur áratugum fyrr áður en einkarekið sjónvarp hófst námu heildarútgjöld sænska sjónvarpsins, SVT, vegna sýninga frá íþróttaviðburðum á ári samtals 24 milljónum sænskra króna að launakostnaði meðtöldum (Engblom og Wormbs, 2007: 171).

Gera má ráð fyrir að viðlíka þróun hafi átt sér stað á sýningarrétti íslenskra stöðva frá stórmótum í íþróttum. Íslenskrar sjónvarpsstöðvar hafa staðið í harðvítugri samkeppni sín á milli við að bjóða í sýningarrétt af alþjóðlegum íþróttakeppnum. Skemmst er að minnast hvernig rekstraraðilar Skjás 1 og Stöðvar 2 og Sýnar (nú Stöð 2 Sport) yfirbuðu hvorn annan í samkeppni um sýningaréttinn frá ensku meistaradeildinni í fótbolta fyrir fáeinum árum.<sup>70</sup>

Tilkoma áskriftarsjónvarpsstöðva hefur orðið til þess að ýta enn frekar undir hækkun á sýningarrétti á vinsælu útlendu efni. Þetta stafar af því að áskriftarstöðvar hafa forgang

<sup>70</sup> Ekki hefur verið gefið upp hvað forráðamenn Stöðvar 2 og Sýnar greiddu fyrir sýningarréttinn, en gera má ráð fyrir að hann hafi hlaupið á hundruðum milljónum kóna.

að efni umfram stöðvar sem senda út opna dagskrá (Elfa Ýr Gylfadóttir, 2006). Almennt líða sex til níu mánuðir frá frumsýningu vinsælla kvikmynda í kvikmyndahúsum þar til áskriftarstöðvar geta fengið sýningarréttinn. Allt að þrjátíu mánuðir – tvö og hálf ár – líða frá frumsýningu og þar til stöðvar sem senda út opna dagskrá geta fengið sýningarrétt á myndunum (Tambini, 2006: 118). Þessi tímamismunur setur sjónvarpsstöðvar sem senda út opna dagskrá í óþægilega aðstöðu í samkeppni við áskriftarstöðvar. Til að bregðast við þessu hafa stöðvar sem senda út opna dagskrá lagt aukna áherslu á innlent efni, einkum á kjörtíma, eins og skemmti- og spjallþætti og annað efni sem kostar tiltölulega lítið í framleiðslu en nýtur engu að síður vinsælda á meðal áhorfenda, sem og vinsæla erlendra „formatþætti“.

Aukin samkeppni milli sjónvarpsstöðva, lengri útsendingartími og fjölgun áskriftarstöðva getur hæglega leitt til þess að þær stöðvar sem senda út í opinni dagskrá verði það sem Henrik Søndergaard nefnir „afsláttarsjónvarp“ (e. *discount television*) (Søndergaard, 1996a). Í stað áskriftarstöðva sem kost eiga á nýju og eftirsóttu efni, eiga stöðvar sem senda út í opinni dagskrá oft fárra annarra kosta auðið en að bjóða upp á innlent efni sem oft kostar lítið í framleiðslu og útlent efni sem ýmist þegar hefur verið sýnt á áskriftarstöðvum eða sem þær sækjast yfirhöfuð ekki eftir að sýna (Søndergaard, 1996a: 185-86; 1996b: 114-16 o.áfr.). Fjölgun stöðva og aukin samkeppni þeirra í milli leiðir til þess að sjónvarpsmarkaðurinn skiptist í auknum mæli upp á milli stöðva sem bjóða upp á dagskrárgerð sem sver sig í ætt í við úrval í sérværslunum (e. *boutique programming*), og hins vegar stöðvar sem reiða sig á ódýrara efni (e. *low cost programming*) þannig að þær bjóði upp á „undirmálssjónvarp“, og í versta falli til þess sem nefnt hefur verið „Trash TV“ (Hujanen, 2000: 75).

### 2.15.1 Dagskrárfjölbreytni í norrænum og evrópskum samanburði

Fjölpjódlegar rannsóknir sýna að marktækur munur er á efnisframboði stöðva í almannajónustu og einkastöðva. Efnisframboð stöðva í almannajónustu er að jafnaði fjölbreyttara en efnisframboð einkastöðva, daglangt og á kjörtíma. Almennajónustustöðvar leggja yfirleitt meiri rækt við upplýsinga- og menningu, fræðsluefni, efni fyrir börn og unglinga en einkastöðvarnar að jafnaði (David Graham and Assoc., 2005; McKinsey & Co., 1998, 2007; Trappel, 1998).

Í þessu ljósi er fróðlegt að skoða fjölbreytni dagskrár Sjónvarpsins, Skjás 1 og Stöðvar 2 í norrænum samanburði. *Tafla 7.12* sýnir dagskrárfjölbreytni norræna opinberra stöðva, helstu markaðsdrifinna einkastöðva og blendingsstöðva með tilliti til hlutfalls upplýsinga- og afþreyingarefnis af útsendingartíma. Til opinberra stöðva teljast stöðvar í opinberri eigu sem fjármagnaðar eru að öllu eða mestu leyti með afnotagjöldum og/eða með framlagi úr ríkissjóði. Blendingsstöðvar eru stöðvar í opinberri eigu sem eru að öllu eða mestu leyti fjármagnaðar með markaðstekjum, þ.e. auglýsingatekjum og kostun, í stað afnotagjalda og/eða framlaga frá því opinbera.

Fjölbreytni dagskrár Sjónvarpsins er talsvert minni en gengur og gerist meðal annarra norræna opinberra stöðva. Mun meiri áhersla er lögð á afþreyingarefni í dagskrá Sjónvarpsins en á flestum öðrum opinberum stöðvum. Dagskrárfjölbreytni stöðvarinnar er minni en fjölbreytni efnis á blendingsstöðvum að jafnaði, en nokkru meiri en almennt gengur og gerist á meðal einkastöðvanna. Athygli vekur að dagskrárfjölbreytni Sjónvarpsins er minni en opinberu stöðvanna í SvF í Færeyjum, og í KNR–TV í

Grænlandi. Sjónvarpið er einna næst dagskrárfjölbreytni dönsku blendingsstöðvarinnar TV2.

Dagskrá Stöðvar 2 er talsvert fjölbreyttari en dagskrá einkastöðva að jafnaði, en nokkru minni en dagaskrárfjölbreytni blendingsstöðva. Skjár 1 vermir svo gott sem botnsætið í þessum samanburði, þar sem dagskráráherslur stöðvarinnar er svo til alfarið á afþreyingarefni.

Tafla 7.12. Dagskrárfjölbreytni norrænna sjónvarpsstöðva

	Staða	Heiti stöðvar	Hlutfallsleg skipting, %		Dagskrárfjölbreytni
			Upplýsing	Afþreying	
Danmörk (2006)	Opinberar stöðvar	DR 1	52	48	+0.04
	Blendingsstöðvar <sup>1</sup>	TV 2	32	68	-0.36
	Einkastöðvar	TV 3/TV3+	5	95	-0.90
		Kanal 4/Kanal 5	2	98	-0.96
Finnland (2004)	Opinberar stöðvar	YLE TV1	65	31	+0.34
		YLE TV2	31	51	-0.20
	Einkastöðvar	MTV3	24	74	-0.50
		Nelonen	13	79	-0.66
Færeyjar (2003)	Opinberar stöðvar	Sjónvarp Føroya – SvF	40	60	-0.20
Grænland (2006)	Opinberar stöðvar	KNR-TV	22	49	-0.27
Ísland (2008)	Opinberar stöðvar	Sjónvarpið	21	56	-0.35
	Einkastöðvar	Skjár 1	2	79	-0.77
		Stöð 2	13	65	-0.52
Noregur (2006)	Opinberar stöðvar	NRK 1	46	45	+0.01
	Blendingsstöðvar <sup>1</sup>	TV 2/NO	31	60	-0.29
	Einkastöðvar	TV Norge	23	77	-0.54
		TV 3	4	77	-0.73
Svíþjóð	Opinberar stöðvar	SVT 1 og 2	64	33	+0.31

(2006)	Blendingstöðvar <sup>1</sup>	TV 4	38	61	-.23
	Einkastöðvar	Kanal 5	19	79	-.60
		TV 3	18	81	-.63
<i>Norðurlönd</i>	Allar stöðvar	Meðaltal	27	65	-.38
	Opinberar stöðvar	Meðaltal	44	46	+0.02
	Blendingstöðvar <sup>1</sup>	Meðaltal	34	63	-.29
	Einkastöðvar	Meðaltal	13	80	-.67

*Skýringar:* Hlutfall upplýsingar og afþreyingar af heildarútsendingartíma stöðva. Tala innan sviga við viðkomandi land vísar til þess árs sem upplýsingarnar eiga við.

Efnisflokkar:

Upplýsing: fréttir, fréttaskýringar, veður og þættir um samfélagsmál, fræðsla, menning, listir, trúmál og vísindi.

Afþreying: leikið efni, skemmtiefni, tónlist og íþróttir.

Dagskrárfjölbreytni tekur gildi frá -1 til +1, þar sem 0 táknar fullkomið jafnvægi miðilli upplýsingar og afþreyingar, -1 táknar algera áherslu á afþreyingu og +1 táknar algera áherslu á upplýsingu.

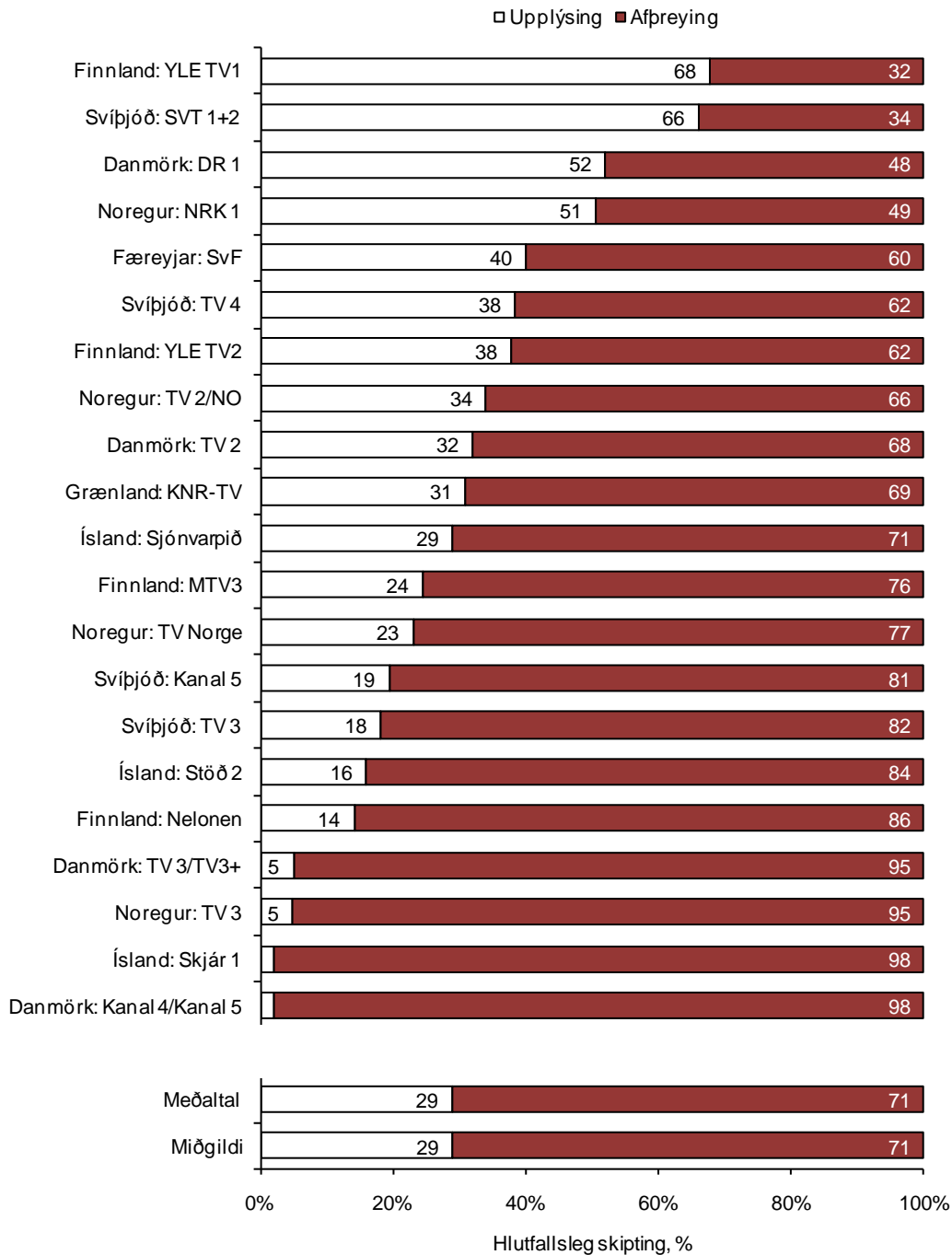
Dagskrárfjölbreytni reiknast þannig:  $\text{upplýsing \%} - \text{afþreying \%} * 0,01$ .

<sup>1</sup> Stöðvar í opinberri eigu sem fjármagnaðar eru alfarið eða að mestu leyti með markaðstekjum (auglýsingum og kostun).

*Heimildir:* Hagstofa Íslands; Harrie, 2006; Lund og Berg, 2009; Ragnar Karlsson, 2008a; að hluta til eigin útreikningar.

Frekari samanburður á efnisframboði norrænu stöðvanna er sýndur í mynd 7.11. Myndin sýnir hlutfallslega skiptingu á milli upplýsingar og afþreyingar en ekki hlutfall hvors efnisflokks af heildar útsendingartíma stöðvanna eins og sýnt er í töflu 7.12.

Mynd 7.11. *Upplýsing og afþreying á dagskrá norrænna sjónvarpsstöðva (hlutfallsleg skipting, %)*



Skýringar: Hlutfallsleg skipting útsendingartíma milli upplýsingar og afþreyingar. Sjá frekar skýringar við töflu 7.12.

Heimildir: Hagstofa Íslands; Harrie, 2006; Lund og Berg, 2009; Ragnar Karlsson, 2008a; að hluta til eigin útreikningar.

Samanburður á dagskrárfjölbreytni Sjónvarpsins við aðrar opinberar evrópskar sjónvarpsstöðvar er sýnd í töflu 7.13 og á mynd 7.12. Sjónvarpið er á meðal þeirra stöðva sem leggja mesta áherslu á afþreyingarefni af þeim 35 opinberu stöðvum í 31 landi álfunnar sem hér eru bornar saman. Hlutfall upplýsingar og afþreyingar og

dagskrárfjölbreytni er langt fyrir neðan reiknað meðaltal og miðgildi stöðvanna. Ríkari áhersla á afþreyingu er aðeins að finna í portúgalska ríkissjónvarpinu, RTP, og því írski, RTÉ.<sup>71</sup> Hér er gengið út frá því að nokkurt jafnvægi geti talist í dagskrá ef innbyrðis hlutfall á milli upplýsingar og afþreyingar liggur á milli 70 og 30 af hundraði. Dagskrá 31 stöðvar af þeim 35 stöðvum sem samanburðurinn tekur telst vera tiltölulega fjölbreytt samkvæmt þessu.

Tafla 7.13. Dagskrárfjölbreytni opinberra evrópskra sjónvarpsstofnana

Land	Stöðvar	Hlutfallsleg skipting, %		Dagskrárfjölbreytni	Ár
		Upplýsing	Afþreying		
Austurríki	ORF1, 2	31	69	-0.38	2006
Belgía, flæmski hlutinn	VRT1, Canvas Ketnet	36	64	-0.28	2006
Belgía, vallónski hlutinn	RTBF1, 2	52	48	+0.04	2006
Bretland	BBC1, 2	56	44	+0.12	2006
Búlgaría	BNT 1	30	70	-0.40	2005
Danmörk	DR1, 2	58	42	+0.16	2006
Eistland	ETV	51	49	0.02	2006
Finnland	YLE1, 2	50	50	–	2006
Frakkland	France 2	49	51	-0.02	2007
Færeyjar	SvF	65	35	+0.30	2003
Grænland	KNR-TV	31	69	-0.38	2006
Holland	Ned1, 2, 3	60	40	+0.20	2006
Írland	RTÉ1, 2	18	82	-0.64	2006
Ísland	RÚV – Sjónvarp	21	79	-0.58	2008
Ítalía	RAI Uno, Duo, Tre	48	52	-0.04	2006
Króatía	HRT1, 2	31	69	-0.38	2006
Lettland	LTV 1	37	63	-0.26	2004
Litháen	LNRT	31	69	-0.38	2005
Malta	PBS-TVM	60	40	+0.20	2005
Noregur	NRK1, 2	34	66	-0.32	2006
Pólland	TVP1, 2	34	66	-0.32	2006
Portúgal	RTP1, 2	27	73	-0.46	2007
Rúmenía	TVR1, 2	39	61	-0.22	2006

<sup>71</sup> Upphæð afnotagjalda á Írlandi og í Portúgal eru einna lægst í Vestur Evrópu (EAO, 2008b: 56).. Bæði RTÉ og RTP hefur í auknum mæli verið gert á undanförunum árum að fjármagna starfsemi sína með auglýsingatekjum, sem aftur hefur orðið til þess að þær hafa lagt aukna áherslu á afþreyingarefni í því skyni að auka áhorf og höfða betur til auglýsenda (Corcoran, 2004: 98-100 o.áfr.; Sousa og Silva, 2009).

Slóvakía	STV 1, 2	36	64	-.28	2003
Slóvenía	RTVSLO1, 2	44	56	-.12	2006
Spánn	TVE La Primera, La 2	56	44	+1.12	2006
Sviss, frönskumælandi hlutinn	SF 1, 2	29	71	-.42	2006
Sviss, þýskumælandi hlutinn	TSR1, 2	49	51	-.02	2006
Sviss, ítölskumælandi hlutinn	TSI1, 2	50	50	–	2006
Svíþjóð	SVT1, 2	48	52	-.04	2006
Tékkland	CT1, 2	52	48	+0.04	2006
Tyrkland	TRT1, 2	45	55	-.10	2005
Ungverjaland	MTV M1	57	43	+1.14	2006
Þýskaland	ARD (Das Erste)	50	50	–	2007
	ZDF TV	57	43	+1.14	2006
Evrópa	Meðaltal	43	57	-.14	•
	Miðgildi	48	52	-.04	•

---

*Skýringar:* Hlutfallsleg skipting útsendingartíma ,illi upplýsingar og afþreyingar.

Efnisflokkar:

Upplýsing: fréttir, fréttaskýringar, veður og þættir um samfélagsmál, menning, fræðsla, listir, trúmál og vísindi.

Afþreying: leikið efni, skemmtiefni, tónlist og íþróttir.

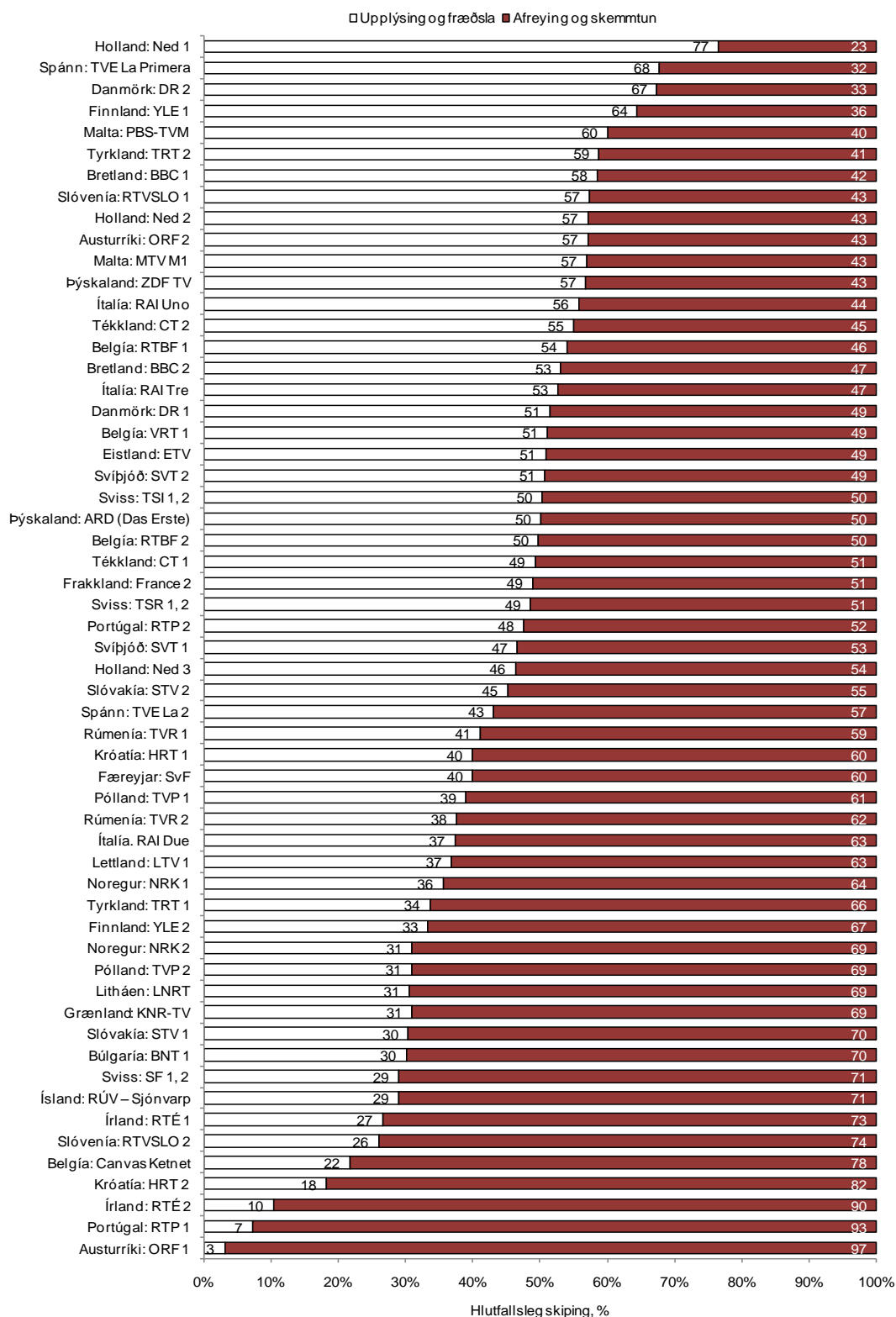
Dagskrárfjölbreytni tekur gildi frá -1 til +1, þar sem 0 táknar fullkomið jafnvægi miðilli upplýsingar og afþreyingar, -1 táknar algera áherslu á afþreyingu og +1 táknar algera áherslu á upplýsingu.

Dagskrárfjölbreytni reiknast þannig: upplýsing % – afþreying % \* 0,01.

*Heimildir:* EAO, 2004–2008; Ragnar Karlsson, 2008a; eigin útreikningar.



Mynd 7.12. *Upplýsing og afþreying á dagskrá opinberra evrópskra sjónvarpsstöðva (hlutfallsleg skipting, %)*



*Skýringar:* Hlutfallsleg skipting útsendingartíma að frátöldu efni fyrir börn og unglinga, auglýsingum, fjarsölu, dagskrárkyrningum og óflokkuðu efni. Sjá annars skýringar við töflu 7.13.

*Heimildir:* EAO, 2005–2008; Ragnar Karlsson, 2008a; eigin útreikningar.

## 2.15.2 Samanburður á dagskráráherslum Sjónvarpsins, Skjás 1 og Stöðvar 2

Upplýsingar um fjölda og hlutfall útsendra stunda eftir efni og uppruna gefa ekki tilefni til bollalegginga um gæði einstakra dagskrárlíða stöðvanna. Til þess að það sé unnt þarf mun ítarlegri samanburð á efni stöðvanna og dagskrársamsetningu þeirra en mögulegt er að veita hér. Hins vegar geta þær talist gefa nokkra mynd af því hvert framlag hvernar stöðvar er til upplýstrar samfélagslegrar umræðu og almennrar menningarlegrar þróunar líkt og kveðið er á um í útvarpslögum að stöðvarnar skuli stuðla að (*Útvarpslög 53/2000*, IV. kafli, 7.–9. gr.).

Dagleg dagskráruppröðun stöðva á samkeppnismarkaði sem sýna almennt efni hefur tilhneigingu til að draga dóm af dagskrá hvernar annarrar. Þetta gera stöðvarnar til þess að draga eins og auðið er úr líkum þess að áhorfendur sjái ástæðu til að flakka á milli stöðva (Hujanen, 2000). Sennilega hafa flestir í einhvern tíma sagt eða heyrt einhvern segja að sama efnið sé á öllum stöðvum. Þetta má að nokkru skýra út með svo nefndum „Hotelling áhrifum“ (e. *Hotelling effect*) sem kennd eru við Harold Hotelling. Hann leiddi að því rök með stærðfræðilegri rökleiðslu í grein sem hann birti árið 1929 að rík tilhneiging sé til offramboðs á mörkuðum á vöru sömu eða líkra eiginleika sem mikil eftirspurn sé eftir. Þetta skýrir til að mynda út hvers vegna verslanir sem selja svipaðan varning og þjónustustaðir sem bjóða upp á hliðstæða þjónustu (s.s. skyndibitastaðir) hnappast saman þar sem flestir eða margir eiga leið um, jafnvel í kringum sama götuhornið, eins og svo margir hafa vafalaust tekið eftir á ferðum sínum erlendis. Svo lengi sem aðilum fjölgar meira en svo að afrakstur hvers og eins eykst hlutfallslega minna en tilkostnaðurinn sér enginn ástæðu til þess að færa sig um set og bera niður þar sem bekkurinn er ekki eins þétt setinn.

Þessari hugmynd um „miðsækni“ (e. *centrism theory*) hefur all nokkuð verið beitt við rannsóknir á fjölbreytni á fjölmiðlamörkuðum, einkum í sjónvarpi.<sup>72</sup> Ljós dæmi um að þetta „hjarðeðli“ má víða sjá í tengslum við fjölmiðla og fjölmiðlun. Fræg er til að mynda sú „sprengja“ sem varð í útgáfu bóka um líkamsrækt og mataræði í kjölfar bókar bandarísku leikkonunnar Jane Fonda, *Jane Fonda's Workout Book* (1982) og sjónvarpsþátta í framhaldinu. Í kjölfar fyldi síðan röð bóka eftir kvikmyndastjörnur og aðra nafntogaða einstaklinga sem vildu leggja sitt lóð á vogarskálar og kenna mönnum að borða minna og æfa meira (Neuman, 1991: 152).<sup>73</sup> Að því er viðkemur sjónvarpi sérstaklega þá birtist þetta í ríkri tilhneigingu milli einkarekinna stöðva að leita í smiðju til keppinutarins í efnisgerð lít og Mercedes Medina bendir á í nýlegri samanburðarrannsókn á sjónvarpi í nokkrum löndum Evrópu:

If commercial broadcasters are in the business of producing audiences to be sold to advertisers, then they will try to get the largest audience through their

<sup>72</sup> Einna fyrstur manna til að heimfæra hugmynd Hotellings um miðsækni upp á fjölmiðlamarkaði var bandaríski hagfræðingurinn Peter O. Steiner í greininni „Program Patterns and Preferences and the Workability of Competition in Radio Broadcasting“ sem birtist í *Quarterly Journal of Economics* árið 1952 þar sem hann bar saman dagskrá stóru bandarísku sjónvarpsstöðvanna með tilliti til upphaflegrar hugmyndar Hotellings.

<sup>73</sup> Angi þessarar tísku rak upp á fjörur hér á landi með sjónvarpsþáttum og útgáfu bókarinnar *Í fullu fjöri* eftir Sigrúnu Stefánsdóttur árið 1983. Innlend dæmi um þessa hneigð er til að mynda sú holskefla sem riðið hefur yfir í útgáfu frumsaminnna og þýddra sakamálasagna á undanförunum árum í kjölfarið á vinsældum bóka Arnaldar Indriðasonar. Ekki er óþekkt að hljómplötuútgefendur keppist sín á milli að endurtaka leikinn frá síðasta smelli með útgáfu á nær því sama; neytendatímarit fjalla við meira og minna um sömu einstaklingana með áþekktum efnistöðum; sjónvarpsstöðvar keppast sín á milli við að sýna á sama tíma viðlíka efni, og þannig mætti lengi upp telja.

programmes. Therefore, if channel owners are competitive and advertiser supported, programming decisions will show a strong tendency toward duplication, as they are pressured to rely on the same kind of programming.

Medina, 2004: 109.

Þessari tilhneigingu til miðsækni í útvarpi (hljóðvarpi jafnt sem sjónvarpi) má lýsa eins og sýnt er í *töflu 7.14*. Segjum sem svo að 80 prósent hljóðvarpshlustenda kjósi að hlusta á dægurtónlist (hópur A) og 20 prósent á klassíska tónlist (hópur B). Jafnframt er gert ráð fyrir að tekjur og kostnaður af því að þjónusta hvern hóp fyrir sig sé hlutfallslega sá sami á hvern einstakling og stöðvarnar sækist eftir að ná í eins marga notendur og möguleg er fremur en tiltekna notendur.

Tafla 7.14. *Miðsækni fjölmiðlamarkaða*

<i>Fjöldi fjölmiðla á markaði</i>	<i>Efnisóskir hlustenda/áhorfenda</i>	
	<i>Efni A (80%)</i>	<i>Efni B (20%)</i>
1 fjölmiðill	80% * 1	Ekki þjónað
2 fjölmiðilar	40% * 2	Ekki þjónað
3 fjölmiðlar	27% * 3	Ekki þjónað
4 fjölmiðilar	20% * 4	Ekki þjónað
Eða	27% * 3	20% * 1
...		
9 fjölmiðlar	11% * 7	10% * 2
Eða	10% * 8	10% * 1

*Heimildir:* með tilsjón af Collins, Garnham og Locksley, 1988: 105; Doyle, 2002b: 73-74; Hoskins, McFadyen og Finn, 2004: 258; Neumann, 1991: 155; Waterman, 2006: 392-93.

Ef aðeins er um eina hljóðvarpsstöð að ræða er ljóst að hún mun kappkosta að þjóna 80 prósentum hlustenda, hópi A, fremur en þeim 20 prósentum sem kjósa að hlusta á klassíska tónlist (hópur B). Sama væri uppi á teningnum ef stöðvarnar væru tvær, þar sem helmingur hlustenda í hópi A er stærri en hópur B. Á sama hátt myndi borga sig fyrir þriðju stöðina að þjónusta hóp A þar sem þriðjungur hlustenda í hópi A (26,6%) er fjölmennari en hópur B. Það væri því ekki fyrr en stöðvarnar væru orðnar fjórar að tölu að það væri álitamál hvort það borgaði sig ekki að höfða til hóps B sem er jafn stór og fjórðungur af hópi A og sitja að þeim markaði óskiptum í stað þess að keppa við þrjár aðrar stöðvar um hlustendur í hópi A. Til þess að tvær stöðvar sæu sér hag í að þjónusta hóp B þyrftu stöðvarnar að vera orðnar að minnsta kosti níu talsins, þar sem helmingur af 20 prósentum er jafn stór og áttundi partur af 80 prósentum. Ef markaðnum væri hins vegar þjónaða af einum aðila sem ræki tvær stöðvar í stað nokkurra aðila sem starfrækti hver eina stöð, myndi þessi sami rekstraraðili best hámarka fjölda hlustenda með því að stöðvarnar höfðuðu til sitt beggja hlustendahópanna.

Hér er vitanlega um tilbúið dæmi að ræða, en engu að síður virðist hugmynd Hotellings um miðsækni ágætlega við um útvarpsmarkaðinn. Vitanlega er því ekki þannig farið að óskir manna um fjölmiðlaefni séu svo einstrengingslegar að ekki geti með neinu móti samrýmst óskum annarra að einhverju leyti. Þannig hafa flest okkar gaman af leiknu efni og afþreyingu, ekki síður en fræðslu og heimildarefni. Jafnframt er það aldrei svo að hver og eitt okkar finni ekki eitthvað sem fellur að smekk okkar í ólíkum fjölmiðlum. Þá skiptir einnig máli að fjölmiðlanotendur eru misjafnlega „verðmætir“ fyrir fjölmiðla og í augum auglýsenda. Allt eins getur borgað sig að höfða til afmarkaðs hóps eða hópa á meðal fjölmiðlanotenda, svo sem eftir aldri og efnahag, fremur en til fjölmiðlanotenda almennt. Slíkt ræðst vitanlega af því að hvort afraksturinn sé meiri en tilkostnaðurinn. Alþekkt er til mynda úr áskriftarsjónvarpi að notendur eru tilbúnir að greiða hærra verð fyrir aðgang að efni sem þeir hafa áhuga á (Doyle, 2002b; Hoskins, McFadyen og Finn, 2004).

Því er oft haldið fram að einkareknir fjölmiðlar og samkeppni þeirra á milli tryggi að „fólk fái það sem það vill“ (e. *giving the people what it want*). Miðað við það sem sagt er hér á undan er hæpið að gera að því skóna að svo sé í raun. Eins og W. Russell Neuman segir: „The economics of mass communications do not promote diversity. There is a curiously powerful centripetal force in the marketplace of ideas that leads to ... „excessive sameness““ (Neuman, 1991: 129). Því væri réttara að segja að samkeppni milli fjölmiðla um notendur og tekjur tryggi fyrst og fremst framboð á efni sem flestir vilja og aðrir geta sætt sig við sem skásta kost sem er í boði. Slíkt þarf vitanlega ekki endilega þýða það sama og fjölbreytni. Samkeppni milli fjölmiðla ein og sér er tæpast til þess fallin að tryggja menningarlegan fjölbreytileika og fullnægja ólíkum óskum um efni sem fjölmiðlanotendur hafa. Í öllu falli er með öllu óraunhæft að gera ráð fyrir fjölbreytni á jafn litlum markaði og hér sé eins mikil og á stærri mörkuðum.

Dagskrárröðun efnis sjónvarpsstöðva (e. *scheduling*) – einkum á kjörtíma – einkennist af því sem lýsa má sem „flæði“ (e. *programme flow*) (sjá Williams, 1974, 4. kafli). Dagskráin líður áfram með föstum efnisliðum, blöndu af fréttum og fréttatengdu efni, léttri afþreyingu og leiknu efni með það að markmiði að halda áhorfandanum við skjáinn sem lengst og án þess að hann finni hjá sér hvöt til að skipta á milli stöðva. Áhorfandinn gengur þannig að blöndu af ólíku efni sem vísu og dagskráflæði myndar eina samofna heild yfir eina kvöldstund, eða það sem Raymond Williams nefndi „an evening’s viewing“ (Williams, 1974: 98). Það er vegna þessa sem við tökum oft þannig til orða að horfðum á sjónvarpið og hlustuðum á hljóðvarpið í stað þess að segja að við horfðum eða hlustuðum á tiltekið efni eða dagskrárlíð (Scannell, 2000: 9-10). Uppröðun efnis innan dagskrárammans (e. *programme grid*) getur verið með ýmsu móti eftir árstíðum, vikudögum, o.s.frv. (Ellis, 2000).<sup>74</sup> Almennt má greina mun á dagskrárröðun og dagskráflæði stöðva sem hafa almannaþjónustuhlutverki að gegna og markaðsstöðva.<sup>75</sup>

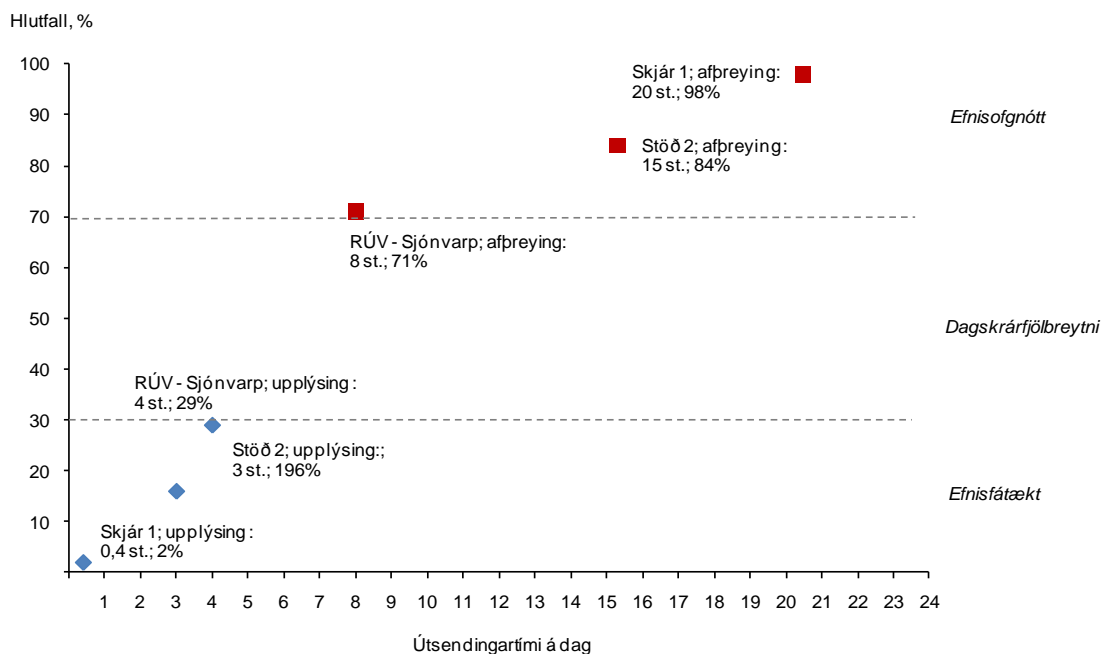
<sup>74</sup> Þannig er dagskrá Sjónvarpsins, Skjás 1 og Stöðvar 2 með talsvert ólíku sniði um helgar og í miðri viku. Meiri áhersla er lögð á afþreyingu í helgardagskránni en á virkum dögum. Sömuleiðis er dagskrá stöðvanna sumpart ólík, einkum dagskrá Sjónvarpsins, eftir árstíðum. Á veturna leggja stöðvarnar ríkari áherslu á frumsynt innlent efni, einkum leikið efni, heimildar- og skemmtipætti, en á sumrin þegar sjónvarpsáhorf er almennt minna.

<sup>75</sup> Hugmyndina að mismunandi uppröðun og flæði dagskrár stöðva í almannaþjónustu og markaðsstöðva er upphaflega fram komin í riti Raymond Williams frá 1974 um samaburð á bandarísku og evrópsku sjónvarpi. Samkvæmt honum Williams leggja sjónvarpsstöðvar í almannaþjónustu f.o.f. rækt við fréttir og fréttatengt efni, umfjöllun um samfélagsmálefni og listir, heimildarþætti, sjónvarpsleikrit og barnaefni, á meðan áhersla markaðsstöðva er á leikna þætti og þáttaraðir, kvikmyndir og almenna afþreyingu (Williams, 1974: 84-86).

Lauslegur samanburður á daglegri dagskrá Sjónvarpsins, Skjás 1 og Stöðvar 2 leiðir í ljós að uppröðun dagskrárliða á kjörtíma og daglangt í miðri viku og um helgar er með talsvert ólíkum hætti milli stöðvanna. Dagskrá Sjónvarpsins og Stöðvar 2 á kjörtíma samanstendur af upplýsingaefni í bland við afþreyingu. Meiri efnisfjölbreytni gætir þó í Sjónvarpinu á kjörtíma, en stöðin leggur meiri áherslu á upplýsingaefni á kjörtíma en Stöð 2, auk sýninga á íþróttum. Fyrir og eftir kjörtíma samanstendur dagskrá Stöðvar 2 mestmegnis af afþreyingu, en dagskrá Sjónvarpsins er blandaðri. Skjár 1 sýnir hins vegar að mestu afþreyingarefni í bland við raunveruleikasjóvarp, hvort heldur er á kjörtíma eða fyrir og eftir. Dagskrá stöðvanna er með nokkuð öðru sniði um helgar. Þá leggja þær aukna áherslu á afþreyingarefni á kjörtíma á öllum stöðvum, þáttaraðir og kvikmyndir, nema hvað dagskrá Sjónvarpsins er mun fjölbreyttari á sunnudagskvöldum en dagskrá hinna stöðvanna (sjá frekari umræðu um uppröðun dagskrár stöðvanna í Ragnari Karlssyni og Þorbirni Broddasyni, 2006).

Ólíkar áherslur Sjónvarpsins, Skjás 1 og Stöðvar 2 á upplýsingu og afþreyingu og innlent og erlent efni eru sýndar á myndum 7.13 og 7.14, sem hlutfall og útsendir daglegir tíma eftir efni og uppruna árið 2008. Sömu mælikvarðar eru hér notaðir við að meta hvort dagskrár stöðvanna beri vott um jafnvægi, ofgótt eða efnisfátækt og beitt var við mat á dagskrá hljóðvarpstöðva að framan (kafli 5.2.5). Fari hlutur annars af þeim tveimur efnisflokkum sem hér eru lagðir til grundvallar, annars vegar upplýsing á móti afþreyingu, og hins vegar innlent efni í samanburði við erlent, yfir 70 prósent er hægt að tala um efnisofgnótt af viðkomandi efni, og efnisfátækt í þeim efnisflokki sem liggur undir 25 prósentunum.

Mynd 7.13. Útsendir tímar á dag og hlutfallsleg skipting dagskrár milli upplýsingar og afþreyingar í Sjónvarpinu, Skjá 1 og Stöð 2 2008 (%)



Skýringar: Hlutfallsleg skipting útsendingartíma stöðvanna á dag að jafnaði að frátöldu efni fyrir börn og unglinga, auglýsingum, fjarsölu, dagskrárkynningum og óflokkuðu efni og að frátöldum tónlistarmyndböndum á Skjá 1.

Efnisflokkar:

Upplýsing: fréttir, fréttaskýringar, veður og þættir um samfélagsmál, menning, listir, trúmál og vísindi.

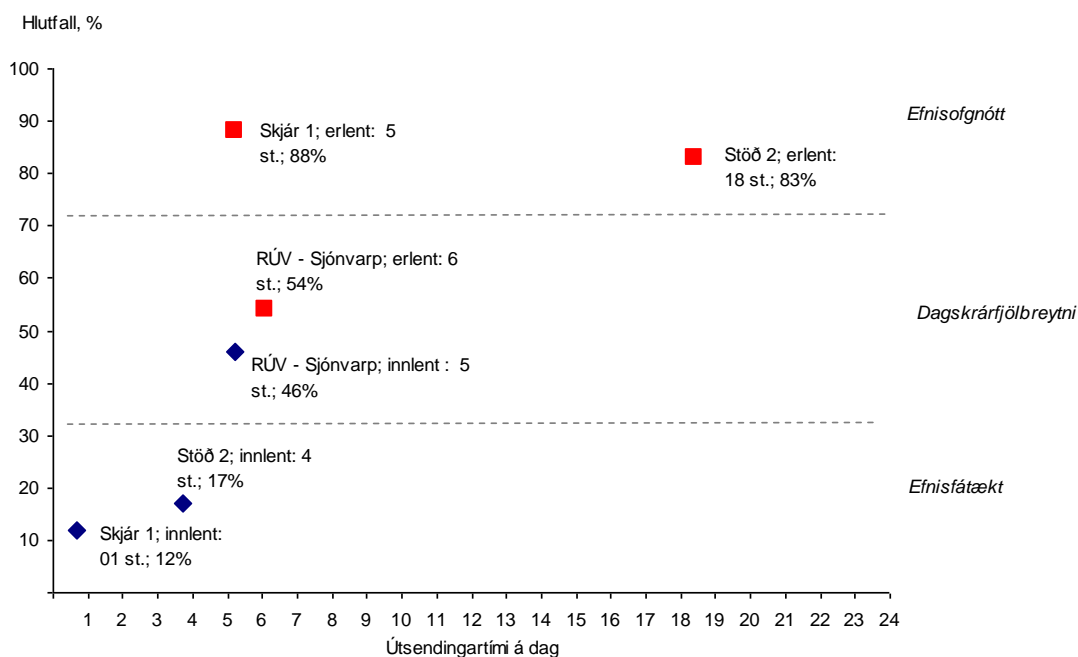
Afþreying: leikið efni, skemmtiefni, tónlist og íþróttir.

Efnisfátækt er hér skilgreind sem minna en 30 af hundraði af heildardagskrárefni hvors efnisflokks um sig. Dagskrárfjölbreytni er hér skilgreind sem 30 til 70 af hundraði af heildardagskrárefni hvors efnisflokks um sig.

Efnisofgnótt er hér skilgreind sem meira en 70 af hundraði af heildardagskrárefni hvors flokks um sig.

Heimild: Hagstofa Íslands, eigin útreikningar.

Mynd 7.14. Útsendir tímar á dag og hlutfallsleg skipting dagskrár milli innlands og erlends efnis í Sjónvarpinu, Skjá 1 og Stöð 2 2008 (%)



Skýringar: Hlutfallsleg skipting útsendingartíma stöðvanna á dag að jafnaði að frátöldum auglýsingum, fjarsölu, dagskrárkynningum og óflokkuðu efni og að frátöldum tónlistarmyndböndum á Skjá 1.

Efnisfátækt er hér skilgreind sem minna en 30 af hundraði af heildardagskrárefni hvors efnisflokks um sig. Dagskrárfjölbreytni er hér skilgreind sem 30 til 70 af hundraði af heildardagskrárefni hvors efnisflokks um sig.

Efnisofgnótt er hér skilgreind sem meira en 70 af hundraði af heildardagskrárefni hvors flokks um sig.

Heimild: Hagstofa Íslands, eigin útreikningar.

Samkvæmt þessu einkennist efnisframboð einkastöðvanna af ofgnótt afþreyingarefnis og af erlendu efni og að sama skapi af efnisfátækt af efni sem gróflega má flokka undir upplýsingu og af innlendu efni. Ójafnvægi á dagkrá Skjás 1 er þó sýnu meira en á dagkrá stöðvar 2 ber vitni um. Dagskrá Sjónvarpsins nálgast að vera í jafnvægi hvort heldur er miðað við efni eða að uppruna dagskrár.

Samanburður á dagskrá stöðvanna sýnir að dagskráráherslur þeirra eru um margt ólíkar. Lýsa má mismunandi dagskráráherslum Sjónvarpsins, Skjás 1 og Stöðvar 2 út frá þeim upplýsingum sem tilfærðar eru hér á undan um samsetningu dagskrár og efnisframboð á þann hátt sem sýnt er í töflu 7.15. Sjónvarpið og Stöð 2 skera sig úr í

samanburði við Skjá 1 hvað viðkemur áherslu á efni sem flokkast getur undir upplýsingu og afþreyingu. Sjónvarpið og Stöð 2 leggja svipaða áherslu við sýningar á efni fyrir börn og á innlent efni, þrátt fyrir áhersla á innlent efni sé meira daglangt í Sjónvarpinu en á Stöð 2, að ekki sé talað um á Skjá 1. Dagskrársamsetning og dagskráráherslur þessara tveggja stöðva eru þó um sumt sambærilegar á kjörtíma.

Tafla 7.15. Dagskráráherslur almennra sjónvarpsstöðva daglangt og á kjörtíma

	Sjónvarpið	Skjár 1	Stöð 2
<i>Daglangt</i>			
Upplýsing <sup>1</sup>	++	–	++
Afþreying <sup>2</sup>	++	+++	+++
Íþróttir	+++	–	–
Börn og unglingar	++	–	++
Tónlist	+	+++	+
Innlent efni	++	+	+
<i>Kjörtími</i>			
Upplýsing <sup>1</sup>	++	–	+
Afþreying <sup>2</sup>	++	+++	+++
Íþróttir	+	–	–
Börn og unglingar	–	–	–
Tónlist	–	–	–
Innlent efni	++	–	++

*Skýringar:* Byggt á upplýsingum um skiptingu dagskrár stöðvanna.

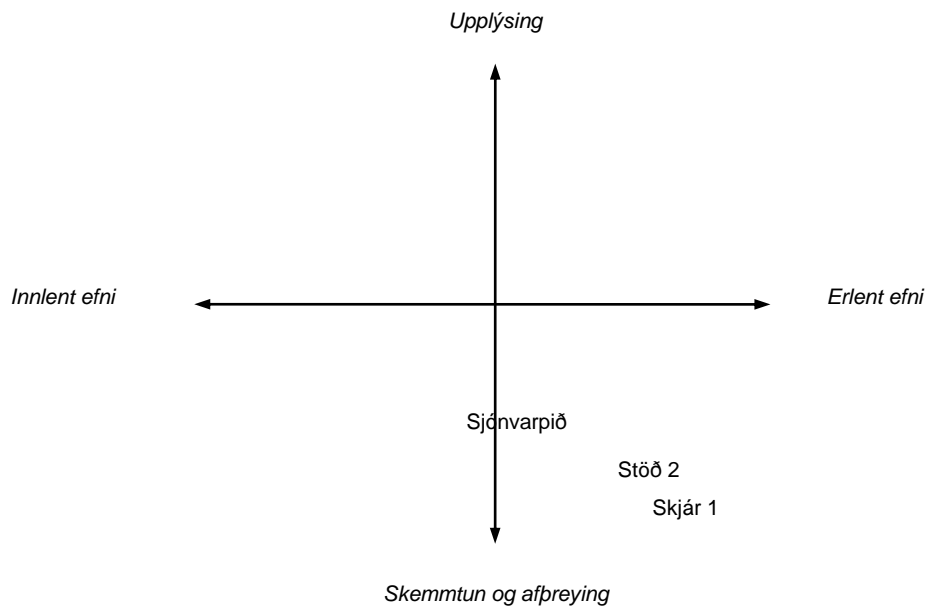
Merking tákna: – engin eða hverfandi lítil áhersla; + nokkur áhersla; ++ talsverð áhersla; +++ rík áhersla.

<sup>1</sup> Fréttir, veður og þættir um þjóðfélagsmál, menningu, listir og vísindi.

<sup>2</sup> Leikið efni, skemmti- og dægurmálþættir, auk annarrar afþreyingar.

Samanburð á dagskráráherslum stöðvanna með tilliti til áherslu á upplýsingu og afþreyingu og innlent og erlent efni má ennfremur sýna eins og gert er í mynd 7.15. Allar stöðvanna leggja mun ríkari áherslu á afþreyingu fremur en upplýsingu, þó í mismiklum mæli sé. Aðeins dagskrá Sjónvarpsins kemst næst því að vera í jafnvægi er varðar innlent og erlent efni.

Mynd 7.15. Efnisáherslur Sjónvarpsins, Skjás 1 og Stöðvar 2



Skýringar: byggt á töflu 7.15.

Ólíkt efnisframboð og dagskráráherslur almennu sjónvarpstöðvanna Sjónvarpsins, Skjás og Stöðvar 2 undirstikar svo ekki sé um villst ólíkt hlutverk og tilgang stöðvanna. Á meðan Sjónvarpið hefur margvíslegar skyldur gagnvart almenningi sem kveðið er á um í lögum og reglugerðum, eru skyldur einkastöðvanna næsta litlar.<sup>76</sup>

## 2.16 Markaðshlutdeild í sjónvarpi

Mikillar samþjöppunar gætir á sjónvarpsmarkaði hér á landi. Lengi vel skiptist sjónvarpsmarkaðurinn nokkuð jafnt upp á milli Sjónvarpsins og Stöðvar 2. Það var ekki fyrr en með tilkomu Skjás 1 sem tók að draga nokkuð úr tvíveldi þessara tveggja stöðva á sjónvarpsmarkaði. Mynd 7.16 sýnir markaðshlutdeild stöðva 1995–2009 mælt sem hlutfall af þeim tíma sem sjónvarpsáhorfendur vorðu fyrir framan sjónvarpið daglega að jafnaði.<sup>77</sup>

Frá árinu 1995 hefur Sjónvarpið haldið svo til óbreyttum hlut í áhorfi, eða verið með markaðshlutdeild milli 40 og 50 af hundraði. Tilkoma Skjás 1 hefur fyrst og fremst dregið úr markaðshlutdeild Stöðvar 2, sem hefur farið úr tæplega 50 prósentu markaðshlutdeild í október 1995 niður í 30 prósentu hlut í 34 viku í ár (17.–23. ágúst). Hlutdeild Skjás 1 hefur að jafnaði haft þetta 15 til 20 markaðshlutdeild frá upphafi mælinga á áhorfi á stöðina árið 1999. Áhorf á Skjá 1 mældist mest 25 prósent haustið 2006. Áhorf á aðrar stöðvar en þessar þrjár er snöggtum minna. Samanlögð hlutdeild

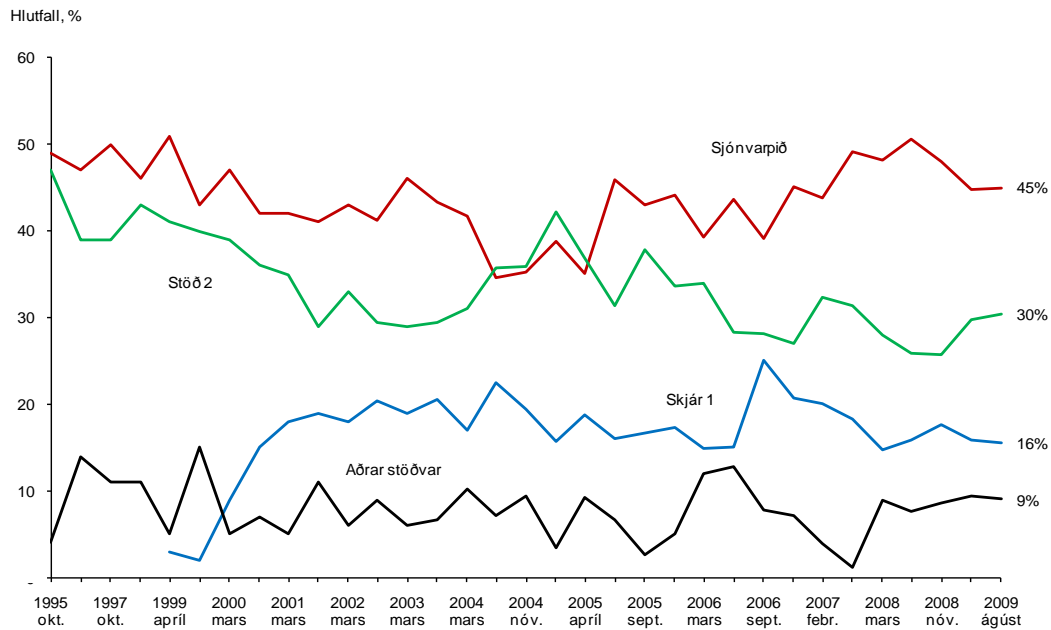
<sup>76</sup> Þetta gildir jafnt um hljóðvarp sem sjónvarp, sbr. kafla 4.1 að framan.

<sup>77</sup> Hér er aðeins miðað við hlutfall af áhorfi á þær stöðvar sem spurt var um í könnunum, en ekki allt sjónvarpsáhorf.



Stöðvar 2 Bíó, Stöðvar 2 Sport og Stöðvar 2 Extra var níu af hundraði í 34. viku í ágúst sl.

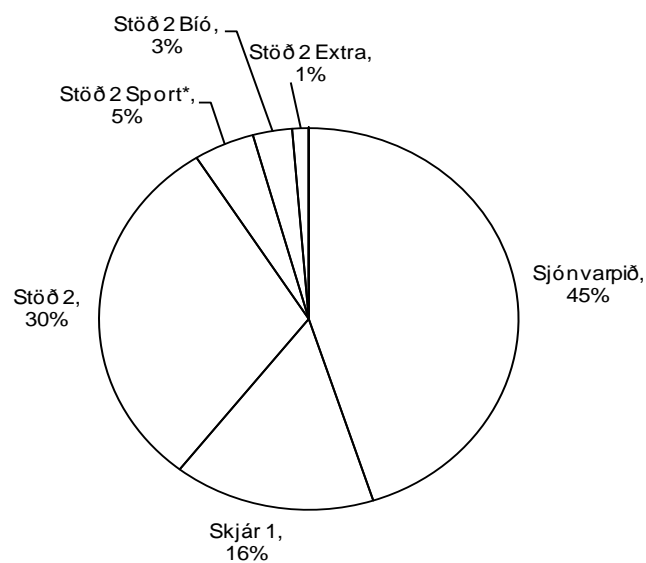
Mynd 7.16. Hlutdeild sjónvarpsstöðva í heildaráhorfi 1995–2009



Heimildir: Félagsvísindastofnun, 1995–1998; Capacent, 1999–2009.

Markaðshlutdeild einstakra stöðva dagana 17.–23. ágúst sl. er dregin upp í mynd 7.17.

Mynd 7.17. Hlutdeild stöðva í heildaráhorfi á sjónvarp í ágúst 2009



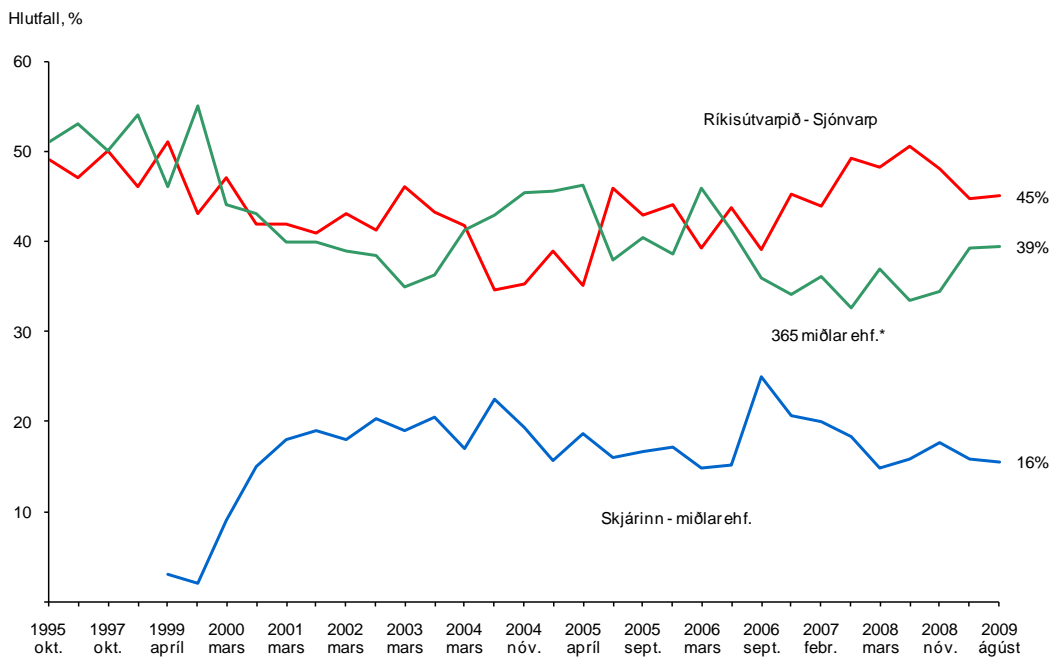
Skýringar: 34. vika 2009, 17.–23. ágúst 2009.

\* Stöð 2 Sport og Stöð 2 Sport 2 eru hér taldar sem ein stöð. Hlutdeild hvorrar stöðvar í heildaráhorfi mældist um 4 prósent og 2 prósent, í þessari röð.

Heimild: Capacent, 2009.

Séu þessar niðurstöður heimfærðar upp á rekstraraðila, eins og gert er í mynd 7.18, sést greinilega hvernig tilkoma Skjás 1 hefur breytt því tvíveldi sem lengi vel ríkti á markaði milli Sjónvarpsins og stöðva 365 miðla ehf. og fyrirrennara þess.<sup>78</sup> Með tilkomu Skjás 1 dró talsvert úr markaðshlutdeild hinna tveggja stóru aðilanna á markaði. Frá því um aldamót hefur markaðshlutdeild þessara þriggja aðila haldist að mestu óbreytt. Samanlögð markaðshlutdeild stöðva 365 miðla ehf. í ágúst sl. var 39 af hundraði samanborið við 55 af hundraði í október 1999 er markaðshlutdeildin mældist hæst. Á sama tíma hefur hlutur Sjónvarpsins staðið svo að segja í stað, en hann var 43 af hundraði árið 1999 en mældist nú 45 af hundraði. Ef hins vegar er einungis miðað við skiptingu á markaðshlutdeild milli rekstraraðila einkastöðvanna þá mældist samanlögð hlutdeild stöðva 365 miðla ehf. 71 af hundraði á móti 29 prósent hlut Skjásins – miðlar ehf. sem gerir út Skjá 1.

Mynd 7.18. Hlutdeild rekstraraðila í heildaráhorfi á sjónvarp 1995–2009



Skýringar:

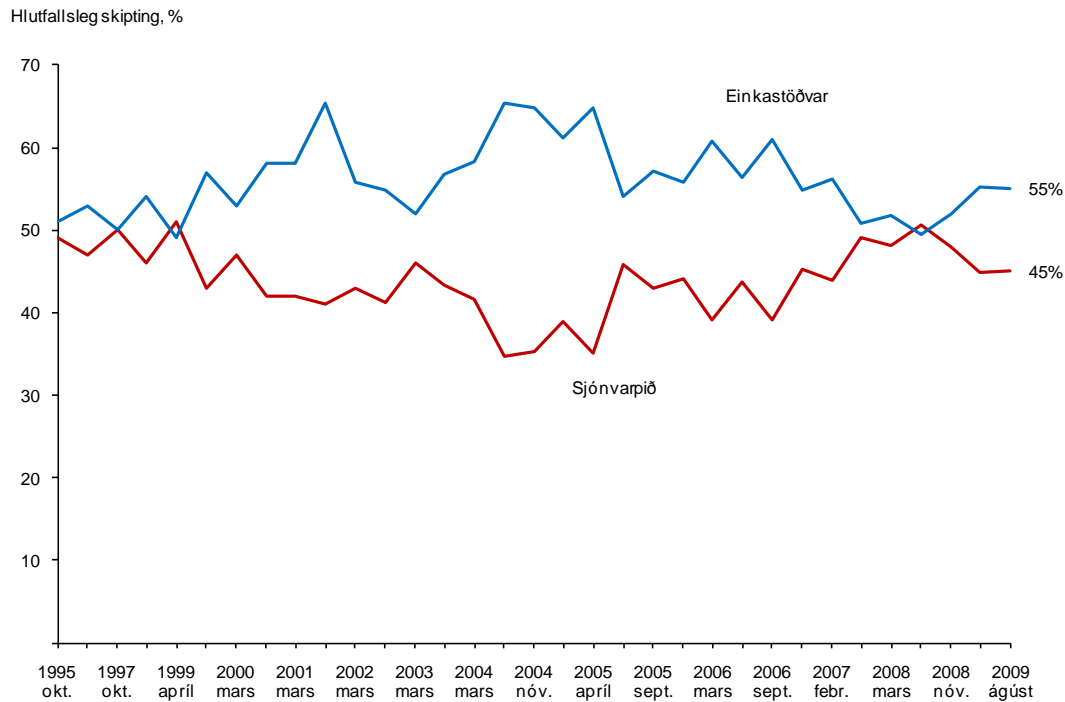
\* 365 miðlar ehf. og fyrirrennara þess Dagsbrún hf., Norðurljós hf., Íslenska útvarpsfélagið hf. og Sýn ehf.

Heimildir: Félagsvísindastofnun, 1995–1998; Capacent, 1999–2009.

<sup>78</sup> Þ.e. Dagsbrúnar hf., Norðurljósa hf., Íslenska útvarpsfélagsins hf. og Sýnar ehf.

Með auknu framboði sjónvarpsefnis og fjölgun sjónvarpsstöðva hefur dregið verulega úr hlutdeild Sjónvarpsins í áhorfi gagnvart einkastöðvunum (sjá mynd 7.19). Samanlagður skerfur einkastöðva í heildaráhorfinu í apríl/maí sl. var 55 af hundraði samanborið við 65 af hundraði er hann hefur verið mestur.

Mynd 7.19. Hlutdeild Sjónvarpsins og einkarekinna stöðva í heildaráhorfi 1995–2009



Heimildir: Félagsvísindastofnun, 1995–1998; Capacent, 1999–2009.

Markaðshlutdeild þeirra þriggja stöðva sem senda út almenna dagskrá, Sjónvarpsins, Skjás 1 og Stöðvar 2, er yfir níutíu af hundraði af samanlögðu áhorfi á þær stöðvar sem þátt taka í áhorfsmælingum um þessar mundir. Þetta vekur upp spurningu um það hvort samhengi sé á milli framboðs stöðva eftir dagskrársniði og eftirspurn áhorfenda. Tafla 7.16 sýnir efnisfjölbreytni á sjónvarpsmarkaði eftir dagskrársniði stöðva og skiptingu áhorfenda.

Tafla 7.16. Samanburður á dagskrárframboði og áhorfi á almennar- og sérefnisstöðvar

	Dagskrárframboð, %	Áhorf, %	Mismunur
Almennar stöðvar <sup>1</sup>	49	91	-42
Íþróttastöðvar <sup>2</sup>	23	5	+18
Afþreyingarstöðvar <sup>3</sup>	27	4	+23

Skýringar: Áhorf í 18. viku 2009, 26. apríl–3. maí; á Sjónvarpið, Skjá 1, Stöð 2, Stöð 2 Bíó, Stöð 2 Extra og Stöð 2 Sport; dagskrárframboð sömu stöðva árið 2008.

<sup>1</sup> Þ.e. Sjónvarpið, Skjár 1 og Stöð 2.

<sup>2</sup> Þ.e. Stöð 2 Sport.

<sup>3</sup> Þ.e. Stöð 2 Bíó og Stöð 2 Extra.

Heimildir: Capacent; Hagstofa Íslands.

Samanburðurinn sýnir að eftirspurn eftir almennum stöðvum er mun meira en framboðið. Dagskrárframboð almennra stöðva er tæplega helmingur af dagskrárframboði sjónvarps, þótt níu tíundu hlutar áhorfsins falli í þeirra hlut. Dagskrárframboð íþróttastöðvarinnar Stöðvar 2 Sport er talsvert umfram eftirspurn. Munurinn er enn meiri á milli framboðs og eftirspurnar afþreyingarstöðva.

### 2.16.1 Markaðshlutdeild í norrænum og evrópskum samanburði

Sampjöppun á sjónvarpsmarkaði tiltölulega há hér á landi í samanburði við það sem almennt gerist í löndum Evrópu. Það á jafnt við hvort miðað er við markaðshlutdeild áhorfshæstu stöðvar eða tveggja og þriggja áhorfshæstu stöðva, eins og lesa má út úr töflu 7.17.<sup>79</sup> Þetta stafar af miklu leyti af því að fjöldi stöðva er minni hér en almennt gerist í fjölmennari löndum. Áhorfendur dreifast því ekki í sama mæli hér á milli stöðva eins og í þeim löndum þar sem þar sem sjónvarpsáhorfendur geta valið á milli mikils fjölda stöðva. Hluttur einkastöðva er sömuleiðis mun lægri hér en sem nemur hlut einkastöðva að meðaltali í Evrópu; að sama skapi er hluttur Sjónvarpsins hærri en stöðva í almannajónustu að jafnaði.

Mynd 7.20 sýnir markaðshlutdeild stöðva í opinberri eigu og einkastöðva innan 37 Evrópulanda miðað við upplýsingar frá árinu 2007. Markaðshlutdeild sjónvarps í almannajónustu er aðeins hærri í Hvíta Rússlandi og Króatíu en hér á landi.

<sup>79</sup> Ákveðinn vara ber að hafa við þennan samanburð vegna ólíkra aðferða við mælingar á sjónvarpsnotkun eftir löndum.

Tafla 7.17. Sjónvarp í Evrópu 2007 – hlutdeild í áhorfi

	Aldur áhorfenda í mælingum	Hlutdeild stöðvar með mest áhorf, %	Hlutdeild tveggja stöðva með mest áhorf, %	Hlutdeild þriggja stöðva með mest áhorf, %	Hlutdeild opinberra stöðva, %	Hlutdeild einka- rekinna stöðva, % <sup>1</sup>
Austurríki	12+	26	43	50	43	57
Belgía, flæmski hlutinn	15+	31	53	61	37	63
Belgía, vallónski hlutinn	15+	25	41	55	20	80
Bretland	16+	23	43	52	40	60
Búlgaría	15+	37	55	70	15	85
Danmörk	12+	34	60	66	33	67
Eistland	18+	21	39	56	17	83
Finnland	10+	26	50	67	44	56
Frakkland	15+	31	50	64	38	62
Grikkland	15+	19	35	50	16	84
Holland	13+	19	32	42	32	68
Hvíta-Rússland	16+	42	54	62	62	38
Írland	15+	27	40	51	41	59
Ísland	12–80	49	81	99	49	51
Ítalía	15+	23	44	55	43	57
Króatía	18+	35	57	75	51	49
Kýpur	18+	21	40	55	20	80
Lettland	18+	19	36	48	16	84
Litháen	15+	25	47	61	14	86
Lúxemborg	12+	42	48	53	0>	<100
Makedónía	14+	23	36	43	9	91
Malta	12+	33	48	61	33	67
Noregur	12+	38	67	76	42	58
Portúgal	15+	28	55	80	32	68
Pólland	16+	23	42	59	42	58
Rúmenía	18+	15	27	39	17	83
Rússland	18+	22	40	55	45	55
Serbía	15+	27	50	60	36	64
Slóvakía	15+	35	53	69	23	77
Slóvenía	15+	26	50	61	33	67

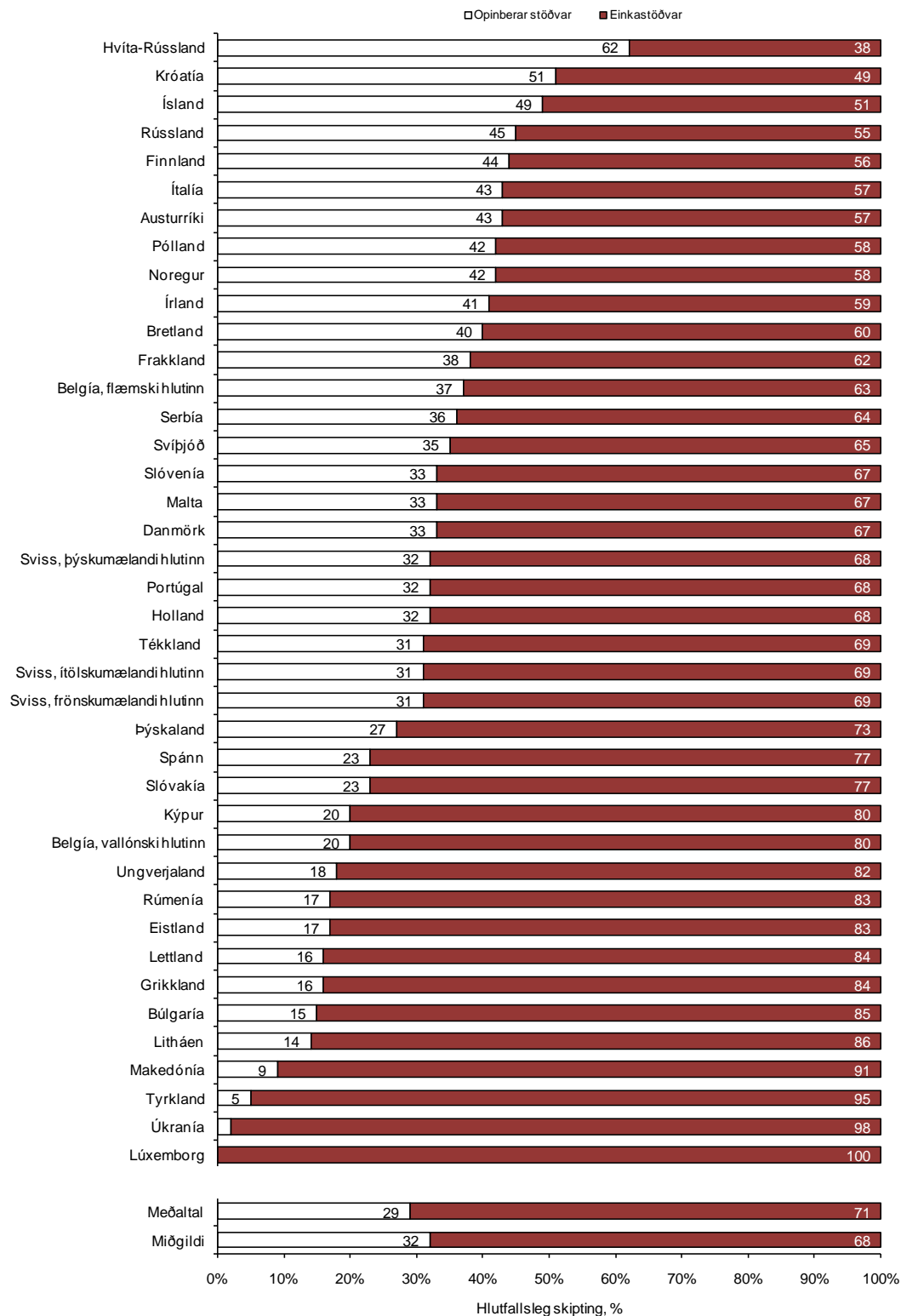
Spánn	16+	21	39	56	23	77
Sviss, frönskumælandi hlutinn	15–74	24	40	48	31	69
Sviss, ítölskumælandi hlutinn	15–74	24	36	46	31	69
Sviss, þýskumælandi hlutinn	15–74	23	32	39	32	68
Svíþjóð	15+	22	41	56	35	65
Tékkland	15+	40	62	82	31	69
Tyrkland	20+	15	26	36	5	95
Ungverjaland	18+	26	50	69	18	82
Úkraína	18+	22	38	45	2	98
Þýskaland	14+	14	27	40	27	73
Evrópa, meðaltal	•	27	45	58	29	71
Evrópa, miðgildi	•	25	43	56	32	68

*Skýringar:* Meðaltal er óvegið meðaltal. Opinberar stöðvar sem reknar eru alfarið á markaðsforsendum eru hér flokkaðar með einkareknum stöðum, s.s. eins og *Channel 4* í Bretlandi og *TV2* í Danmörku.

<sup>1</sup> Í nokkrum tilfellum ásamt áhorfi á erlendar stöðvar.

*Heimildir:* EAO, 2008a; Harrie, 2009; IP, 2008.

Mynd 7.20. Markaðshlutdeild sjónvarpsstöðva í almannajónustu og einkaeigu í Evrópu 2007  
(hlutfallsleg skipting, %)



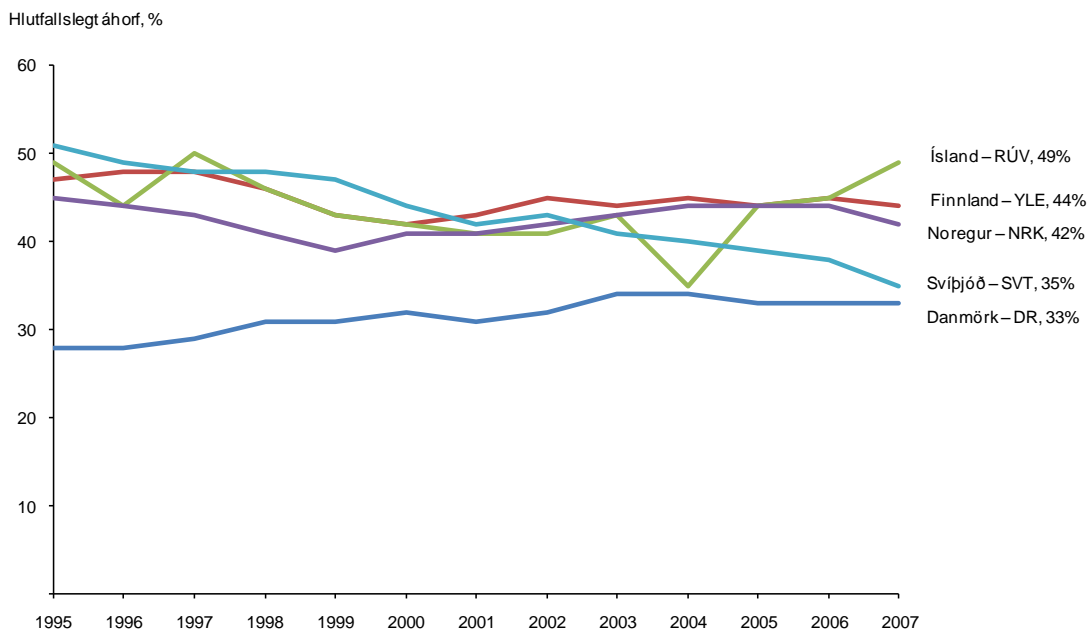
Skýringar: Meðaltal er óvegið meðaltal. Opinberar stöðvar sem reknar eru alfarið á markaðsforsendum eru hér flokkaðar með einkareknum stöðum, s.s. eins og *Channel 4* í Bretlandi og *TV2* í Danmörku.

Heimildir: EAO, 2008a; Harrie, 2009; IP, 2008.

Opinberu norrænu sjónvarpsstöðvarnar eiga það sammerkt að staða þeirra á markaði er tiltölulega styrk miðað við opinberar stöðvar víða annars staðar í Evrópu. Markaðshlutdeild norrænu stöðvanna allra mælist fyrir ofan miðju.

Markaðshlutdeild flestra norrænu stöðvanna minnkaði framan af tíunda áratugnum samfara auknu framboði sjónvarpsstöðva og auknu sjónvarpefni, en frá miðjum síðasta áratug hefur hlutdeild opinberu stöðvanna í áhorfi að mestu verið stöðugt. Mynd 7.21 sýnir markaðshlutdeild opinberu sjónvarpsstöðvanna á Norðurlöndum frá árinu 1995 til ársins 2007. Markaðshlutdeild Sjónvarpsins mældist hæst árið 2007, en hlutdeild danska ríkisútvarpsins DR lægst. Markaðshlutdeild DR var lengi vel talsvert lægri en annarra norrænna opinberra sjónvarpsstöðva. Að hluta til stafar þetta af því að danskir sjónvarpsáhorfendur hafa lengi átt þess kost að sjá sjónvarp frá nágrannalöndunum. Einnig kann að skipta máli að sjónvarp á vegum einkaaðila var heimilað fyrir í Danmörku en á hinum Norðurlandanna.

Mynd 7.21. Markaðshlutdeild norrænna opinberra sjónvarpsstöðva 1995–2007 (hlutfall, %)



Heimildir: Harrie, 2006, 2009; NORDICOM, [www.nordicom.gu.se/](http://www.nordicom.gu.se/).

## 2.17 Útvarp í almannapágu

Lafði Patrica Hodgson og fyrrverandi stjórnarformaður Independent Television (ITV) í Bretlandi komst þannig eitt sinn þannig að orði um útvarp í almannapágu að erfitt sé að skilgreina það, en það sen engu að síður auðþekkjandi (*Public service broadcasting may be hard to define, but it is easy to recognise*) (Hodgson, 1993). Í sama streng tekur Armand Mattelart þegar hann segir að „a regime of private property is necessarily different from one governed by the principle of public service“ (Mattelart, 1994: 192). Því hefur jafnframt verið haldið fram að megin munur á almannapjónustuútvarpi sem stendur undir nafni og einkastöðvum felist í því að það fyrrnefnda komi fram við



notendur sem jafnrétt háa borgara í stað neytenda (sær. Garnham, 1990, 8. kafli; 1993; Hoggart, 2004). Hvað sem slíkum bollaleggingum varðar má vera ljóst að tilgangur og hlutverk stöðva í almannajónustu og einkarekinna stöðva eru eðli málsins samkvæm ólík.

Til varpa ljósi á því í hverju einkenni útvarps í almannabágu felast verðum við fyrst að skoða hvað er fólgið í hugtakinu, hvaða skilyrði slíkir það verður að uppfylla, og í hverju frammistaða (e. *performance*) þess er ólík í samanburði við einkútvarp. Hugtakið útvarp í almannabágu getur haft margvíslega merkingu og vísað til ólíkra hluta. Harald Moe og Trine Syvertsen halda því fram útvarp í almannajónustu er ekki í skilningi þess orðs „a precise analytical term“ (Moe og Syvertsen, 2008: 398). Vegna sögulegra tengsla milli útvarps í almannabágu og ríkisvaldsins er sá misskilningur útbreiddur að sama sem merki þurfi að vera á milli almannajónustu og ríkisrekstrar. Almennajónusta snýst ekki um eignarforræði heldur hvernig fjármögnun hennar er háttáð og hvaða skilyrði og skyldur hún þarf að uppfylla gagnvart notendum (Garnham, 1990; 1993; Syvertsen, 2003).

Skilningur manna á hugtakinu hefur einnig breyst í tímans rás í samræmi við breyttar aðstæður á hverjum tíma (Scannel, 1990). Notkun hugtaksins er oft gildishlaðin og hefur á sér blæ jákvæðni og þess sem er álitnið æskilegt og hefur oft en ekki skírskotun til menningar, fagmennsku og gæða (Syvertsen, 1999).

Greina má þó nokkra grunnþætti sem menn almennt er samkomulag um að útvarp í almannabágu feli í sér. Útvarp í almannabágu er þjóðarútvarp sem nær til allra óháð búsetu og efnahag, efni þess höfði til allra með blöndu af fræðslu, upplýsingu og afþreyingu, það sinni þörfum minnihlutahópa jafnt sem stærri hópa, það stuðli að þjóðareiningu og leggi rækt við menningararfinn og stuðli að almennri menningarþróun, það hafi markaðsleg sjónarmið að leiðarljósi varðandi dagskrá og umfjöllunarefni, og að stjórnvöld hlutist ekki til um daglega starfsemi þess (d'Haenens og Bardoel, 2007; Raboy, 1995; Scannel, 1990; Syvertsen, 1999, 2003). Útvarp í almannajónustu snýst ekki um tækni heldur þjónustu og tryggð við notendur (Nissen, 2006; Wolton, 2006).

Ærið misjafnt er hvernig skipulagi útvarps í almannabágu er háttáð milli landa, hvaða skyldur það beri og hvernig fjármögnun þess farið. Lengst af hefur útvarp í almannajónustu víðast í Evrópu verið fjármagnað með afnotagjöldum, en upp á síðkastið hefur færst í vöxt að starfsemin sé fjármögnuð með beinu framlagi þess opinbera, og/eða að stöðvunum hefur verið gert að sækja sér rekstrarfé með auglýsingatekjum, kostun og öðrum markaðstekjum (Moe og Syvertsen, 2008; Picard, 2005; Syvertsen, 2003).

### 2.17.1 Útvarp í almannabágu á markaði

Samkeppni útvarps í almannabágu og einkaútvarps um hlustendur/áhorfendur og tekjur vekur upp spurningu um áhrif slíkrar samkeppni á efnisfjölbreytni þess síðarnefnda. Að því er viðkemur sjónvarpi sérstaklega, þótt það sama gildi að mestu um hljóðvarp einnig, hafa stöðvar sem hafa almannajónustuhlutverki að gegna um þrjár megin leiðir að velja til að bregðast við samkeppni frá einkastöðvum (Hultén 2007; Hultén og Brants, 1992). Í *fyrsta lagi* geta þær aðlagð dagskrána og dagskrárefni sitt að efni og efnisáherslum einkastöðvanna. Í *annan stað* hafa opinberar sjónvarpsstöðvar þann kost að einbeita sér að berja í markaðsbresti og draga sig í hlé í

samkeppni við einkastöðvarnar og einbeita sér að efni sem einkastöðvar sinna lítt eða alls ekki, s.s. fræðslu- og menningarefni og efni fyrir afmarkaða hópa og verða að einskona konar jaðarsjónvarpi (e. *ghettoized*). Í þriðja lagi geta opinber sjónvarpsstöðvar brugðist við samkeppni frá einkastöðvum með því að leggja aukna alúð og rækt við almannapjónustuhlutverk sitt, með áherslu á alhliða og fjölbreytt efni, fræðslu og afþreyingu. Síðastnefnda leiðin er sjálfgefin rísi sjónvarpsstöðvar í almannapágu undir hlutverki sínu.

Samkeppni milli stöðva í einkaeigu og almannapjónustu um áhorfendur og tekjur getur hæglega leitt til efnislegrar einsleitni. Yves Achille og Bernard Miège halda því til að mynda fram að í Evrópu frá því upp úr 1980 hafi dagskrá fjölmargra sjónvarpsstöðva í almannapágu tekið að líkjast dagskrá einkastöðva með aukinni áherslu á afþreyingu og skemmtun. Þetta hafi verið þeim mun meira áberandi á þeim stöðvum sem gert hafi verið að reiða sig á markaðstekjur, auglýsingatekjur og kostun, en þeirra stöðva sem fjármagnaðar voru með afnotagjöldum að öllu eða að langmestu. Sýningar á efni sem ekki höfði til megin þorra áhorfenda og barna- og unglingaefni, hafi horfið af kjörtíma og þokast út á dagskrárjaðarinn þegar færri eru að horfa. Þótt þetta kunni að vera fallið til árangurs til skamms tíma, vilja Achille og Miège meina að til lengri tíma litið grafi sjónvarpsstöðvar í almannapjónustu sér smám saman sína eign gröf með þessu. Eftir því sem efni almannapjónustustöðva er líkara efni einkarekinna stöðva þeim mun erfiðara er að slá skjaldborg um sjónvarp í almannapágu og réttlæta tilvist þess (Achille og Miège, 1994; sjá einnig um þetta í Padovani og Tracey, 2003; Tracey, 1998). Eins og Søndergaard staðhæfir:

The greatest threat public service media face is rather that they, themselves, in their eagerness to survive on a market that really has no use for them, will dig their own graves. For that reason it is vital that we make up our minds as to whether public service broadcasting shall continue to be counted among the objects of cultural policy, to be sustained *despite* market pressures, or whether it should continue to adapt to those pressures.

Søndergaard, 1999: 27.

Rannsókn Trine Syvertsen á dagskrárframboði á norsku sjónvarpsstöðvunum sem senda út almenna dagskrá á landsvísu (þ.e. NRK, TV 2 og TV Norge) virðist renna stoðum undir þetta. Efni sem ekki er eins líklegt til vinsælda hefur þokað í vaxandi mæli út á jaðar dagskrár norska ríkissjónvarpsins NRK, en að sama hefur aukin áhersla verið lögð á afþreyingarefni á kjörtíma í líkingu við keppinautana. Syvertsen staðhæfir að á árunum 1992–1995 hafi fjölbreytni í framboði sjónvarpsefnis á kjörtíma minnkað vegna þess að NRK hafi í auknum mæli tekið mið af dagskrá einkastöðvanna (Syvertsen, 1997). Els De Bens hefur komst að viðlíka niðurstöðu um efnisframboð í belgísku sjónvarpi (De Bens, 2000).

Niðurstöður rannsókna eru þó ekki samdóma um áhrif samkeppni á milli einkastöðva og stöðva í almannapágu á efnisfjölbreytni.<sup>80</sup> Þannig getur styrk staða stöðva í almannapágu orðið til þess að einkastöðvar sæki í smiðju sjónvarps í almannapágu í leit að fyrirmyndum. Langtímarannsókn þeirra Heikki Hellmann og Tuomo Sauri á dagskrárframboði finnskra einkastöðva og opinberu stöðvarinnar YLE á kjörtíma benda

<sup>80</sup> Sbr. Bentson, Nielsen og Nordahl Svendsen, 1992, Coppens, 2005, Hellmann, 2001, Kopp, 1989, Krüger, 2005, Picard, 2002b, Roth, 2004., van der Wurff, 2004, van der Wurff, Cuilenburg og Keune, 2000 svo aðeins fáeinir rannsóknir séu nefndar.

eindregið til þess að svo sé (Aslama, Hellmann og Sauri, 2004; Hellman og Sauri, 1994, 1996). Á sama tíma og YLE hefur í auknum mæli tekið mið af dagskrárframboði helstu finnsku einkastöðvarinnar MTV (nú MTV3) varðandi vinsælt afþreyingarefni, hefur sú síðar nefnda sótt fyrirmynd til YLE varðandi fréttir og fréttatengt efni og þætti um samfélagsmál. Sama má ætla að gildi með Stöð 2, en stöðin hefur alla tíð lagt áherslu á fréttir og fréttatengt efni og eftir mætti á innlenda dagskrá á kjörtíma, sem og efni fyrir börn á öðrum tímum dagsins. Fréttatími stöðvarinnar hefur verið flaggskipið í dagskránni frá upphafi og verið sá dagskráliður stöðvarinnar sem þrífaldlega hefur mælst með mest áhorf í gegnum árin.<sup>81</sup>

Fjármögnun, öðrum þáttum fremur, virðist hafa afgerandi áhrif á það hvernig sjónvarpstöðvum sem reknar eru í almannapágu tekst að uppfylla lýðræðislegt og menningarlegt hlutverk með fjölbreyttu framboði efnis – upplýsingar jafnt sem afþreyingar. Eins og Nicholas Garnham staðhæfði fyrir löngu síðan viðvíkjandi sjónvarpstöðvum í almannapágu: „It is the quantity of the funding and the nature of the financing source that is the most fundamental determining constraint on a broadcasting structure“ (Garnham, 1978: 53). Fjölbreytni efnis og hve ríka áherslu almennasjónvarpsstöðvar leggja á umfjöllun um menningu og samfélagsmál, ekki síst á kjörtíma, virðist öðru fremur ráðast af því hvernig fjármögnun stöðvanna er háttáð. Stöðvar sem fjármagnaðar eru af öllu eða af mestu leyti af afnotagjöldum eða hliðstæðu fyrirkomulagi standa sig almennt betur við að sinna almannapjónustuhlutverki sínu en stöðvar sem þurfa að reiða sig að verulegu leyti á markaðstekjur, auglýsingar og kostun, í samkeppni við markaðsmiðla um athygli áhorfenda og auglýsenda (Achille og Miège, 1994; Brants og De Bens, 2000; Iosifidis, 2007; Iosifidis, Steemers og Wheeler, 2005; McKinsey & Co., 1998, 2007; Padovani og Tracey, 2003; Picard, 2002b).

Sú staðreynd að Ríkisútvarpið sækir um þriðjung tekna sinna í samkeppni við einkastöðvar vekur upp spurningar um hvaða áhrif það hafi á dagskrá, efnisframboð og efnisáherslur þess jafnt í hljóðvarpi og sjónvarpi. *Tafla 8.1* og *mynd 8.1* sýna hvernig fjármögnun Sjónvarpsins var háttáð árið 2007 í samanburði við aðrar opinberar evrópskar sjónvarpsstöðvar um líkt leyti. Sambærilegar upplýsingar eru ekki tiltækar um fjármögnun hljóðvarps í almannapjónustu. Tekjum sjónvarpsstöðvanna er skipt upp í opinberar tekjur og markaðstekjur. Opinberar tekjur eru bein opinber framlög og afnotagjöld; markaðstekjur eru auglýsingar, kostun og ýmsar aðrar tekjur, s.s. sala sýningarréttar.

---

<sup>81</sup> Þrátt fyrir að höfundur sé ekki kunnugt um hliðstæðar rannsóknir varðandi hljóðvarp má gera ráð fyrir að svipað eigi við og er viðkemur í sjónvarpi.

Tafla 8.1. Fjármögnun opinberra evrópska sjónvarpsstöðva (hlutfallsleg skipting, %)

Land	Stöð	Opinber fjármögnun			Markaðstekjur				Ár
		Alls	Opinber framlög	Afnotagjöld	Alls	Auglýsingar	Kostun	Aðrar <sup>1</sup>	
Austurríki	ORF	50	–	50	50	32	–	19	2007
Belgía	RTBF <sup>2</sup>	72	72	–	28	21	–	7	2006
	VRT <sup>3</sup>	61	61	–	39	8	5	26	2006
Bretland	BBC Group	81	6	75	19	–	–	19	2008
Danmörk	DR	92	–	92	8	–	–	8	2007
Eistland	ERR TV	91	91	–	9	1	–	8	2007
Finnland	YLE	96	4	92	4	–	–	4	2006
Frakkland	France TV	62	–	62	38	28	–	10	2006
Grikkland	HRT	64	6	57	36	36	–	0	2002
Holland	Ned 1, 2, 3	55	55	–	45	29	0	16	2006
Írland	RTE	44	–	44	56	46	2	7	2007
Ísland	RÚV – Sjónvarp	69	–	69	31	23	4	4	2006
Ítalía	RAI	50	2	48	50	33	3	14	2007
Króatía	HRT	65	1	64	35	27	–	8	2006
Lettland	LTV	55	55	–	45	40	0	5	1999
Litháen	LNRT	62	62	–	38	31	1	7	2006
Makedónía	MKRT	64	12	53	36	21	–	16	2001
Malta	PBS-TVM	25	25	–	76	69	–	6	2005
Noregur	NRK	95	1	94	5	–	1	4	2006
Pólland	TVP	27	0	27	73	54	5	13	2006
Portúgal	RTP	76	40	36	24	17	–	7	2007
Rúmenía	TVR	84	13	71	16	11	0	5	2004
Slóvakía	STV	80	14	66	20	11	3	6	2002
Slóvenía	RTVSLO	66	65	1	34	19	–	15	2006
Spánn	RTVE	44	44	–	56	53	–	3	2006
Sviss	SRG-SSR	62	1	61	38	28	4	7	2007
Svíþjóð	SVT	93	–	93	7	–	–	7	2007
Ungverjaland	MTV	74	45	29	26	9	1	16	2002
Tékkland	Česká Televize	65	–	65	35	19	4	12	2006
Tyrkland	TRT	92	92	–	9	8	0	0	2005

Þýskaland	ARD	86	–	86	14	4	–	9	2007
	ZDF	87	–	87	13	7	–	7	2007
Evrópa	Meðaltal	68	•	•	32	•	•	•	•
	Miðgildi	66	•	•	34	•	•	•	•

---

*Skýringar:* Samtala undirliða þarf ekki að koma heim við heildartölur vegna sléttunar talna.

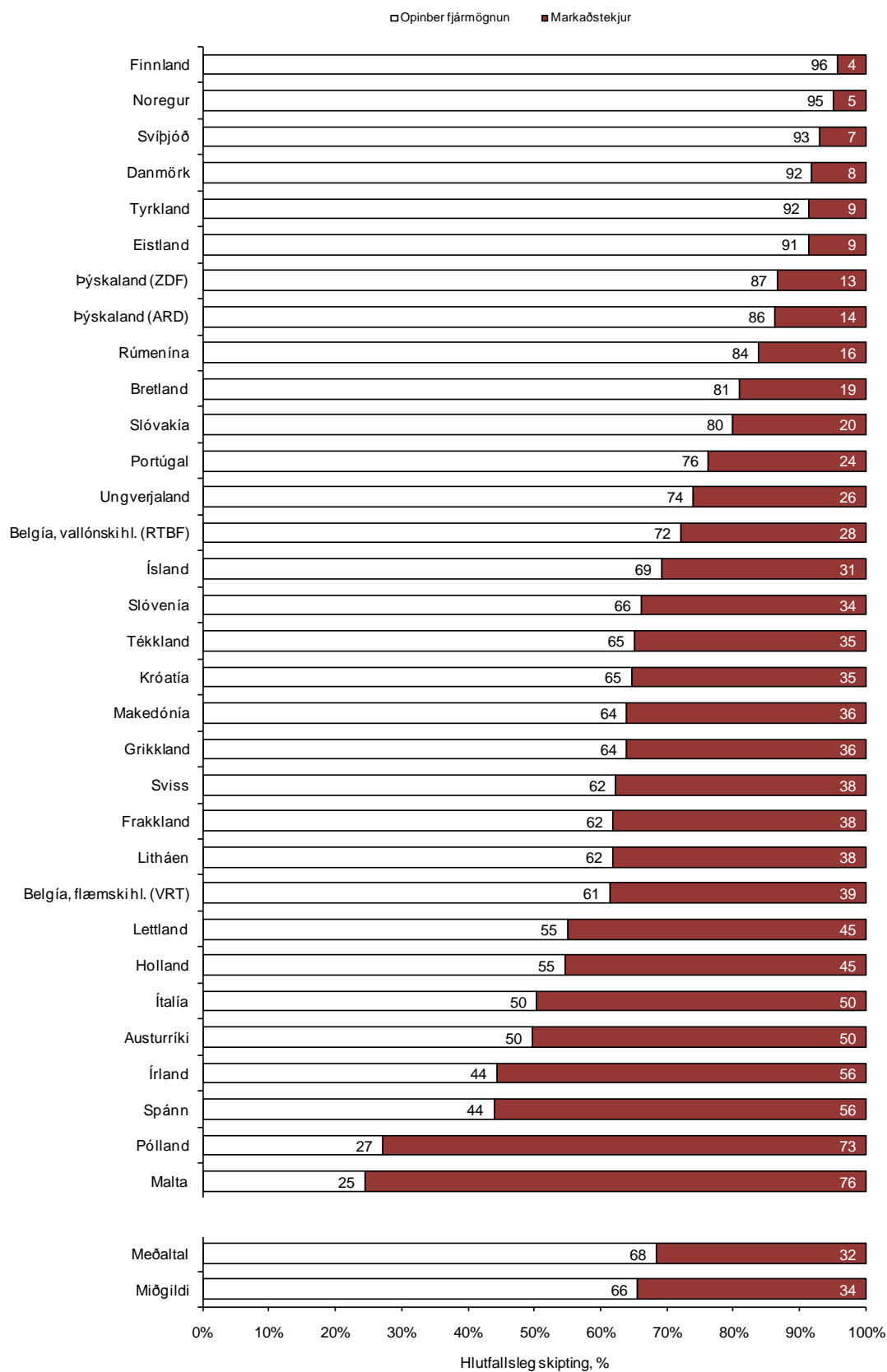
<sup>1</sup> Ásamt sölu á sýningarrétti.

<sup>2</sup> Vallónski hlutinn.

<sup>3</sup> Flæmski hlutinn.

*Heimild:* EAO, 2004–2008.

Mynd 8.1. Fjármögnun opinberra evrópskra sjónvarpsstöðva  
(hlutfallsleg skipting, %)



Heimild: EAO, 2004–2008.

Opinberar tekjur vega þyngra í fjármögnun flestra af þeim 32 opinberu sjónvarpsstöðvum sem tilgreindar eru í töflunni og á myndinni. Aðeins RTÉ á Írlandi, TVE á Spáni, TVP í Póllandi og TVM á Möltu eru fjármagnaðar að mestu með markaðstekjum. Starfsemi norrænu stöðvanna, YLE í Finnlandi, KNR í Noregi, SVT í Svíþjóð og DR í Danmörku eru nær alfarið fjármagnaðar með opinberri fjármögnun.

Lauslegur samanburður á fjármögnun stöðvanna og hlut upplýsingar og afþreyingar á dagskrá þeirra sýnir að dagskrárjafnvægi stöðva sem styðjast við opinbera fjármögnun að mestu er almennt meira en þeirra stöðva sem fjármagna starfsemi sína að miklu leyti með markaðstekjum (sjá *töflu 7.13* og *mynd 7.12* að framan). Frá þessu eru þó mikilsverðar undantekningar. Fleiri þættir en tekjusatsetning stöðvanna hafa hér augljóslega áhrif, s.s. upphæð þeirra tekna sem stöðvarnar hafa úr að spila, laga- og reglugerðarramma sem er um starfsemi stöðvanna, hvernig almannapjónustuhlutverk þeirra er skilgreint, auk sérstakra sögulegra og pólitískra kringumstæðna í hverju landi fyrir sig.

## 2.18 Fjölmiðlatekjur

Tekjuöflun fjölmiðla er um margt einstök. Ólíkt öðrum framleiðendum og seljendum vöru og þjónustu er algengast að fjölmiðlar séu þátttakendur á tveimur vöru- og þjónustumörkuðum í senn (e. *dual product market*) (Albarran, 2004; Barwise og Gordon, 2002; Croteau og Hoynes, 2001; Doyle, 2002b; Hoskins, McFadyen og Finn, 2004; Picard, 1989; Roppen, 2004). Rekstur og afrakstur fjölmiðla byggist að verulegu leyti af frammistaðöðu þeirra á báðum þessum mörkuðum. Fjölmiðlar falbjóða framleiðslu sína, upplýsingu og afþreyingu, á markaði í formi bóka, blaða, tímarita, hljóðvarps- og sjónvarpsþátta, hljóðrita, kvikmynda, sem dreift er eftir margvíslegum leiðum, á pappír, í kvikmyndahúsum, á diskum, á Netinu og í gegnum farsíma, sem notendur greiða í skiptum fyrir. Ekki selja þó allir fjölmiðlar efni sitt til notenda með beinum hætti, s.s. eins og fríblöð og sjónvarpsstöðvar sem senda út opna dagskrá. Notendur greiða hins vegar fyrir fjölmiðlanotkunina óbeint í formi þess tíma sem þeir verja til fjölmiðlanotkunar, en tími er eins og allir vita takmörkuð og jafnframt verðmæt auðlind (Inglis, 1990: 115-16; Picard, 1989: 17; Rojek, 2009, 2. kafli).

Fjölmiðlar eru einnig á auglýsingamarkaði jafnhliða því að vera á vörumarkaði. Almennt er haft að orði að fjölmiðlar selji auglýsendum rými og tíma undir auglýsingar. Eftir því sem stærð og samsetning notendahóps fjölmiðilsins fellur betur að markhópi tiltekinnar vöru og þjónustu s.s. með tilliti til aldurs, kyns, félagslegrar stöðu, tekna og búsetu og annarra félagslegra þátta, þeim mun eftirsóttari er viðkomandi miðill fyrir tiltekna auglýsendur og hærra verðs er unnt að krefjast fyrir birtingu og flutning auglýsinga. Af þessum sökum er eðlilegra að telja að fjölmiðlar búi til eða framleiði fjölmiðlanotendur sem þeir síðan selja auglýsendum aðgang að (sbr. Davis, 2006, Doyle, 2002b; Murdock, 2000b; Sinclair, 1989, 1. og 2. kafli).<sup>82</sup>

Viðlíka gegnir um kostun utanaðkomandi aðila á framleiðslu eða útsendingu dagskrárliða í útvarpi. Slíkt hefur að markmiði að vekja athygli á starfsemi, vörum og eða vörumerki og að styrkja jákvæða ímynd á meðal viðskiptavina. Áhugi á því að kosta efnisgerð fjölmiðla ræðst fyrst og fremst af eftir samsetningu þess markhóps sem

<sup>82</sup> Sumir fræðimenn líta reyndar svo á að fjölmiðlanotendur séu óafvitandi í starfi við að horfa á auglýsingar sem þeir fá „greitt fyrir“ með skemmtun og upplýsingu (sbr. Jhally, 1987; Smythe, 1981).

ætlað er að birting og flutningur hins kostaða efnis eða dagskrárliðar höfði öðrum fremur til. Af þessum sökum er eðlilegast að líta á kostun sem eitt form auglýsinga (Davis, 2006; Sinclair, 1989) sem getur þegar „vel“ tekst til verið áhrifameiri en beinar auglýsingar (Luhmann, 2000: 46).

Ekki afla þó allir fjölmiðlar sér tekna með auglýsingum. Sumir fjölmiðlar eru eingöngu fjármagnaðir með sölu efnis, á meðan fjármögnun annarra er tryggð að öllu eða verulegu leyti með opinberum framlögum (lögbundnum afnotagjöldum eða í formi skatttekna). Enn aðrir fjölmiðlar eru reknir fyrir framlög frá einstaklingum og með sjálfboðastarfi sem tíðkast gjarnan með fjölmiðla á vegum málhópa og félagslegra hreyfinga, s.s. þjónustumiðla, fjölmiðla á vegum trúarhópa og nemendafélaga, o.s.frv. Þessir fjölmiðlar eru ekki í beinni samkeppni um tekjur við þá fjölmiðla sem eru á markaði og hér eru nefndir markaðsmiðlar. Útbreiðsla fjölmiðla þessarar náttúru er oftast takmörkuð og efni þeirra sniðið að fyrirfram þekktum og skilgreindum hópi notenda. Líta má á líka á starfsemi slíka miðla sem „nærmiðlun“ (e. *narrowcasting*).<sup>83</sup>

### 2.18.1 Tekjuöflun fjölmiðla

Leiðir sem fjölmiðlar beita til að afla sér tekna ráðast einkum af tvennu: annars vegar af því hvernig dreifingu þeirra er háttáð og hins vegar af útbreiðslu og landfræðilegri afmörkun útbreiðslusvæðis þeirra (Doyle, 2002b; Hoskins, McFadyden og Finn, 2004; Picard, 1989: 19-21, 2002a, 3. kafli).

Einfölduð mynd af tekjuöflun markaðsdrifinna blaða, hljóðvarps- og sjónvarpsstöðva auk vefmiðla er sýnd í *töflu 9.1* með tilliti mismunandi aðferða við dreifingu, landfræðilegra takmarkana markaðsvæðis og útbreiðslu. Tekjum er hér skipt upp í greiðslu fyrir efni (áskriftir, lausasölu og þáttasölu), kostun og auglýsingar. Auglýsingar skiptast í almennar auglýsingar (e. *display advertisements*) og í flokkaðar auglýsingar (e. *classified display advertisements*) og smáauglýsingar (e. *classified advertisements*). Flokkaðar auglýsingar eru t.d. atvinnu- og fasteignaauglýsingar og smáauglýsingar í fréttablöðum og skjáauglýsingar (e. *badge* eða *sign advertisements*) í sjónvarpi. Auk þessara tveggja megin tegunda auglýsinga eru auglýsingainnlegg eða innskot og pésar (e. *preprinted inserts*) sem smeygt er inn í blöð áður en þau eru borin út til lesenda. Auglýsingum er ýmist ætlað að höfða til neytenda óháð búsetu þeirra eða til neytenda sem búsettir eru á afmörkuðum og staðbundnum mörkuðum. Táknin \* og + eru hér notuð til að auðkenna mikilvægi mismunandi aðferða fyrir tekjuöflun miðlana, þar sem \* gefur til kynna að viðkomandi tekjuflokkur er mikilvægur fyrir miðilinn og + merkir léttvæga tekjulind.

<sup>83</sup> Dæmi þar um er t.d. Útvarp fyrir nýbúa, XA-Radíó sem flytur 12 spora efnið, trúboðsstöðvar eins og hljóðvarpsstöðvarnar Útvarp Boðun og Lindin og kristilega sjónvarpsstöðin Omega. Hér undir falla einnig sumir þjóðmálavefir.



Tafla 9.1. Tekjuöflun markaðsmiðla

Tegund fjölmiðla	Greitt fyrir efni (áskriftir, sala)	Kostun	Almennar auglýsingar	Flokkaðar auglýsingar og smáaug- lýsingar/skjá- auglýsingar	Auglýsinga- innlegg og pésar
<i>Bækur</i>	*				
<i>Tímarit</i>	*	+	*	+	
<i>Fréttablöð</i>					
Dagblöð, seld	*		*	+	+
Dagblöð, fríblöð			*	+	+
Staðarblöð, seld	*		*	+	
Staðarblöð, fríblöð			*	+	
Almenn vikublöð	*		*	+	
Sérefnisblöð	*		*	+	
<i>Hljóðrit</i>	*				
<i>Kvikmyndir f. kvikmyndahús</i>	*		+	+	
<i>Mynddiskar og bönd</i>	*		+		
<i>Hljóðvarp</i>					
Almennar stöðvar		+	*		
Staðarstöðvar		+	*		
Sérefnisstöðvar		+	*		
<i>Opnar sjónvarpsstöðvar</i>					
Almennar stöðvar		+	*	+	
Staðarstöðvar		+	*	*	
<i>Áskriftarsjónvarp</i>					
Almennar stöðvar	*	+	*	+	
Sérefnisstöðvar	*	+	*	+	
Þáttasölusjónvarp	*				
Endurvarp	*				
<i>Fréttavefmiðlar</i>					
Almennir vefir	+		*	*	
Sérefnisvefir	+		*	*	
Staðarvefir			*	+	

Merking tákna: \* = mikilvæg tekjulind; + = léttvæg tekjulind.

Heimild: byggt á Picard, 1989: 20.

Algengast er að fréttablöð afli bæði tekna með sölu og auglýsingatekjum. Tekjur fríblaða eru hins vegar eingöngu af birtingu auglýsinga. Útbreiðslusvæði dagblaða, sérefnisblaða og almennra vikublaða er oftast á landsvísu eða fast að því. Auglýsingatekjur þessara blaða eru því fyrst og fremst fengnar með birtingu almennra auglýsinga sem ætlað er að höfða til lesenda óháð búsetu þeirra og í minna mæli af birtingu rað- og smáauglýsinga og með dreifingu auglýsingainleggja og pésa. Aukinheldur sitja dagblöðin, sem og aðrir landsmiðlar að auglýsingum sem ætlað er að höfða til neytenda á höfuðborgarsvæði, þar sem höfuðborgarsvæðið er mikilvægasti einstaki útbreiðsluvettvangur miðlanna.<sup>84</sup>

Öðru máli gegnir með staðarblöð og aðra staðbundna fjölmiðla. Þótt unnt sé að lesa flest staðarblaðanna og hlusta á útsendingu stöðvanna á Netinu er útbreiðsla þessara miðla engu að síður fyrst og fremst staðbundinn vegna efnis þeirra. Auglýsingatekjur staðarmiðla fást því aðeins af auglýsingum sem beint er til neytenda heima í héraði.

Tekjur hljóðvarpsstöðva samanstanda aðallega af almennum auglýsingum og í minna mæli af kostun. Sama máli gegnir með sjónvarpsstöðvar sem senda út í opinni dagskrá. Stöðvar sem senda út í lokaðri dagskrá reiða sig að stærstum hluta á áskriftatekjur og almennar auglýsingar, en í minna mæli á kostun og skjáauglýsingar.

Vefmiðlar eru starfræktir fyrst og fremst fyrir tekjur af auglýsingum, almennum og í auknum mæli af flokkuðum auglýsingum og smáauglýsingum. Vefurinn hefur til að mynda reynst ágætur vettvangur fyrir fasteigna- og starfaauglýsingar, notaða bíla og hverskyns smáauglýsingar þar sem gagnvirkni Netsins gerir notendum kleift að finna auðveldlega það sem þeir leita að með aðstoð leitarskipana sem má sníða að talsverðu leyti eftir þörfum hverju sinni (Doyle, 2002b: 151).

Á undanförunum árum hefur umtalsverður vöxtur verið í birtingu auglýsinga á vefnum á meðan auglýsingar hafa staðið að mestu í stað eða dregist saman í hefðbundnum fjölmiðlum (Pavlik, 2008: 156-57). Þrátt fyrir það hefur vefurinn hingað til ekki reynst sú uppspretta tekna sem margir hugðu í upphafi. Afrakstur hefur oft reynst minni en tilkostnaður við miðlun efnis á vefnum, eða eins og Doyle bendir á „[t]he underlying problem with Internet-based media provision as an economic activity is that few if any realistic models have been constructed for deriving revenues from it which are adequate to cover the costs of the service in question“ (Doyle, 2002b: 152; sjá einnig *The Economist*, 21.–27. mars, 2009, s. 18).

Tiltölulega algengt er að vefmiðlar bjóði upp á netverslun (e. *e-commerce*) í því skyni að auka tekjuflæðið. Enn önnur leið til tekjuöflunar er að krefja notendur um áskrift fyrir aðgang að vefjum óháð notkun (e. *flat fee pricing*), eða með því að krefjast greiðslu fyrir notkun. Fjölmiðlar sem oft hafa yfir að ráða miklu magni ítarupplýsinga og eldra

---

<sup>84</sup> Búsetuskipting hér á landi minnir um margt á einkenni borgríkis. Um síðustu áramót voru 63 prósent landsmanna búsettir á höfuðborgarsvæði. Færa má fyrir því rök að með bættum samgöngum séu höfuðborgarsvæðið ásamt Suðurnesjum, Akranesi, Hveragerði, Árborg og Ólfussi orðin að einu og sama markaðssvæði. Á þessum svæðum eru um þrjár fjórðu hlutar landsmanna búsettir.

efnis (e. *back libraries*), hvort heldur er í formi texta, sem hljóð eða mynd, og hægt er að matreiða upp á nýtt, hafa að öllu jöfnu meiri möguleika á að selja aðgang að hluta efnisins en vefmiðlar sem hafa upp á takmarkaðra efni að bjóða (Doyle, 2002b: 145, 152-54; Pavlik, 2008: 152-5).

Fréttavefir hafa í vaxandi mæli brugðið á það ráð að krefja notendur fyrir gjald af aðgengi að efni í kjölfar samdráttar í auglýsingatekjum að undanfögnu.<sup>85</sup> Þetta kann þó að reynast skammgóður vermir. Í þeirri ofgnótt af efni sem býðst endurgjaldslaut á Netinu hafa vefmiðlar sem rukka fyrir aðgang og not efnis víðast hvar látið í minnipokann í samkeppni við vefmiðla sem veita notendum frían aðgang að öllu efni eða hluta þess. Samkvæmt nýlegri rannsókn sem gerð var á meðal notenda fréttavefja í Bretlandi kváðust þrír af hverjum fjórum leita á önnur mið með fréttáöflun á Vefnum ef sá fréttavefur sem þeir sæktu mest tæki að rukka fyrir afnot af efninu (*guardian.co.uk*, 21. sept. 2009).

Íslenskir fréttavefmiðlar veita notendum frían aðgang að efninu að hluta eða heild. Vefir Morgunblaðsins, mbl.is, og Viðskiptablaðsins, vb.is, taka báðir gjald af notendum fyrir aðgang að hluta efnis. Fullyrða má að tekjur þeirra íslensku vefmiðla sem selja aðgang að efni eru næsta takmarkaðar samanborið við þær tekjur sem þeir hafa af auglýsingum.

## 2.18.2 Tekjur fjölmiðla

Hér á eftir er lítillaga gerð grein fyrir þróun tekna í þremur megin flokkum fjölmiðla, þ.e. fréttablaða, hljóðvarps og sjónvarps.<sup>86</sup> Samsvarandi upplýsingar liggja ekki fyrir um rekstrarkostnað, né um afkomu fjölmiðlafyrirtækja. Allar tekjuupplýsingar eru uppreiknaðar með tilliti til breytinga á vísitölu neysliverðs án húsnæðis miðað við verðlag ársins 2008. Til fjölmiðlatekna eru hér einungis taldar tekjur sem til falla af fjölmiðlastarfsemi með beinum hætti (þ.e. tekjur af sölu, auglýsingum og kostun).<sup>87</sup> Vegna trúnaðar er ekki greint frá tekjum einstakra einkarekinna fjölmiðla og rekstraraðila þeirra.<sup>88</sup>

<sup>85</sup> Fjölmiðlafyrirtæki „fjölmiðlamógúlsins“ Rupert Murdochs, News Corp Inc. hefur í hyggju að selja aðgengi að fréttum á vef til að bregðast við miklum samdrætti í auglýsingum í fjölmiðlum fyrirtækisins og rekstrartapi að undanfögnu (sjá *guardian.co.uk*, 6. ágúst 2009a,b; *Morgunblaðið*, 7. ágúst 2009).

<sup>86</sup> Hér er ekki vikið að tekjum af annarri fjölmiðlun, s.s. af útgáfu tímarita, kvikmynda og hljóðrita. Tölur um tekjur fjölmiðla eru fengnar frá rekstraraðilum með árlegri innsöfnun Hagstofunnar um starfsemi fjölmiðla. Í einstakas tilfalli hefur þurft að meta tekjur og skiptingu þeirra hjá einstaka aðila þar sem rekstraraðilar hafa skirrst við að skila inn upplýsingum þrátt fyrir að Hagstofa Íslands hafi skýra stöð í lögum um heimild til að kalla eftir upplýsingunum (sbr. *Lög um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð*, 163/2007, II kafli). Í þeim tilvikum hafa tekjur og skipting þeirra verið metin út frá öðrum tiltækum gögnum. Af þessu leiðir að vissan fyrirvara verður að setja við þær upplýsingar um tekjur fjölmiðla sem hér eru tilfærðar.

<sup>87</sup> Tekjur vefmiðla eru að stærstum tilkomnar vegna birtingar auglýsinga. Vefmiðlar DV, Morgunblaðsins og Viðskiptablaðsins (þ.e. dv.is, mbl.is og vb.is) eru innifaldar í tekjum blaðanna. Annar háttur er hafður á varðandi tekjur af visir.is þar sem vefurinn er í tengslum hljóðvarps- og sjónvarpsstarfsemi, auk blaðaútgáfu. Tekjur visir.is eru því lagðar saman í hlutfalli við auglýsingatekjur 365 miðla ehf. af útgáfu dagblaða, og hljóðvarps- og sjónvarpsrekstri. Sala þáttasölu sjónvarps sem og áskriftartekjur af endurvarpi erlends sjónvarps eru innifaldar í áskriftartekjum sjónvarpsstöðva. Tekjur sjálfstærða vefmiðla eru ekki meðtaldar hér, en tekjur þeirra eru næsta litlar. Samanlagðar tekjur sjálfstærðra fréttavefja árið 2008 voru innan við 100 milljónir króna. Nákvæmari tala er ekki gefin upp hér vegna trúnaðar.

<sup>88</sup> Við birtingu á tekjuhlutdeild einstakra aðila er byggt á fordæmi í úrskurðum Samkeppnis-eftirlitsins, sem birtir tekjuhlutdeild sem hleygur á fimm prósentu bili, sbr. nýlega ákvörðun til ógildingar samruna Árvakurs hf. og Fréttablaðsins ehf. (Samkeppnis-eftirlitið, 2009). Hér eru sett ívið strangari skilyrði: upplýsingar um tekjuhlutdeild þriggja og fleiri aðila hleygur á tíu prósentu bili, t.d. [5-15], en á 15 prósentustigum ef um tvo eða aðeins einn aðila er um að tefla, t.d. [10-25].

Samanlagðar tekjur af útgáfu fréttablaða og útvarpsstarfsemi árið 2008 losuðu rúma 19 milljarða króna (sjá *töflu 9.2.*).<sup>89</sup> Frá árinu 1995 lætur nærri að tekjurnar hafi tvöfaldast. Samanlagðar tekjur fjölmiðlanna hafa reyndar dregist saman sl. tvö ár, eða um átta prósent frá því að þær voru hæstar árið 2006. Lækkunina er að stærstum hluta að rekja til samdráttar á auglýsingamarkaði. Á sama tíma og aðföng fjölmiðla hafa hækkað í verði og skuldsetning fjölmiðlafyrirtækja aukist vegna óhagstæðrar gengisþróunar hefur samdráttur í auglýsingatekna stuðlað enn frekar að versnandi afkomu fjölmiðla upp á síðkastið.<sup>90</sup>

Tafla 7.2 sýnir þróun tekna fréttablaða, hljóðvarps og sjónvarps, á árunum 1995–2008. Tekjur sjónvarps hækkuðu mest á tímabilinu, eða ríflega tvöfölduðust. Næst mest hækkuðu tekjur hljóðvarps, eða um 56 af hundraði. Tekjuaukning fréttablaða var hins vegar nokkru minni, eða 51 af hundraði.

Tafla 9.2. Tekjur fjölmiðla 1995–2008

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	Breyting 2008–1995 +/-
<i>Milljónir króna</i>							
Tekjur, alls	11.060	15.410	18.210	20.820	20.710	19.070	+72
Fréttablöð, alls <sup>1</sup>	5.030	6.470	8.020	9.570	8.820	7.580	+51
Hljóðvarp	1.530	2.020	2.130	2.210	2.440	2.380	+56
Sjónvarp <sup>2</sup>	4.500	6.910	8.060	9.040	9.450	9.110	+102
<i>Hlutfallsleg skipting, %</i>							
Fréttablöð, alls <sup>1</sup>	45	42	44	46	43	40	-5
Hljóðvarp	14	13	12	11	12	12	-2
Sjónvarp <sup>2</sup>	41	45	44	43	46	48	+7

*Skýringar:* Tekjur á meðalverðlagi ársins 2008. Reiknað út frá tekjum fjölmiðla (afnotagjöld og áskriftir, lausasala, auglýsingar og kostun). Samtala undirlíða þarf ekki að koma heim við heildartölur vegna sléttunar talna.

<sup>1</sup> Blöð útgefin vikulega og oftár.

<sup>2</sup> Ásamt áskriftartekjum af endurvarpi erlends sjónvarps og þáttasólusjónvarpi.

*Heimild:* Hagstofa Íslands; eigin útreikningar.

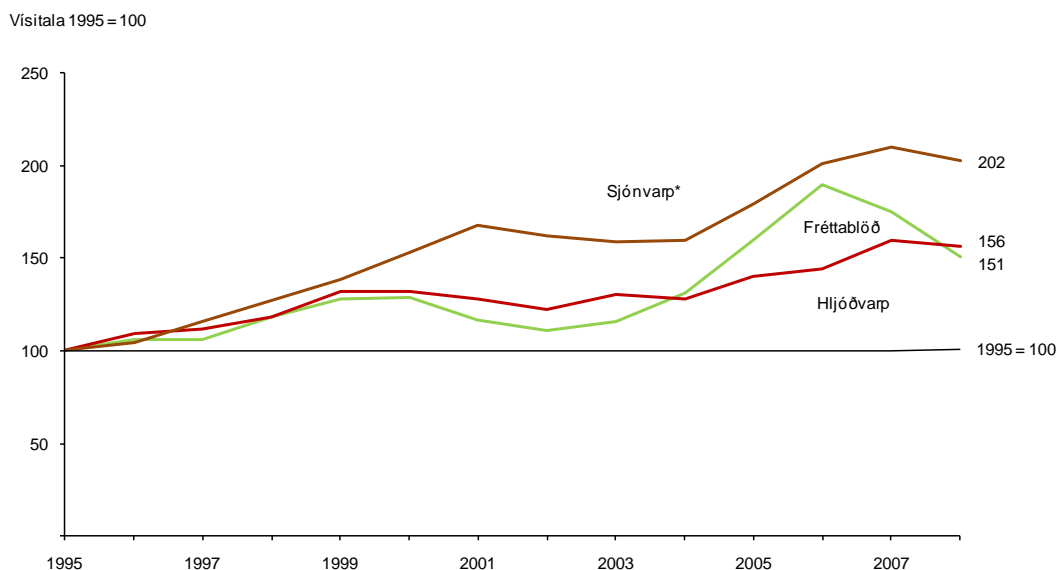
<sup>89</sup> Upplýsingar um tekjur eru hér reiknaðar út frá meðalverðlagi ársins 2008 miðað við vísitölu neysliverðs án húsnæðiskostnaðar.

<sup>90</sup> Samkvæmt mælingum ABS fjölmiðlahúss dróst birting auglýsinga í dagblöðum saman um fimmtung milli árána 2007 og 2008. Samdráttarinn tók fyrst að gæta í maí, en í kjölfar bankakreppunnar í október minnkaði magn auglýsinga í dagblöðum um 40 af hundraði (ABS fjölmiðlahús, 30. jan. 2009). Fækkun auglýsinga í dagblöðunum stafar ekki alfarið af minni umsvifum auglýsenda. Auglýsingamagn á hverjum tíma ræðst að talsverðu leyti af fjölda fjölmiðla á markaði, samkeppni þeirra á milli og af því birtingarverði sem auglýsendum stendur til boða. Minna magn dagblaðaauglýsinga stafar því að nokkru af því að 24 stundir hættu útkomu í október og Viðskiptablaðinu var breytt í vikublað mánuði síðar. Auglýsingar hafa einnig minnkað hjá öðrum fjölmiðlum. Að sögn málsvara sjónvarpstöðvarinnar Skjás 1 nam auglýsingasamdráttur stöðvarinnar 20–40 af hundraði í kjölfar bankahrunsins sl. haust (*dv.is*, 7. nóv. 2008).

Langstærstur hluti tekna fjölmiðlanna fellur til sjónvarps og fréttablaða, eða 88 prósent af samanlögðum tekjum þessara þriggja flokka fjölmiðla. Frá árinu 1995 hefur hlutur sjónvarps af tekjum fjölmiðla hækkað úr 41 í 48 prósent, en hlutdeild fréttablaða hefur lækkað um fimm prósentustig, úr 45 prósentum niður í 40 prósent. Hlutur hljóðvarps hefur aðeins lítillega breyst á sama tímabili, eða lækkað um tvö prósentustig, úr 14 prósentum niður í 12 prósent.

Yfirlit yfir þróun tekna fréttablaða, hljóðvarps og sjónvarps á árabílinu 1995–2008 er sýnt í mynd 9.1 í formi vísitölu (1995=100). Tekjuþróun miðlanna fylgist svo til að framan af tímabilinu þar til undir aldamót er draga tók í sundur með þeim. Uppúr aldamótunum drógust tekjur allra miðlanna lítillega saman að raunvirði, en um miðbik áratugarins uxu þær samfelld þar til þær tóku að lækka á ný á allra síðustu árum. Tekjur fréttablaða hafa dregist langsamlega mest saman, eða um 21 prósent frá árinu 2006 að telja. Samdráttar í tekjum hljóðvarps og sjónvarps tók ekki að gæta fyrr en á síðasta ári. Tekjur hljóðvarps lækkuðu milli áráanna 2007 og 2008 um tvö prósent og sjónvarps um fimm prósent.

Mynd 9.1. Tekjur fréttablaða, hljóðvarps og sjónvarps 1995–2008: vísitala 1995=100



Skýringar: Tekjur á verðlagi ársins 2008. Reiknað út frá tekjum fjölmiðla (afnotagjöld og áskriftir, lausasala, auglýsingar og kostun).

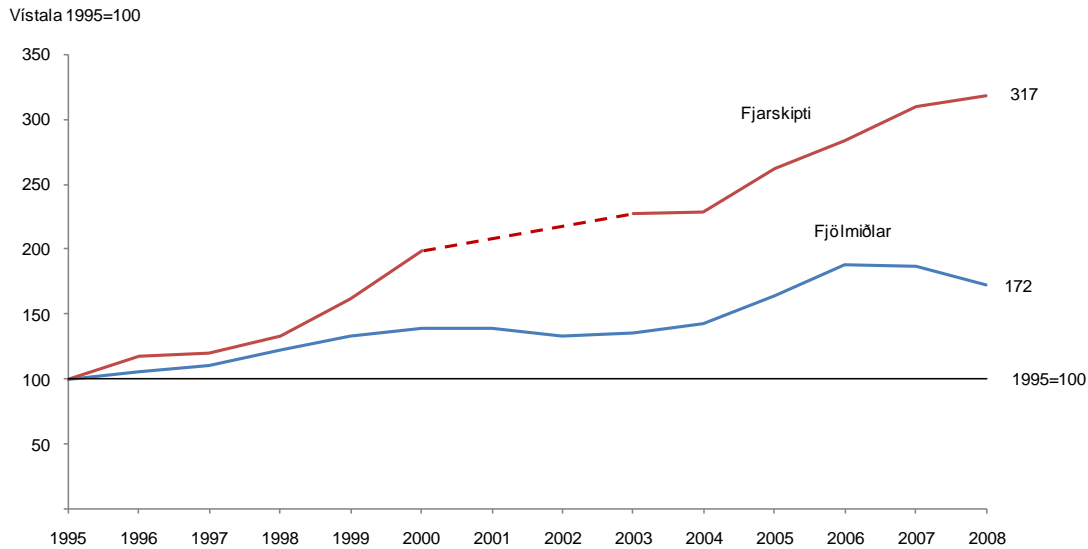
\* Ásamt áskriftartekjum af endurvarpi erlends sjónvarps og þáttasölusjónvarpi.

Heimild: Hagstofa Íslands; eigin útreikningar.

Athyglisvert er að bera tekjuþróunina í fjölmiðlun og síma- og fjarskiptaþjónustu saman. Mynd 9.2 sýnir tekjur í fjölmiðlum sem vísitölu á árabílinu 1995–2008 (1995=100) í samanburði við síma- og fjarskiptaþjónustu. Árlegar tekjur af síma- og

fjarskiptabjónustu ríflega tvöfölduðust á sama tíma og samanlagðar tekjur fjölmiðla jukust um ríflega 70 af hundraði.

Mynd 9.2. Tekjur af fjölmiðlun í samanburði við fjarskipti 1995–2008: vísitala (1995=100)



*Skýringar:* Tekjur á verðlagi ársins 2008. Reiknað út frá tekjum fjölmiðla (afnotagjöld og áskriftir, lausasala, auglýsingar og kostun) og tekjum fjarskiptafyrirtækja af síma- og fjarskiptabjónustu. Fjölmiðlar eru hér blöð útgefin vikulega og oftár (almenn blöð og staðar- og sérefnisblöð), hljóðvarp og sjónvarp, ásamt endurvarpi.

*Heimildir:* Hagstofa Íslands; Póst- og fjarskiptastofnun, 2007, 2009; eigin útreikningar.

Fram undir aldamótin fylgdist tekjuaukning í fjölmiðlun og í síma- og fjarskiptabjónustu að miklu leyti að. Eftir afnám einkaréttar Landssíma Íslands í ársbyrjun 1998 og um svipað leyti örri útbreiðslu farsíma og síðar háhraðatenginga fyrir gagnaflutning yfir Netið og margvíslegrar afleiddrar þjónustu fjarskipta- og símafyrtækjanna hefur dregið í auknum mæli í sundur milli greinanna. Frá árinu 1995 hafa tekjur af síma- og fjarskiptabjónustu meira en tvöfaldast á sama tíma og tekjur af fjölmiðlun hafa aukist um 72 af hundraði. Rétt er að hafa í huga við þennan samanburð að tekjumyndun er ekki með sama hætti í síma og fjarskiptum og í fjölmiðlun. Tekjur síma- og fjarskiptafyrirtækja stafa af kaupum á þjónustu fyrirtækja og stofnana auk einstaklinga og heimila á meðan sala fjölmiðla er að stærstum hluta til einstaklinga og heimila, auk auglýsingatekna og kostunar.

Auglýsingar eru mikilvæg tekjulind flestra fjölmiðla. *Tafla 9.3* sýnir hlutfallslega skiptingu tekna milli sölu og auglýsinga í nokkrum flokkum fjölmiðla á tímabilin 1995–2008. Auglýsingatekjur dagblaða og staðarblaða hafa undanfarin ár verið um og laust innan við 80 af hundraði af tekjum þeirra. Hlutfall auglýsingatekna dagblaðanna hefur hækkað umtalsvert frá upphafi er auglýsingatekjur voru litlu hærri en tekjur blaðanna af sölu og áskriftum. Þetta er talsvert hærra hlutfall en á hinum Norðurlandanna, en hlutfall auglýsinga í tekjum dagblaðanna árið 2007 var frá 53 upp í 57 af hundraði (Harrie, 2009). Hér hlutfallið svipað og í Kanada (78%) og í Lúxemborg (79%) en aftur á móti talsvert lægra en í Bandaríkjum (87%) (WAN, 2008: 8).

Tafla 9.3. Skipting tekna eftir flokkum fjölmiðla 1995-2008 (%)

	Tegund tekna	1995	2000	2005	2006	2007	2008	% mismunur 2008/1995
<i>Dagblöð</i> <sup>1</sup>	Sala	47	37	24	21	20	25	22
	Auglýsingar	53	63	76	79	80	76	
<i>Staðarblöð</i> <sup>2</sup>	Sala	26	27	24	23	18	26	-
	Auglýsingar	74	73	76	77	82	74	
<i>Útvarp</i> <sup>3</sup>	Afnotagjöld og áskriftir <sup>4</sup>	71	62	53	56	54	66	5
	Auglýsingar og kostun	29	38	47	44	46	34	
<i>Útvarp í almanna- þjónustu</i> <sup>3</sup>	Afnotagjöld	69	67	72	69	68	68	1
	Auglýsingar og kostun	31	33	28	31	32	32	
<i>Einkaútvarp</i> <sup>3</sup>	Áskriftir	73	58	57	62	60	64	9
	Auglýsingar og kostun <sup>4</sup>	27	42	43	38	40	36	

Skýringar: Fjölmiðlatekjur eingöngu.

<sup>1</sup> Seld og fríblöð.

<sup>2</sup> Fréttablöð útgefin 1–3 sinnum í viku.

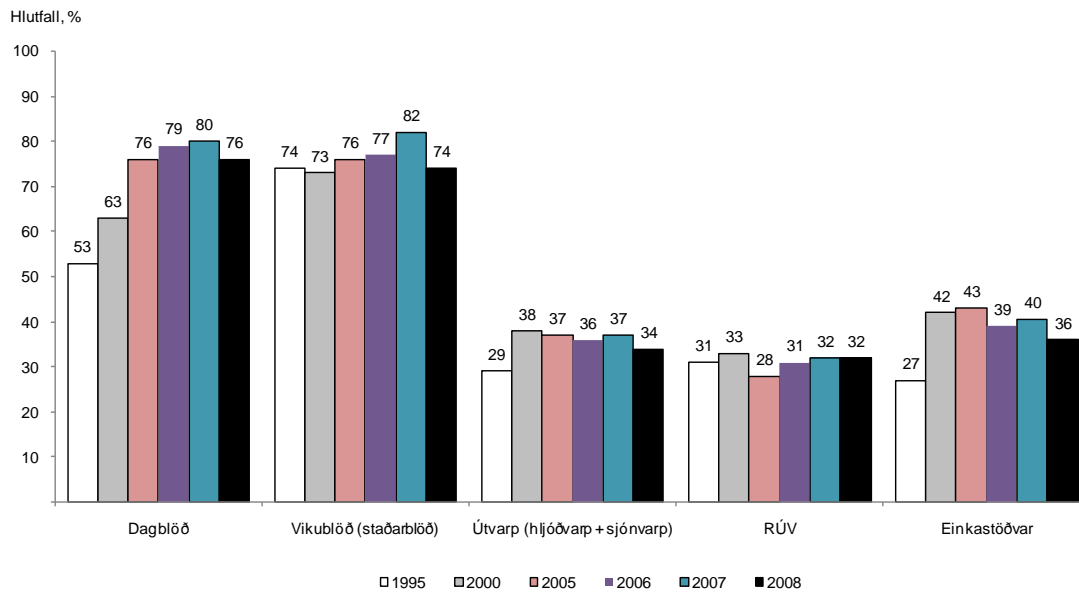
<sup>3</sup> Hljóðvarp og sjónvarp.

<sup>4</sup> Ásamt áskriftum að endurvarpi erlends sjónvarps og þáttasölusjónvarpi.

Heimild: Hagstofa Íslands; eigin útreikningar.

Vægi auglýsinga í tekjum útvarps, jafnt einkastöðva sem og Ríkisútvarpsins er mun lægra heldur en í blaðaútgáfunni. Hlutfall auglýsingatekna Ríkisútvarpsins hefur haldist nær óbreytt yfir tímabilið á sama tíma auglýsingar vigta talsvert meir sem hlutfall af tekjum einkastöðvanna. *Mynd 9.3* sýnir auglýsingar sem hlutfall af tekjum ólíkra flokka miðla milli árána 1995 og 2008.

Mynd 9.3. Auglýsingatekjur sem hlutfall af tekjum fjölmiðla 1995–2008 (%)



Skýring: sjá skýringar við töflu 10.1.

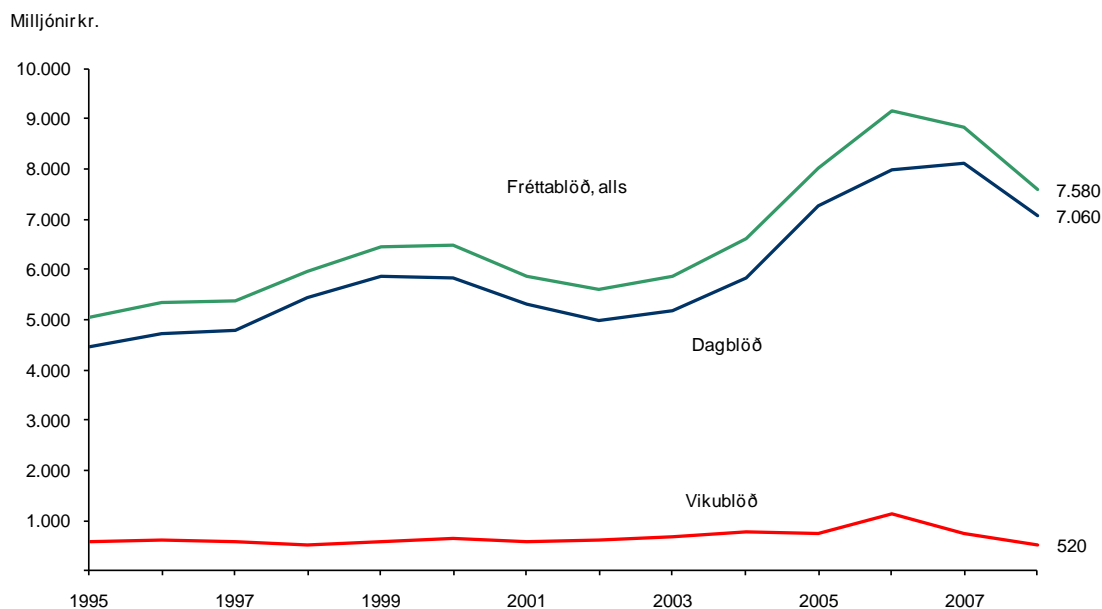
Heimild: Hagstofa Íslands.

### 2.18.2.1 Tekjur fréttablaða

Samanlagðar tekjur fréttablaða (dagblaða og vikublaða) árið 2008 námu rúmum sjö og hálfum milljarði króna. Frá árinu 1995 hafa samanlagðar tekjur fréttablaða af sölu og auglýsingum hækkað um helming. Langsamlega stærstur hluti tekjanna féll útgefendum dagblaða í hlut, eða ríflega sjö milljarðar króna. Það samsvarar ríflega níu tíundu af heildarblaðtekjum. Tekjur vikublaða, þ.e. staðarblaða, almennra vikublaða og sérefnisblaða, námu um 520 milljónum króna, eða um sjö af hundraði. Tekjur fréttablaða, dagblaða og vikublaða 1995–2008 er sýnd á mynd 9.4.



Mynd 9.4. Tekjur fréttablaða 1995–2008 (milljónir króna)



*Skýringar:* Tekjur á meðalverðlagi ársins 2008. Reiknað út frá tekjum fréttablaða af sölu og auglýsingum. Dagblöð, blöð útgefin fjórum sinnum og oftari í viku; vikublað, blöð útgefin einu sinni til þrisvar sinnum í viku.

*Heimild:* Hagstofa Íslands; eigin útreikningar.

Auknar blaðtekjur frá 1995 eru alfarið tilkomnar vegna aukinna tekna af útgáfu dagblaða. Eftir samdrátt í dagblaðaútgáfu frá því undir lok níunda áratugar síðustu aldar og fram á miðjan tíunda áratuginn tóku tekjurnar að hækka samfara almennum efnahagsvexti. Uppúr aldamótunum lækkuðu tekjurnar á ný vegna samdráttar í hagkerfinu en jukust síðan á nýjan leik er landið tók að rísa á ný á síðasta þensluskeiði. Frá 2002 til 2006 jukust tekjur af útgáfu dagblaða um 62 af hundraði sem er að miklu leyti að til aukinna auglýsingatekna og tilkomu fríblaðanna Fréttablaðsins (2001) og Blaðsins (2005, síðar 24 stunda) inn á dagblaðamarkaðinn. Frá árinu 2007 hafa tekjur hins vegar lækkað um 13 prósent.

Tekjur vikublaða hafa lækkað um níu af hundraði að raungildi frá því árið 1995. Árið 2006 var talsverð tekjuaukning af útgáfu vikublaða sem er að rekja til þess DV varð að almennu vikublaði í stað dagblaðs í apríl sama ár. Tekjurnar lækkuðu aftur árið 2007 með því að DV varð dagblað á ný og Viðskiptablaðinu var gert að dagblaði um líkt leyti eftir að hafa verið komið út sem vikublað frá upphafi árið 1994.

#### 2.18.2.2 Tekjur dagblaða

Frá 1995 til 2008 jukust tekjur dagblaðanna um rúman tvo og hálfan milljarð króna, eða sem samsvarar aukningu um 58 af hundraði. Samanlagðar blaðtekjur (sala og

auglýsingar) árið 2008 námu 7.060 milljónum króna (sjá *töflu 9.4*). Tekjuaukningu dagblaðanna undanfarin ár er alfarið að rekja til aukinna auglýsingatekna. Frá 1995 og til 2008 meira en tvöfölduðust auglýsingatekjur dagblaðanna. Á tímabilinu varð fimmtungs lækkun á tekjum af blaðsölu, þ.e. af áskriftum og lausasölu.

Tafla 9.4. *Tekjur dagblaða 1995–2008*

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	Breyting 2008–1995 +/-
<i>Milljónir kr.</i>							
Tekjur, alls	4.470	5.840	7.270	7.990	8.100	7.060	+58
Sala	2.110	2.180	1.750	1.690	1.590	1.720	-18
Auglýsingar	2.360	3.660	5.520	6.300	6.510	5.340	+126
<i>Hlutfallsleg skipting, %</i>							
Sala	47	37	24	21	20	24	-23
Auglýsingar	53	63	76	79	80	76	+23

*Skýringar:* Tekjur á meðalverðlagi ársins 2008. Samtala undirliða þarf ekki að koma heim við heildartölur vegna sléttunar talna. Fréttablöð útgefin fjórum sinnum og oftár í viku.

*Heimild:* Hagstofa Íslands; eigin útreikningar.

Auglýsingar hafa orðið sífellt mikilvægari tekjustofn dagblaðanna. Fram undir aldamótin voru auglýsingatekjur litlu hærrí en tekjur af blaðsölu. Hluttur auglýsingatekna af tekjum dagblaða hækkaði ár frá ári fram til ársins 2008 er hann lækkaði lítillega. Undanfarin ár hafa auglýsingatekjur numið allt að átta tíundu af tekjum dagblaða.

Tekjum er afar misskipt milli einstakra blaða og útgefenda. Ekki er unnt að greina nákvæmlega frá markaðshlutdeild einstakra blaða og útgefenda. Þess í stað verður gróf nálgun að nægja. Árið 2008 nam hlutdeild Árvakurs hf.<sup>91</sup> milli [45-60] af hundraði af samanlögðum tekjum dagblaðamarkaðarins. Hlutdeild annarra skiptist þannig að 365 miðlar ehf.<sup>92</sup> voru með [35-50] prósentu hlut, Birtingur útgáfufélag ehf.<sup>93</sup> og Framtíðarsýn ehf.<sup>94</sup> með [0-15] prósent hvort félag. Samkvæmt þessu var samanlögð hlutdeild tveggja stærstu útgefendanna, Árvakurs hf. og 365 miðla ehf. yfir átta tíundu hlutar af heildarveltu á dagblaðamarkaði.

Frá því að útgáfa frídagblaða hófst árið 2001 hefur hluttur þeirra í tekjum dagblaðaútgáfunnar stöðugt aukist á kostnað seldra blaða. Ætla má að samanlögð hlutdeild frídagblaðanna, Fréttablaðsins og 24 stunda, hafi numið allt að helmingi af blaðtekjum (sölu og auglýsingum) á síðasta ári. Hlutdeild frídagblaðanna var talsvert

<sup>91</sup> Útgefandi Morgunblaðsins og 24 stunda.

<sup>92</sup> Útgefandi Fréttablaðsins.

<sup>93</sup> Útgefandi DV.

<sup>94</sup> Þáverandi útgefandi Viðskiptablaðsins.

hærri ef aðeins er miðað við tekjur af auglýsingum. Síðan útgáfu 24 stunda var hætt í byrjun október 2008 hefur hlutdeild fríblaðanna eðlilega dalað.

### 2.18.2.3 Tekjur vikublaða

Vikublöðum má skipta eftir efni í almenn vikublöð, sérefnisblöð og staðarblöð (sjá 4. kafla). Langflest vikublaðanna eru staðarblöð (landshluta-, bæjar- og héraðsfréttablöð), eða ríflega níu af hverjum tíu blöðum. Frá 1995 hafa hverju sinni hafa mest komið út í senn tvö sérefnisblöð. Þá hefur útgáfa almennra vikublaða verið stopul. Á árunum 1995 til 1997 voru gefin út í senn tvö til þrjú almenn vikublöð. Eftir það lagðist útgáfa slíkra blaða af, eða þar til DV var gefið út um skeið sem vikublað á árunum 2006 og 2007 og þar til á þessu ári að blaðið telst á ný vikublað eftir að vikulegum útgáfudögum blaðsins var fækkað úr fjórum í þrjú. Sökum fæðar sérefnisblaða og almennra vikublaða og trúnaðar gagnvart útgefendum slíkra blaða verða hér eru hér aðeins gefnar upp samanlagðar tekjur vikublaða.

Yfirlit yfir tekjur vikublaða á árabílinu 1995–2008 er sýnt í *töflu 9.5*. Á síðasta ári námu tekjur vikublaða rúmum hálfum milljarði króna, sem jafngildir um sjö af hundraði af samanlögðum tekjum fréttablaða. Tekjurnar voru hæstar árið 2006 en þá hóf DV að koma út sem vikublað. Síðan hafa tekjurnar dregist talsvert saman samfara því sem DV var gert að dagblaði á nýjan leik og að Viðskiptablaðið varð dagblað árið 2007.

Tafla 9.5. *Tekjur vikublaða 1995–2008*

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	Breyting 2008/1995 +/-
<i>Milljónir kr.</i>							
Tekjur, alls	570	570	750	1.150	730	520	-9
Sala	260	190	210	410	150	140	-46
Auglýsingar	310	380	540	740	580	380	+23
<i>Hlutfallsleg skipting, %</i>							
Sala	46	34	28	35	21	27	-19
Auglýsingar	54	66	72	65	79	73	+19

*Skýringar:* Tekjur á meðalverðlagi ársins 2008. Samtala undirliða þarf ekki að koma heim við heildartölur vegna sléttunar talna. Almenn vikublöð, sérefnisblöð og landshluta-, bæjar- og héraðsfréttablöð útgefin einu sinni til þrisvar sinnum í viku.

*Heimild:* Hagstofa Íslands; eigin útreikningar.

Auglýsingar hafa orðið sífellt veigameiri tekjustofn vikublaða líkt og gerst hefur í dagblöðum. Frá 1995 hafa tekjur af blaðsölu (áskriftum og lausasölu) ekki einasta dregist saman að hlutfalli heldur einnig í krónum talið. Árið 2008 öfluðu auglýsingar 73 af hundraði prósentu af tekjum vikublaðanna samanborðið við 54 af hundraði árið 1995. Auglýsingatekjur eru þó sýnu þýðingarmeiri tekjulind staðarblaða en

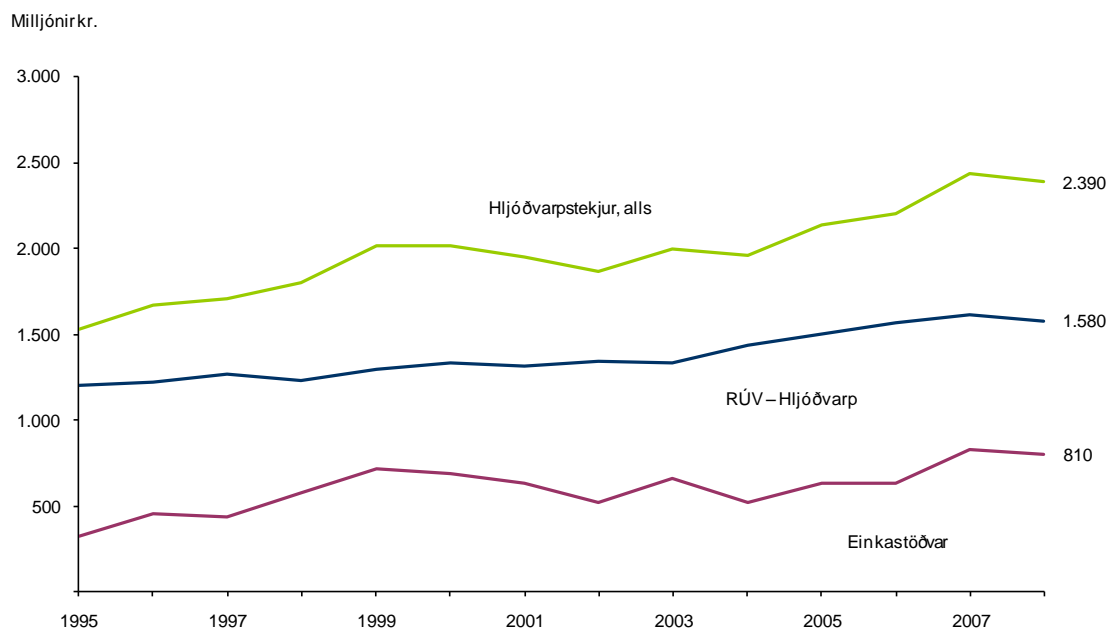
sérefnisblaða og almennra vikublaða. Það kemur til af því að um alllangt skeið hefur um og yfir helmingur staðarblaða verið fríblöð á meðan sérefnisblöð og almenn vikublöð hafa undantekningalaust verið áskriftarblöð og seld í lausasölu.

Tekjumöguleikar flestra staðarblaða eru verulega takmarkaðir. Þrátt fyrir að útgefendur margra bæjar- og héraðsfréttablaða hafi reynt að auka tekjumöguleika blaðanna með því að færa út útbreiðslusvæði þeirra til nærliggjandi byggðalaga og jafnvel til heilla landshluta, eru tekjur flestra blaðanna engu að síður nauamt skammtaðar. Á síðasta ári voru tekjur tekjuhæsta blaðsins u.þ.b. 120 falldar á við það sem minnstar tekjur hafði. Að meðaltali námu tekjur staðarblaða að jafnaði um 20 milljónum króna á síðasta ári. Árstekjur meira en helmings blaðanna voru innan við 25 milljónir króna.

#### 2.18.2.4 Tekjur hljóðvarps

Hljóðvarpsmarkaðurinn er minnstur hinna þriggja megin fjölmiðlamarkaða. Árið 2008 námu tekjur hljóðvarps tæplega 2,4 milljörðum króna, eða 12 af hundraði af heildartekjum fjölmiðla. Á mynd 9.5 eru dregnar upp tekjur hljóðvarpsstöðva á árunum 1995–2008. Frá því árinu 1995 hafa hljóðvarpstekjur (afnotagjöld og auglýsingar og kostun) aukist um 57 af hundraði. ríflega tveir þriðju hlutar þessarar tekjuaukningar er tilkominn vegna starfsemi einkastöðva.

Mynd 9.5. Tekjur hljóðvarpsstöðva 1995–2008 (milljónir króna)



Skýringar: Tekjur á meðalverðlagi ársins 2008.

\* Afnotagjöld og auglýsingar + kostun.

Heimild: Hagstofa Íslands; eigin útreikningar.

Í töflu 9.6 er gerð grein fyrir tekjuskiptingu milli einkastöðva og hljóðvarps Ríkisútvarpsins. Árið 2008 voru tekjur einkastöðva 810 milljónir króna á móti 1.580 milljónum sem féllu í skaut Ríkisútvarpinu. Frá 1995 hafa tekjur af hljóðvarpsstarfsemi Ríkisútvarpsins aukist um þriðjung. Tekjur hljóðvarps á vegum einkaaðila meira en tvöfölduðust á sama tíma.

Tekjur af auglýsingum og kostun hafa smán saman orðið æ stærri hluti af tekjum hljóðvarps, eða hátt í 60 af hundraði hin síðari ár. Að sama skapi hefur dregið úr vægi afnotagjalda í samanlögðum hljóðvarpstekjum. Öfugt við einkastöðvarnar sem alfarið eru fjármagnaðar með auglýsingum og kostun nýtur Ríkisútvarpið einnig góðs af afnotagjöldum. Frá 1995 til 2008 hækkuðu tekjur RÚV – Hljóðvarps af afnotagjöldum um þriðjung. Á fyrri hluta níunda áratugarsins voru auglýsingar mikilvægasti einstaki tekjustofn hljóðvarps Ríkisútvarpsins. Eftir afnám einkaréttar Ríkisútvarpsins hefur mikilvægi afnotagjalda aukist að miklum mun. Árið 1986 sköpuðu auglýsingar 64 prósent af hljóðvarpstekjum Ríkisútvarpsins; frá 1990 hefur þetta snúist við. Í fyrra, síðasta árinu sem afnotagjaldakerfið var við lýði, námu tekjur af afnotagjöldum 63 prósentum af Ríkisútvarpsins af hljóðvarpsstarfsemi.

Tafla 9.6. Tekjur hljóðvarps 1995–2008

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	Breyting 2008–1995 +/-
<i>Milljónir kr.</i>							
Tekjur, alls	1.520	2.010	2.130	2.210	2.440	2.390	+57
Einkareknar stöðvar	320	680	630	640	830	810	+153
RÚV – Hljóðvarp	1.200	1.330	1.500	1.570	1.610	1.580	+32
Afnotagjöld RÚV <sup>1</sup>	760	830	990	1.000	1.020	990	+30
Auglýsingar/kostun, alls	760	1.190	1.140	1.230	1.420	1.390	+83
Einkareknar stöðvar <sup>2</sup>	320	680	630	640	830	800	+150
RÚV – Hljóðvarp	440	510	510	570	590	590	+34
<i>Hlutfallsleg skipting, %</i>							
Tekjur, alls							
Einkareknar stöðvar	21	34	30	29	34	34	+13
RÚV – Hljóðvarp	79	66	70	71	66	66	-13
Afnotagjöld RÚV <sup>1</sup>	50	41	46	45	42	42	-8
Auglýsingar/kostun, alls	50	59	54	55	58	58	+8
Einkareknar stöðvar <sup>2</sup>	42	57	55	53	58	58	+16
RÚV – Hljóðvarp	58	43	45	47	42	42	-16

*Skýringar:* Tekjur á meðalverðlagi ársins 2008. Samtala undirlíða þarf ekki að koma heim við heildartölur vegna sléttunar talna.

<sup>1</sup> Miðað er við að þriðjungur upphæðar afnotagjaldsins hafi runnið til hljóðvarps Ríkisútvarpsins.

<sup>2</sup> Kostun einkastöðva er ekki innifalinn fyrir árið 1995. Í reynd voru tekjur einkastöðva því nokkru hærri en hér er sýnt.

*Heimild:* Hagstofa Íslands; eigin útreikningar.

Markaðshlutdeild einkarekinna stöðva í samanlögðum tekjum hljóðvarps árið 2008 var 34 prósent, en hún hefur staðið í stað frá aldamótum. Frá upphafi tímabilsins hefur hlutdeild einkastöðva hins vegar aukist um 13 prósentustig. Hlutur einkastöðva í tekjum af auglýsingum og kostun er nokkru meiri en nemur hlut þeirra í samanlögðum tekjum hljóðvarps, eða 58 af hundraði árið 2008 samanborðið við 34 af hundraði í heildartekjum. Ástæða þess mismunar stafar af afnotagjöldum Ríkisútvarpsins, sem námu 41 hundraðshlutum af hljóðvarpstekjum árið 2008.

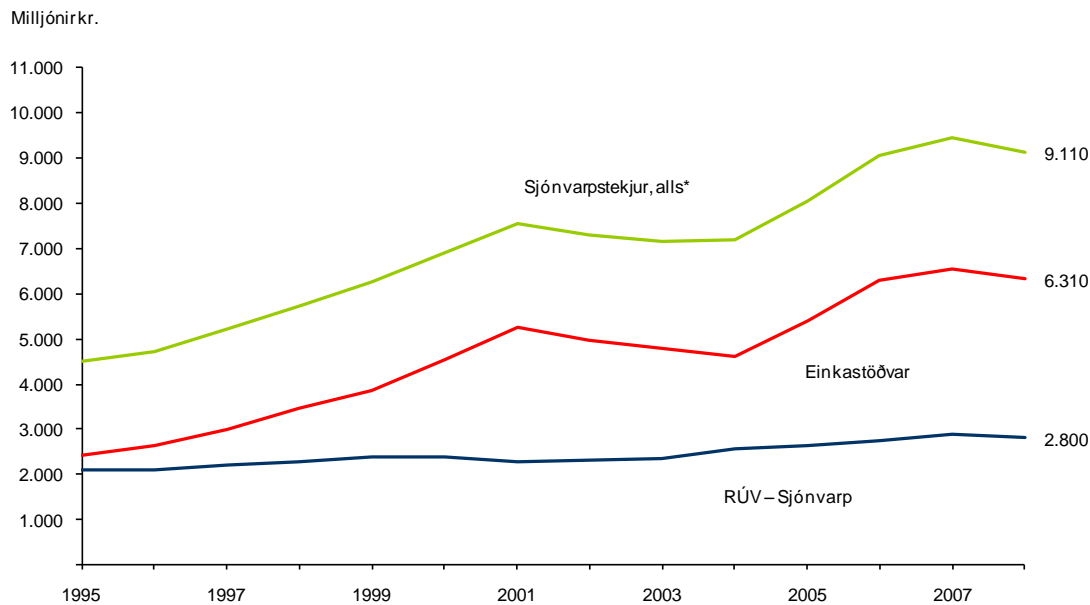
Verulega mikil samþjöppun ríkir á hljóðvarpsmarkaði þegar litið er til hlutdeildar einstakra rekstraaðila. Hljóðvarp Ríkisútvarpsins ber Ægishjálmi yfir aðra aðila á markaði. Þannig var markaðshlutdeild Ríkisútvarpsins 66 af hundraði árið 2008 á móti

34 prósentu hlut einkastöðvanna. Á sama tíma var markaðshlutdeild hljóðvarpsstöðva 365 miðla ehf.<sup>95</sup> [25-40] af hundraði og annarra [0-15] prósent. Markaðshlutdeild 365 miðla ehf. var [85-100] af hundraði ef aðeins er miðað við skiptingu tekna á milli einkastöðva.

#### 2.18.2.5 Tekjur sjónvarps

Sjónvarpsmarkaðurinn velti á síðast ári ríflega níu milljörðum króna mælt í samanlögðum tekjum af afnotagjöldum, áskriftum, auglýsingum og kostun. Tekjur sjónvarps eru u.þ.b. fjórfaldar á við tekjur hljóðvarps, en um fimmtungi hærri en tekjur fréttablaða. Yfirlit yfir þróun sjónvarpstekna 1995–2008 er að finna á mynd 9.6.

Mynd 9.6. Tekjur sjónvarpsstöðva 1995–2008 (milljónir króna)



Skýringar: Tekjur á meðalverðlagi ársins 2008. Ásamt tekjum af endurvarpi sjónvarps og þáttasölu sjónvarpi.

Heimild: Hagstofa Íslands; eigin útreikningar.

Samanlagðar tekjur sjónvarps á síðasta ári voru ríflega níu milljarðar króna, eða meira en tvöfalt hærri en við upphaf tímabilsins. Stærstan hluta tekjuaukningarinnar er að rekja til einkastöðva og fjölbreyttara sjónvarpsframboði og fjölgun áskriftarstöðva (sbr. umfjöllun í 7. kafla).<sup>96</sup> Á árabílinu 1995–2008 hátt í þrefölduðust tekjur einkastöðva á sama tíma og tekjur Ríkisútvarpsins – Sjónvarps jukust um 16 af hundraði (sjá töflu 9.7).

Af þeirri 4,6 milljarða tekjuaukningu sem orðið hefur í sjónvarpi frá 1995 stöfuðu tæplega tveir þriðju af auknum tekjum af afnotagjöldum og áskriftum. Þar af vó þýngst

<sup>95</sup> Rekstraraðili Bylgjunnar, FM 95,7, GullBylgjunnar, LéttBylgjunnar, Útvarps Latabæjar og Xins 977.

<sup>96</sup> Útsendingar Sýnar (nú Stöð 2 Sport) hófust árið 1995 og ári síðar fór Stöð 3 í loftið, en báðar stöðvarnar voru áskriftarstöðvar. Sama ár hófst endurvarp erlends sjónvarps til áskrifenda á vegum Íslenska útvarpsfélagsins hf., en félagið starfrækti einnig Stöð 2 og Sýn.

aukning tekna af áskriftarsjónvarpi, en tekjur þess jukust um 122 prósent, samanborið við 30 prósentu hækkun tekna af afnotagjöldum Sjónvarpsins.

Tafla 9.7. *Tekjur sjónvarps 1995–2008*

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	Breyting 2008–1995 +/-
<i>Milljónir kr.</i>							
Tekjur, alls	4.510	6.920	8.060	9.040	9.450	9.110	+102
Einkareknar stöðvar	2.420	4.540	5.410	6.300	6.560	6.310	+161
RÚV – Sjónvarp	2.090	2.380	2.650	2.740	2.890	2.800	+34
Afnotagjöld/áskriftir, alls	3.510	4.700	5.450	6.250	6.490	6.540	+86
Einkareknar stöðvar	1.990	3.040	3.460	4.290	4.440	4.560	+129
RÚV – Sjónvarp <sup>1</sup>	1.520	1.660	1.970	1.960	2.050	1.980	+30
Auglýsingar/kostun, alls	1.000	2.220	2.610	2.790	2.960	2.570	+157
Einkareknar stöðvar <sup>2</sup>	430	1.500	1.950	2.010	2.120	1.750	+307
RÚV – Sjónvarp	570	720	660	780	840	820	+44
<i>Hlutfallsleg skipting, %</i>							
Tekjur, alls							
Einkareknar stöðvar	54	66	67	70	69	69	+15
RÚV – Sjónvarp	46	34	33	30	31	31	-15
Afnotagjöld/áskriftir, alls	78	68	68	69	69	72	-6
Einkareknar stöðvar	57	65	64	69	68	70	+16
RÚV – Sjónvarp <sup>1</sup>	43	35	36	31	32	30	-13
Auglýsingar/kostun, alls	22	32	32	31	31	28	+6
Einkareknar stöðvar <sup>2</sup>	43	68	75	72	72	68	+25
RÚV – Sjónvarp	57	32	25	28	28	32	-25

*Skýringar:* Tekjur á meðalverðlagi ársins 2008. Ásamt tekjum af endurvarpi erlends sjónvarps og þáttasölusjónvarpi. Samtala undirliða þarf ekki að koma heim við heildartölur vegna sléttunar talna.

<sup>1</sup> Miðað er við að tveir þriðju hlutar afnotagjaldsins hafi runnið til sjónvarps Ríkisútvarpsins.

<sup>2</sup> Kostun einkastöðva er ekki innifalinn fyrir árið 1995. Í reynd voru tekjur einkastöðva því nokkru hærri en hér er sýnt.

*Heimild:* Hagstofa Íslands; eigin útreikningar.



Áskriftir og afnotagjöld mynduðu um 69 prósent af tekjum sjónvarps árið 2008, þar af voru áskriftir 72 af hundraði af tekjum einkastöðva og 71 prósent af tekjum Sjónvarpsins. Tekjur af auglýsingum og kostun nema allt að þriðjungi af tekjum einkastöðva. Árið 1995 var þetta hlutfall 18 af hundraði. Um langt árabil hefur skipting tekna Sjónvarpsins milli auglýsinga og kostunar og afnotagjalda verið mikið til óbreytt, eða í hlutfallinu einn á móti tveimur þriðju.

Tekjur einkarekinna stöðva af heildartekjum sjónvarps námu á síðasta ári 69 af hundraði samanborið við 46 prósent markaðshlutdeild árið 1995. Tekjur einkastöðvanna í afnotagjöldum og áskriftum námu 70 af hundraði árið 2008 samanborið við 57 af hundraði 1995. Á síðasta ári féllu 68 prósent tekna af auglýsingum og kostun sjónvarps í hlut einkastöðvanna samanborið við 43 prósent árið 1995.

Af einstökum rekstraraðilum sjónvarps er 365 miðlar ehf.<sup>97</sup> umsvifamestur aðila á markaði. Á síðasta ári nam markaðshlutdeild fyrirtækisins á sjónvarpsmarkaði [45-60] af hundraði. Markaðshlutdeild annarra var þannig: Ríkisútvarpið var með 31 prósent hlut, hlutdeild Skjásins ehf.<sup>98</sup> var [10-25] prósent og hlutur annarra rekstraraðila var [0-10] prósent. Samanlögð markaðshlutdeild 365 miðla ehf. og Skjásins ehf. af tekjum einkarekinna sjónvarpsstöðva var hins vegar ekki undir 85 af hundraði. Þar af nam hlutdeild 365 miðla ehf. [70-85] af hundraði og Skjásins ehf. [15-30] af hundraði.

## 2.19 Umsvif Ríkisútvarpsins á markaði

Fjármögnun Ríkisútvarpsins og staða þess á markaði hefur verið mikið til umræðu undanfarin ár. Gagnrýnt hefur verið að Ríkisútvarpinu sé heimilað að afla tekna með flutningi auglýsinga og kostun dagskrárliða samtímis því sem það nýtur tekna með sérstakri skattlagningu á skattskylda einstaklinga að ellilífeyrisþegum undanskildum (frá síðustu áramótum að telja) og áður með afnotagjöldum. Þetta fyrirkomulag tvöfaldrar fjármögnunar hefur verið gagnrýnt af mörgum þar sem Ríkisútvarpinu er gefin forgjöf gagnvart einkastöðvum sem byggja sitt rekstrarfé að öllu eða talsverðu leyti á auglýsingum og kostun sem skekki samkeppnisstöðu á markaði. Eftir því sem samkeppni milli fjölmiðla eftir auglýsingatekjum hefur harðnað og sneiðst hefur um á auglýsingamarkaði upp á síðkastið hafa þær raddir orðið háværar sem telja að Ríkisútvarpið verði að hverfa af þeim markaði.<sup>99</sup>

Ekki er ástæða til að bera brigður á þetta svo réttmæt sem þessi gagnrýni er. Engu að síður eru ákveðin gangrök í málinu sem ekki eru með öllu úr lausu lofti gripin. Bent

<sup>97</sup> Rekstraraðili Stöðvar 2, Stöðvar 2 Bíó, Stöðvar 2 Extra og Stöðvar 2 Sport, auk Fjölvarps.

<sup>98</sup> Rekstraraðili Skjás 1 og þáttasólusjónvarps SkjásHeims.

<sup>99</sup> Um umæli málsvara 365 ehf. og Skjásins – miðla ehf. um þetta, sjá t.d. *mbl.is*, 31. okt. 2008. Gagnrýni rekstraraðila einkarekinna fjölmiðla á fjármögnun Ríkisútvarpsins hefur þó ekki alltaf beinst gegn þáttöku þess á auglýsingamarkaði, heldur einnig afnotagjöldum meðan þau voru við lýði og síðar framlags í formi skatttekna. Gagnrýnt hefur verið að lögbundnar tekjur hafi staðið straum af herkostnaði Ríkisútvarpsins af samkeppni við einkaaðila í stað þess að vera eingöngu nýttar til starfsemi sem falli undir skilgreinda almannaþjónustu. Slíkt háttalag jafngildi því ríkisaðstoð á samkeppnismarkaði og stríði gegn samkeppnisreglum á EES svæðinu. Reynt er að girða fyrir þetta með þjónustusamningi Ríkisútvarpsins við menntamálaráðherra, sem gildir frá 1. apríl 2007 til 31. mars 2012. Þar er m.a. kveðið á um að þess skuli „sérstaklega gætt að haldið sé aðskildum tekjum og kostnaðarliðum vegna þeirrar starfsemi sem fellur undir útvarpsþjónustu í almannaþágu annars vegar og starfsemi sem flokka má sem samkeppnisrekstur hins vegar“ (*Samningur um útvarpsþjónustu í almannaþágu*, 2007, 5. gr.). Víðar er á mótá gagnrýni á fyrirkomulag fjármögnunar útvarps í almannaþjónustu höfð í frammi (sbr. d'Haenens og Bardeol, 2007; Mortensen, 2004; Syvertsen, 2004, 8. kafli).

hefur verið á að hverfi Ríkisútvarpið af auglýsingamarkaði leiði það til óhagkvæmni og kostnaðarauka fyrir auglýsendur vöru og þjónustu. Þegar tillit er tekið til styrkrar stöðu Ríkisútvarpsins á hljóðvarps- og sjónvarpsmarkaði mundi brotthvarf þess af auglýsingamarkaði verða til þess að fækka þeim valkostum sem auglýsendum standa til boða (Björn B. Björnsson, 2008).<sup>100</sup> Sterk staða 365 miðla ehf. gagnvart öðrum einkareknum fjölmiðlafyrirtækjum setti fyrirtækið í þá stöðu að geta ráðið nánast einhliða birtingarverði auglýsinga hverfi Ríkisútvarpið af auglýsingamarkaði.<sup>101</sup> Í þessu sambandi hefur verið áætlað að helmingur alls auglýsingafjár árið 2007 hafi runnið til 365 miðla ehf., á meðan fjórðungur hafi fallið í hlut Árvakurs hf., 12 af hundraði til Ríkisútvarpsins, átta prósent til Skjásins ehf. og fimm hundraðshlutar til annarra (Þorsteinn Þorsteinsson, 2008a). Hér verður ekki skorið úr um réttmæti þessara upplýsinga, en samkvæmt þessu eru umsvif Ríkisútvarpsins talsvert minni á auglýsingamarkaði en hlutdeild þess í áhorfi og hlustun gefur tilefni til (sjá 3. og 4. kafla).

Í ljósi umræðna um fjármögnun og fyrirferð Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði er ekki úr vegi að skoða tekjuhlutdeild þess á hljóðvarps- og sjónvarpsmarkaði frá því að einkarekið útvarp hófst fyrir tæpum aldarfjórðungi síðan, árið 1986, eins og dregið er upp í *myndum 9.7 og 9.8*.

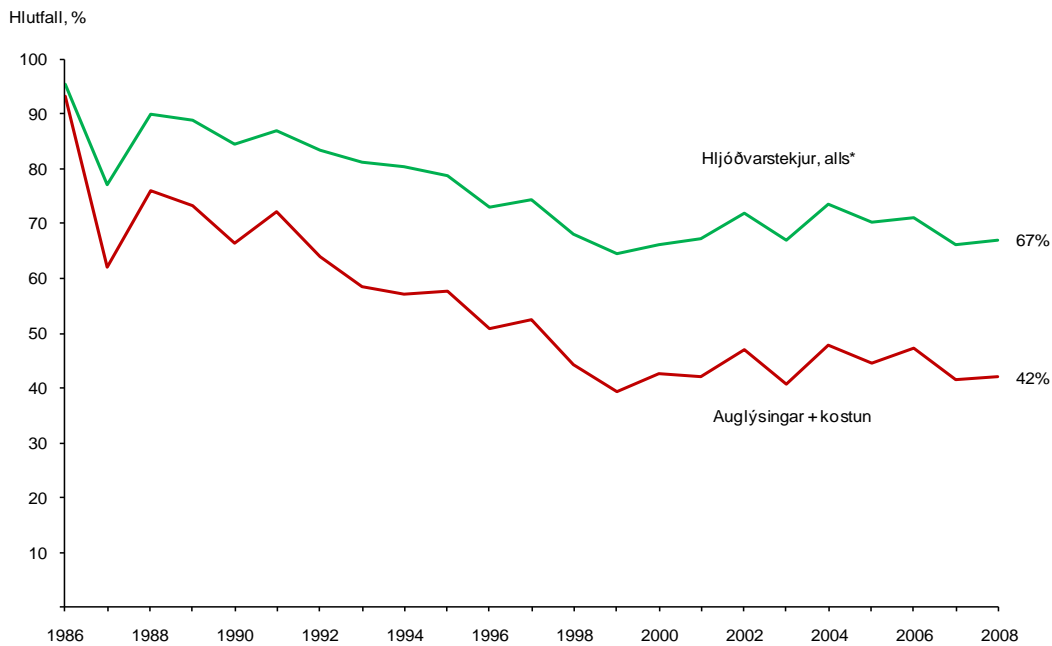
Frá tilkomu einkarekinna hljóðvarpsstöðva árið 1986 hafa tekjur Ríkisútvarps sem hlutfall af heildartekjum hljóðvarps eðlilega lækkað. *Mynd 9.7* sýnir tekjur Ríkisútvarps – Hljóðvarps sem hlutfall af hljóðvarpstekjum á frá árinu 1986. Fram til 1998 jókst hlutdeild einkarekinna stöðva á kostnað Ríkisútvarpsins. Síðan hefur skipting milli einkareknu stöðvanna og Ríkisútvarpsins verið að mestu óbreytt. Síðustu ár hefur hlutdeild Ríkisútvarpsins í samanlögðum tekjum hljóðvarps numið um tveimur þriðju af heildartekjum hljóðvarps og ríflega 40 af hundraði af auglýsingatekjum og kostun í hljóðvarpi.

---

<sup>100</sup> Stjórn Sambands íslenskra auglýsingastofa telur að brotthvarf Ríkisútvarpsins af auglýsingamarkaði væri „[a]lgjörlega andstætt hagsmunum neytenda og auglýsenda“ (*mbl.is*, 30. nóv. 2006). Stjórnin hefur síðar áréttað þessi sjónarmið frekar (sjá *mbl.is*, 5. nóv. 2008).

<sup>101</sup> Sjá um öndverð sjónarmið talsmanna 365 ehf. og Ríkisútvarpsins hjá Pétri Péturssyni (2008a, b) og Þorsteini Þorsteinssyni (2008a, b).

Mynd 9.7. Tekjur Ríkisútvarpsins - Hljóðvarps sem hlutfall af heildartekjum hljóðvarpsstöðva  
1986–2008 (%)



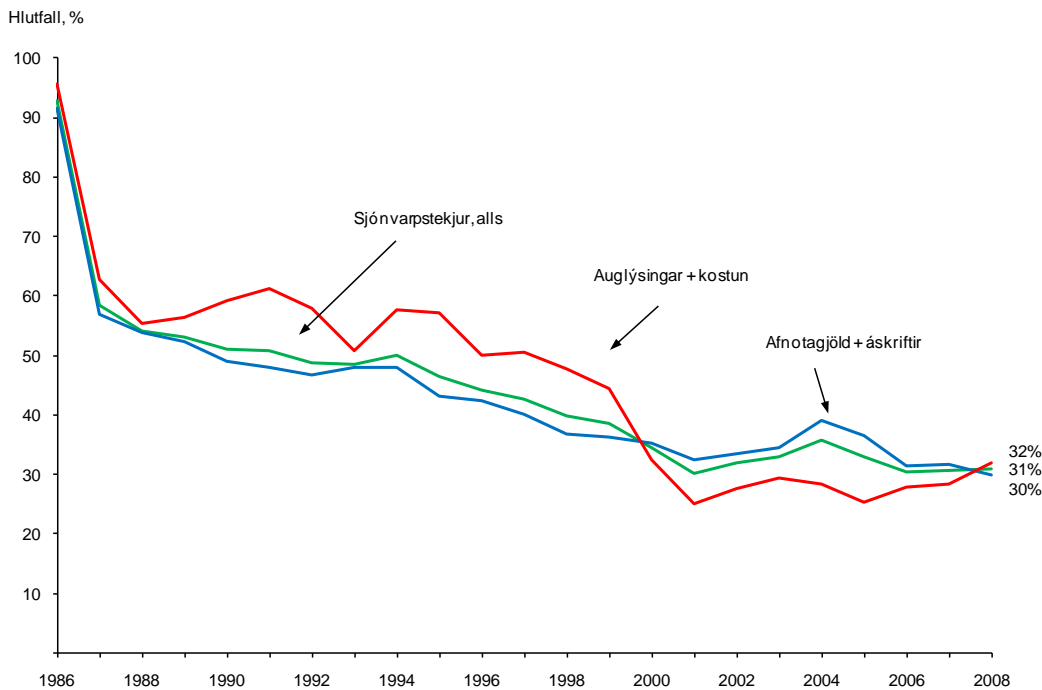
Skýringar: Tekjur á meðalverðlagi ársins 2008.

Heimild: Hagstofa Íslands; eigin útreikningar.

Tekjuhlutdeild Ríkisútvarpsins í sjónvarpi hefur minnkað meira en í hljóðvarpi. Fram undir síðustu ár lækkaði markaðshlutur Sjónvarpsins á sjónvarpsmarkaði nær samfelld að sama skapi og einkastöðvum óx ásmegin. Gegnir þá einu hvort miðað er við heildartekjur, eða eingöngu tekjur af afnotagjöldum og áskriftum og auglýsingum og kostun.

Mynd 9.8 sýnir hlutdeild Sjónvarpsins í tekjum sjónvarps á tímabilinu 1986–2008. Hlutdeild einkarekinna stöðva í öllum tegundum tekna af sjónvarpsstarfsemi jókst samfelld fram til ársins 2001. Eftir þann tíma hefur skipting tekna milli Sjónvarpsins og einkastöðvanna verið að mestu óbreytt eða um og yfir 30 af hundraði á síðustu ár.

Mynd 9.8. Tekjur Ríkisútvarpsins - Sjónvarps sem hlutfall af heildartekjum sjónvarpsstöðva  
1986–2008 (%)



Skýringar: Tekjur á meðalverðlagi ársins 2008. Ásamt tekjum af endurvarpi sjónvarps og þáttasölu sjónvarps.

Heimild: Hagstofa Íslands; eigin útreikningar.

Athyglisvert er hlutur Ríkisútvarpsins, jafnt í hljóðvarpi sem sjónvarpi, hefur haldist að mestu óbreyttur frá því um aldamót. Fljótt á litið rennir þetta ekki stoðum undir þá fullyrðingu að Ríkisútvarpið hafi á síðustu árum orðið æ frekara til fjörsins í samkeppni á auglýsingamarkaði sem þráfaldlega hefur verið haldið fram af talsmönnum stóru einkamiðlanna. Skýring þess að Ríkisútvarpið hefur haldið að mestu óbreyttum hlut í tekjum hljóðvarps- og sjónvarps síðustu ár kann að vera sú að það hafi notið styrkrar stöðu sinnar meðal hljóðvarpshlustenda og sjónvarpsáhorfenda sem aftur endurspeglast í óbreyttri tekjuhlutdeild gagnvart einkareknu hljóðvari og sjónvarpi.

## 2.20 Eignarhald og samþjöppun

Samþjöppun í fjölmiðlun verður að teljast mikil hér á landi. Gildir þá einu hvort horft er til eignarhalds eða stöðu einstakra miðla á markaði. Slík samþjöppun eigna og valda er ekki einskorðuð við fjölmiðla eina heldur efnahagslífinu almennt hér á landi sem að nokkru má rekja til smæðar íslensks samfélags.<sup>102</sup>

<sup>102</sup> Viðlíka máli gegnir einnig við um flest svið tengdra markaða og í afþreyingariðnaði, svo sem í útgáfu og dreifingu hljóðrita, og kvikmynda og í dreifingu og sölu tölvuleikja og leikjatölva. –Sjá t.d. um kvikmyndamarkaðinn í Ragnari Karlssyni, 2002a: 13–20, 2002b; Samkeppnisstofnun, 2004.

Íslenskur fjölmiðlamarkaður er um margt einstakur í samanburði við fjölmiðlamarkaði í nágrannalöndum. Það stafar ekki hvað síst af smæð markaðarins sem ætla má að hafi mikið um það að segja að hér fyrirfinnst meiri samþjöppun fjölmiðla en víðast gerist í nágrannalöndum og í Evrópu. Gegnir þá einu hvort miðað er við stærri lönd eða samfélög af svipaðri stærð af mannfjölda.

Á undanförunum árum og áratugum hefur þrúfaldlega verið varað afleiðingum af mikilli samþjöppun í fjölmiðlun hér á landi. Í skýrslu til Norrænu ráðherranefndarinnar árið 1993 um eignarhald og samþjöppun fjölmiðla á Norðurlöndum var bent á að samþjöppun væri mikil á dagblaðamarkaði hér og á útvarpsmarkaði í kjölfar afnáms einkaréttar Ríkisútvarpsins 1986. Skýrsluhöfundurinn, Jens Cavallin, taldi að samþjöppun í útvarpi stafaði af því að engar skorður væru settar varðandi framsal útvarpsleyfa milli aðila. Væri ekki gripið í taumana taldi hann að allar líkur væri á samþjöppun eignarhalds ykist m.a. vegna smæðar íslenska auglýsingamarkaðarins. Svo vitnað sé beint í Cavallin:

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

Cavallin, 1993: 12.

Í svipaðað streng var tekið í skýrslu sérfræðinganeftdar Evrópuráðsins um „Samþjöppun og fjölraði í fjölmiðlun“ (Report on Media Concentrations and Pluralism in Europe) frá árinu 1997. Í ljósi margslunginna krosseignatengsla sem voru á milli þeirra einkareknu fjölmiðla sem eitthvað kvað að hér á þeim tíma sem skýrslan var tekin saman, komst nefndin að þeirri niðurstöðu að aðeins tveir ótengdir aðilar væru eftir á fjölmiðlamarkaðnum, annars vegar blokk Íslenska útvarpsfélagsins hf./Frjálsrar fjölmiðlunar hf./Árvakurs hf.<sup>103</sup> og hins vegar Ríkisútvarpið. Nefndin lýsti samþjöppun á fjölmiðlamarkaðnum þannig:

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

hér ívitnað í Doyle, 2002a: 142.

Nýverið beindi Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (skammstafað sem ÖSE) (Office for Democratic Institutions and Human Rights, skammstafað OSCE) í skýrslu sinni um framkvæmd kosninga til alþingis sl. vor þeirri spurningu til stjórnvalda hvort ekki gæti verið ástæða til að huga að setningu reglna um samþjöppun eignarhalds í fjölmiðlum

<sup>103</sup> Árvakur hf. átti á þessum tíma eignarhlut í Íslenska útvarpsfélaginu hf. sem var rekstraraðili Stöðvar 2 og Bylgjunnar, með kaupum síðarnefnda félagsins á áskriftarsjónvarpsstöðinni Stöð 3 (1995–1997) sem Árvakur var hafði var stór hluthafi í. Árið 1995 keypti Íslenska útvarpsfélagið 35 prósent hlut í Frjálsri fjölmiðlun þáverandi útgefanda DV sem seldur var ekki löngu síðar.

hér á landi. Í ljósi fámennis þjóðarinnar og smæðar auglýsingamarkaðarins hér á landi benda skýrsluhöfundar á að þeim mun brýnna sé að tryggt verði að fjölmiðar í eigu fjölmiðlasamsteypa stuðli að ólíkum sjónarmiðum í dagskránni (ÖSE, 2009).

### 2.20.1 Samþjöppun á fjölmiðlamörkuðum

Samþjöppun í fjölmiðlun má meta út frá ýmsum mælikvörðum. Ekkert samkomulag ríkis um hvaða aðferðum og mælikvörðum er réttast að beita þegar samþjöppun á fjölmiðlamörkuðum er metin. Það er því afar misjafnt hvaða leið eftirlitsstofnanir með fjölmiðlum og samkeppnisyfirvöld víðs vegar hafa að leiðarljósi við slíkt mat (Iosifidis, 1997).

Algengir mælikvarðar sem notaðir eru við mat á markaðslegri samþjöppun er hlutdeild stærstu fyrirtækja á markaði (á ensku oft nefnt *C4 Index*, eða *C<sub>n</sub> Index*)<sup>104</sup> og svo nefndur *Hirschman-Herfindahl Index* (hér eftir nefndur til styttingar HHI kvarði). Síðarnefndi mælikvarðinn er m.a. lagður til grundvallar í leiðbeiningavísi bandaríska dómsmálaráðuneytisins og Federal Trade Commission um mat á láréttum samruna og markaðssamþjöppun, í svonefndum Horizontal Merger Guidelines (U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission, 1997). Algengt er að HHI kvarðanum sé brugðið upp af ýmsum eftirlitsaðilum með fjölmiðlum, s.s. eins og hollensku fjölmiðlaeftirlitsstofnuninni Commissariaat voor der Media „Media Monitor“, <http://www.mediamonitor.nl/>). Hér hefur Samkeppniseftirlitið stuðst við kvarðann við mat á áhrifum samruna og vegna álitamála sem upp hafa komið vegna samruna fyrirtækja á tilteknum mörkuðum (sbr. Samkeppniseftirlitið, 2004; 2009a, b).

HHI kvarðinn er fundinn með því að leggja saman margfeldi markaðshlutdeildar (þ.e. í öðru veldi) þeirra fyrirtækja sem skilgreind eru á sama markaði. Kvarðinn tekur gildi á bilinu 0 og 10.000. Eftir því sem gildið er lægra þeim mun minni er samþjöppunin; þeim mun hærra sem gildið er þeim mun meiri er samþjöppunin. Sem dæmi má taka markað með tíu fyrirtækjum sem hvert um sig er með 10 prósentu markaðshlutdeild. HHI kvarðinn væri þá  $10^2 \times 10 = 1.000$ ; ellegar ef fimm fyrirtæki eru á markaði með jafna markaðshlutdeild þá væri HHI kvarðinn  $20^2 \times 5 = 2.000$ ; ef aðeins eitt fyrirtæki væri á markaði þá væri HHI kvarðinn  $100^2 \times 1 = 10.000$ . Ef fyrirtækin á markaði eru mörg og öll með örlitla markaðshlutdeild er HHI kvarðinn því sem næst 0.<sup>105</sup> Kosturinn við HHI mælikvarðann umfram mælingar á markaðshlutdeild einstakra eða fárra aðila (sbr. *C<sub>n</sub> mælikvarðann*) er sá helstur að hann er ekki eins næmur fyrir fjölda fyrirtækja á markaði (sbr. Compaine, 2000: 558; Hoskins, McFadyden og Finn, 2004: 146-47; van Cuilenburg, 2000, 2007; van Cuilenburg og van der Wurff, 2007; van der Wurff, van Cuilenburg og Keune, 2000: 139-40).

<sup>104</sup> C4 mælikvarðinn var lagður til grundvallar nýlegri úttekt um samþjöppun á fjölmiðla-mörkuðum í tíu Evrópulöndum sem unnin var að undirlagi hollensku fjölmiðlastofnunarinnar, Commissariaat voor der Media (Ward, 2004).

<sup>105</sup> Mælikvarðann má skrifa út á eftirfarandi hátt:

$$HHI = \sum(m_i^2)$$

$1/n$  (fullkomin samkeppni)  $\leq$  HHI  $\leq$  10,000 (einokun)

þar sem  $m_i$  merkir markaðshlutdeild (tekjur/útbreiðsla/áhorfendur/tími/...)  $i$ ;

þar sem  $n$  merkir fjöldi fyrirtækja/rekstraraðila/fjölmiðla á markaði.

Mismunandi er hvar samkeppnisyfirvöld og eftirlitsaðilar draga mörkin við óæskilega samþjöppun á markaði og við hve mikla hækkun á gildi mælikvarðans skuli miða svo ástæða sé til að óttast neikvæð áhrif á samkeppni eftir samruna.<sup>106</sup> Algeng þumalfringursregla er að miða við að ef gildi HHI kvarðans er yfir 1.800 sé um ríka samþjöppun að ræða; um lága samþjöppun sé að ræða ef gildið fer undir 1.000; og að samþjöppun sé nokkur en ekki teljist ástæða til sérstakra inngripa ef gildið liggur milli 1.000 og 1.800.<sup>107</sup>

Við mat á samþjöppun á markaði og samkeppnislegum áhrifum samþjöppunar verður að skilgreina viðeigandi markað/markaði. Til grundvallar til skilgreiningu á mörkuðum er sölusvæði vöru og staðgönguvöru eða þjónustu og staðgöngubjónustu. Með staðgöngu er átt við þegar vara eða þjónusta getur komið að fullu eða verulegu leyti í staðin fyrir aðra vöru eða þjónustu. Landfræðileg mörk sölu og þjónustu eru að auki lögð til grundvallar skilgreiningu á mörkuðum (sjá frekar Samkeppniseftirlitið, 2005a, 2005b, 2009a, b).

Að neðan er HHI kvarðanum brugðið upp á dagblaða-, hljóðvarps- og sjónvarpsmarkaðinn með tilliti til samþjöppunar. Í mati samkeppnisyfirvalda á samþjöppun markaða og áhrifum samruna á samþjöppun er algengast að miðað sé við tekjur/veltu. Hér aftur á móti er markaðshlutdeild fjölmiðla og rekstaraðila fundin af útbreiðslu og hlutdeild í lestri, hlustun og áhorfi. Stuðst er annars vegar við upplýsingar um útbreiðslu dagblaðanna og hins vegar niðurstöður nýlegra fjölmiðlakannana um markaðshlutdeild fjölmiðla út frá lestri. Útreikningarnir ná til allra dagblaðanna og þeirra hljóðvarps- og sjónvarpsstöðva sem fjölmiðlakannanir taka til. Eðlilegra verður að teljast að styðjast við markaðshlutdeild í útbreiðslu, hlustun og áhorfi en tekjur og veltu þegar meta skal samþjöppun á fjölmiðlamörkuðum, enda liggja aðrir og víðtækari hagsmunir að baki vangaveltum um samþjöppun og fákeppni í fjölmiðlun en þeir sem snúa eingöngu að rekstrarlegri og viðskiptalegri hlið fjölmiðla.

Litið er hér svo á að dagblöð, hljóðvarp og sjónvarp myndi ótengda vöru- og þjónustumarkaði. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur lagt til að sjónvarpsmarkaðinum sé skipt upp í nokkra undirmarkaði, almennt sjónvarp, áskriftarsjónvarp og endurvarp. Samkeppnisráð hefur tekur mið af þessum tilmælum í nýlegum úrskurðum um samruna á fjölmiðla og fjarskiptamarkaði hér (sbr. Samkeppniseftirlitið, 2005a, b, 2009a, b). Ekki er hér tilraun gerð til landfræðilegrar skiptingar þessara þriggja markaða, enda er öllum dagblöðunum ýmist dreift á landsvísu eða þau eru aðgengileg flestum á Veraldarvefnum óháð búsetu. Svipuðu máli gegnir með langflestar hljóðvarps- og sjónvarpsstöðvar sem nást víðast um land með einni eða annarri dreifleið.

Tafla 10.1 og mynd 10.1 sýna samþjöppun á dagblaða-, hljóðvarps- og sjónvarpsmarkaði mælt með HHI kvarðanum og hvernig hún hefur þróast yfir nokkurt árabíl. Samþjöppun verður að teljast verulega mikil í öllum þessum fjölmiðlum hvort heldur er miðað út frá markaðstöðu miðla eða eigenda. Öll þau ár sem hér er miðað við, eða í flestum tilvikum frá árinu 1995, hefur gildi HHI kvarðans verið vel yfir 1.800

<sup>106</sup> Tulkunarreglur framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um mat á afleiðingu lárétts samruna eru nokkuð rýmri en þær sem bandarísk samkeppnisyfirvöld styðjast við (sjá t.d. Samkeppniseftirlitið, 2004, s. 13, nmgr. 28 og U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission, 1997).

<sup>107</sup> Fjarskiptahagfræðingurinn Eli Noam hefur lagt til að ekki sé ástæða til taka með í slíkar mælingar þá aðila sem eru með óverulega markaðshlutdeild. Hann leggur einnig til að tekið sé tillit til stærðar viðkomandi markaðar við mat á því hvenær samþjöppun sé komin á það stig að kalli á aðgerðir (Noam, 2004).

stigum sem eru þau mörk sem almennt er miðað við þegar metið er hvort um ríka samþjöppun sé um að ræða. Reyndar hefur dregið nokkuð úr samþjöppuninni á sjónvarpsmarkaði jafnt er varðar stig samþjöppunar eftir miðlum og eignarhaldi. Sama hefur gerst á dagblaðamarkaðnum mælt í útbreiðslu; öðru gegnir með samþjöppun mælda út frá eignarhaldi.

Tafla 10.1. *HHI stig fyrir fjölmiðlamarkaði 1995–2009*

	HHI stig						
	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009
<i>HHI eftir titlum/stöðvum</i>							
Dagblöð <sup>1</sup>							
Útbreiðsla	4.300	4.900	3.800	4.100	4.500	3.200	..
Lestur	5.100	4.500	3.000	3.500	3.400	3.500	5.200
Hljóðvarp							
Hlustun	..	2.000 <sup>2</sup>	2.000	2.200	2.100	2.800	2.900
Sjónvarp							
Áhorf	4.600	3.300	3.400	3.100	3.700	3.300	3.200
<i>HHI eftir eignarhaldi</i>							
Dagblöð <sup>1</sup>							
Útbreiðsla	4.300	5.300	3.600	5.100	4.800	4.600	..
Lestur	5.100	5.100	4.000	5.100	5.100	5.100	5.200
Hljóðvarp							
Hlustun	..	4.600	4.300	4.700	4.700	5.100	5.000
Sjónvarp							
Áhorf	4.800	3.800	3.700	3.600	3.800	3.800	3.800

*Skýringar:* HHI stig eru sléttuð við næsta hundrað.

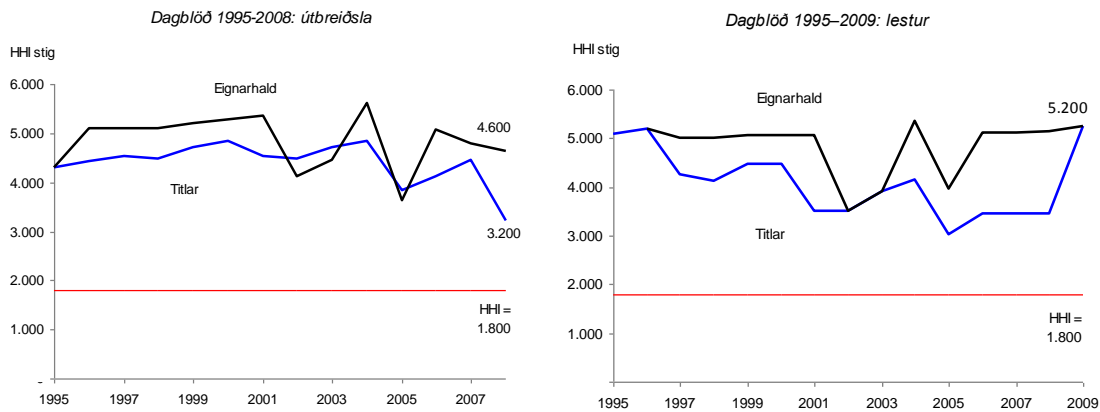
<sup>1</sup> Dagblöð útgefin á árinu.

<sup>2</sup> Tölur vísa til könnunar í mars 2002.

*Heimildir:* Félagsvísindastofnun, 1995; Capacent, 2000–2009; Hagstofa Íslands; eigin útreikningar.

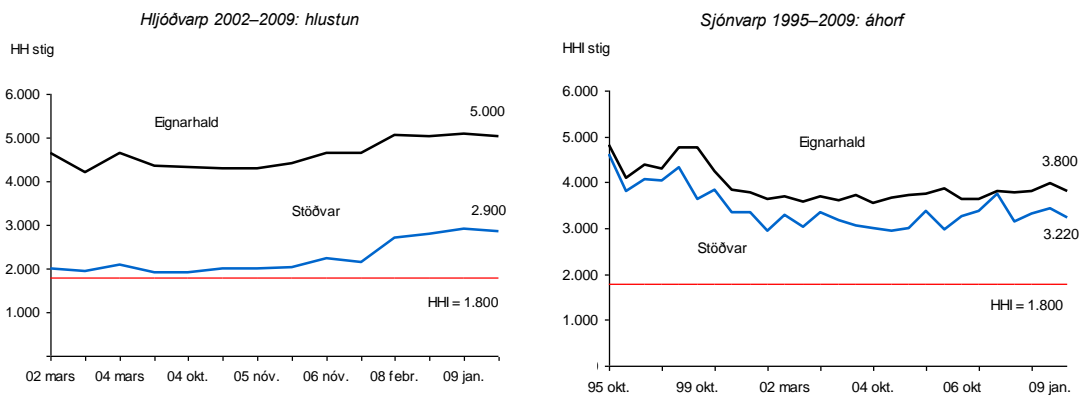


Mynd 10.1. HHI stig fyrir fjölmiðlamarkaði



*Skýringar:* HHI reiknuð út frá markaðshlutdeild eftir fjölmiðlum og eignarhaldi. Dagblöð útgefin á árinu.

*Heimildir:* Félagsvísindastofnun, 1995–1998; Capacent, 1999–2009; Hagstofa Íslands; eigin útreikningar.



*Skýringar:* HHI reiknuð út frá markaðshlutdeild eftir fjölmiðlum og eignarhaldi.

*Heimildir:* Félagsvísindastofnun, 1995–1998; Capacent 1999–2009; eigin útreikningar.

Samkvæmt þeim forsendum sem hér eru lagðar til grundvallar virðist ljóst að samþjöppun verður að teljast veruleg á þessum þremur fjölmiðlamörkuðum. Benda má á að ef mörkuðum væri skipt upp í undirmarkaði vöru- og þjónustu og eftir landfræðilegum mörkuðum væri samþjöppun mun meiri en hér er sýnt.

Fróðlegt er að skoða á hvaða lund þessu er farið á Vefnum með því að skoða samþjöppun í umferð um vefsíður. Því hefur oftsinnis verið haldið fram að Vefurinn og sú efnisgnótt sem þar er sýni að ekki sé lengur ástæða til að hafa áhyggjur af samþjöppun í fjölmiðlun. Fjöldi þeirra radda og sjónarmiða sem á Vefnum er sé nægjanleg trygging fyrir fjölbreytni hvað sem líður samþjöppun í hefðbundinni fjölmiðlun (sbr. Compaine, 2008). Því fer fjarri að allir séu tilbúnir að skrifa undir þetta. Athuganir á umferð um vefsíður sýna að á Vefnum er ekki síður rík tilhneiging til samþjöppunar en í hefðbundnum fjölmiðlum. Að frátöldum stóru leitarvélanna (einkum

Google, MSN og Yahoo) eru vefmiðlar á vegum hefðbundinna fjölmiðla gjarnan þeir vefir sem hæsta markaðshlutdeildina hafa, þeirra sömu miðla miðla og hafa lykilstöðu á hefðbundnum fjölmiðlamörkuðum (sbr. Hindman, 2009; Edwin Baker, 2007; Trappel, 2007: 127-31).<sup>108</sup>

Tafla 10.2 sýnir samanburð á notkun allra mældra vefja, annars vegar, og vefmiðla, hins vegar, mælt í fjölda notenda, innlita og flettinga viku í janúar sl. samkvæmt niðurstöðum samræmdrar vefmælingar (sjá nánar Modernus, [www.modernus.is](http://www.modernus.is)). Fjöldi allra vefja sem þátt tók í mælingunni þessa tilteknu viku var 142; þar af voru 21 vefur sem flokkast hér sem vefmiðlar ýmist sjálfstæðir eða sem gerðir voru út í tengslum við aðra fjölmiðlun á vegum rekstraraðila. Til vefmiðla heyra almennir fréttavefir (e. *mainstream news sites*), tenglasöfn á fréttir annarra miðla (e. *index og category sites*), upplýsinga- samskiptavefir hefðbundinna fjölmiðla (e. *meta and comment sites*) og almennir umræðuvefir (e. *share and discussion sites*) (sjá frekar um þetta í Deuze, 2003).

Vefmælingin tekur aðeins til vefja sem eru aðilar að mælingunni, ekki allra íslenskra vefja. Ganga má þó að því sem gefnu að í mælingunum taki þátt flestir vefir sem einhverju máli skipta miðað við notkun. Vefir sem hafa mesta notkun erlendis frá (75 prósent notenda og meira) eru ekki meðtaldir.

Tafla 10.2. Vefnotkun í janúar 2009

	Allir vefir (fjöldi 142)			Vefmiðlar (fjöldi 21)		
	Notendur	Innlit	Flettingar	Notendur	Innlit	Flettingar
<i>Alls, fjöldi</i>	2.014.713	9.772.832	54.236.789	1.040.816	6.981.504	40.070.554
Hágildi	364.105	3.365.646	21.085.676	364.105	3.365.646	21.085.676
Meðaltal	14.188	68.823	381.949	49.563	332.453	1.908.122
Miðgildi	2.812	5.263	20.919	9.924	22.470	47.997
Lágildi	2	2	6	187	259	1.130
Meðaltal á notanda	•	4,9	26,9	•	6,7	38,5
<i>HHI</i>	704	1.708	2.117	2.126	3.207	3.772
<i>Hlutfall, %</i>						
Hæsti vefur	18,1	34,4	38,9	35,0	48,2	52,6
Tveir hæstu	32,3	54,7	62,0	62,5	76,5	83,9
Fimm hæstu	49,5	67,9	72,6	87,5	94,4	97,4
Tíu hæstu	63,7	82,3	83,3	96,3	98,5	99,4

*Skýringar:* Vefnotkun samkvæmt samræmdri vefmælingu Modernus í 5. viku 2009 (26. janúar – 1. febrúar). Notkun vefja sem mælast með yfir 75 prósent frá erlendum notendum er sleppt hér, s.s. eins og leikjavefjum CCP hf. (eve-online.com), vef Ferðamálastofu ([visiticeland.com](http://visiticeland.com)) og vef *Iceland Review* ([icelandreview.is](http://icelandreview.is)).

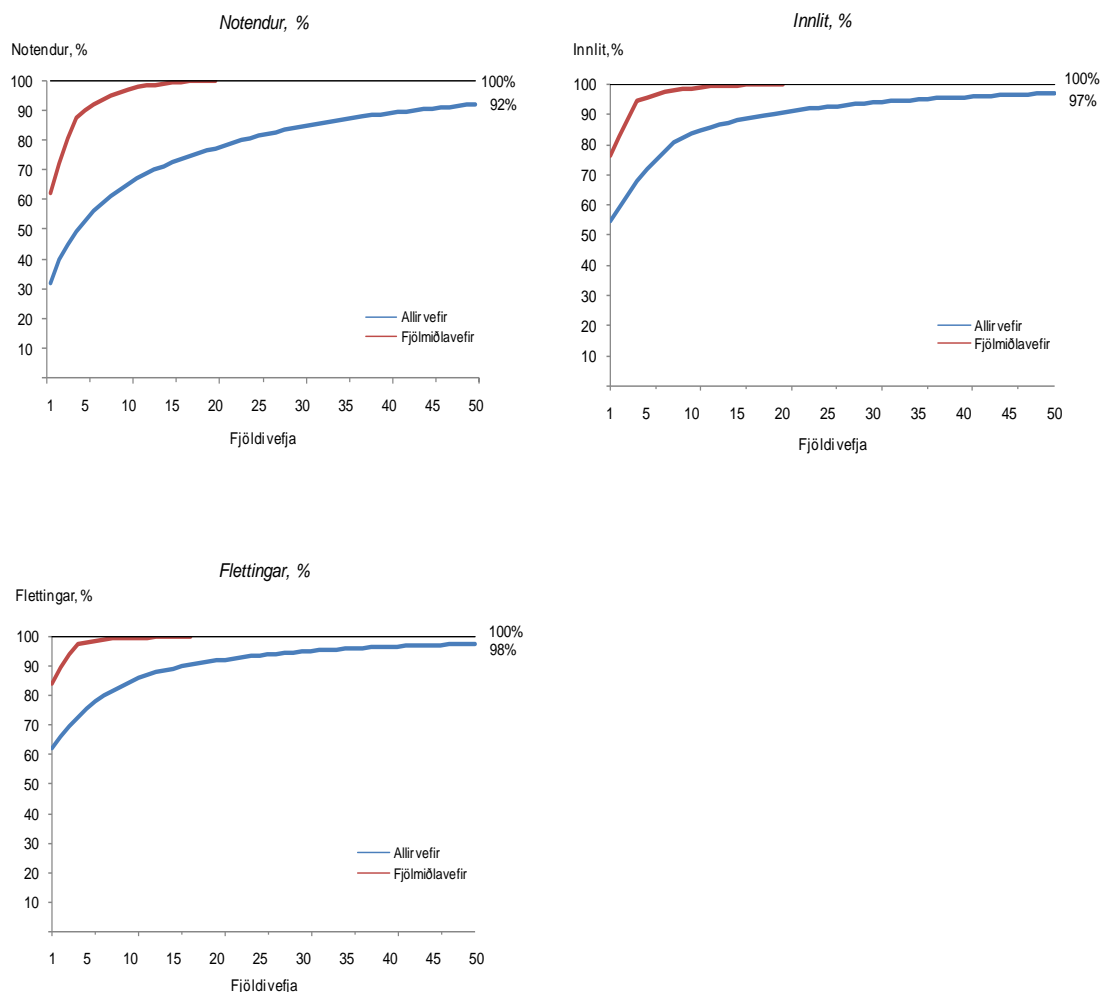
*Heimild:* Modernus, [www.modernus.is](http://www.modernus.is) (Samræmd vefmæling); eigin útreikningar.

<sup>108</sup> Sjá um um þetta í einstökum löndum t.d. í Hans-Bredow-Institut, 2009, Harrie, 2009 og van der Wurff, 2005).

Eins og upplýsingarnar í töflunni bera með sér verður að teljast rík tilhneiging til samþjöppunar í vefnotkun, hvort heldur er miðað við notkun allra vefja eða einvörðungu vefmiðla, óháð mismunandi mælikvörðum. Vefnotkunin er eðlilega dreifðari þegar miðað er við alla vefi en vefmiðla eingöngu þar sem þeir fyrrnefndu eru fast að því að vera sjöfalt fleiri. Athygli vekur að gildi á HHI kvarðanum fyrir vefmiðlana slaga hátt upp í það sem mælist hjá hefðbundnum fjölmiðlum (sbr. *töflu 10.1* að framan).

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

Mynd 10.2. Samþjöppun í notkun vefja 2009 janúar



Skýringar: Vefnotkun samkvæmt samræmdri vefmælingu Modernus í 5. viku 2009 (26. janúar – 1. febrúar). Notkun

vefja sem mælast með yfir 75 prósent frá erlendum notendum er sleppt hér, s.s. eins og leikjavefjum CCP hf., eve-online.com, vef Ferðamálastofu, visiticeland.com og vef *Iceland Review*, icelandreview.is.

Upphlaðin notkun. Blá lína vísar til notkunar á 50 hæstu vefjum. Rauð lína vísar til notkunar á fjölmiðlavefjum.

*Heimild:* Modernus, [www.modernus.is](http://www.modernus.is) (Samræmd vefmæling); eigin útreikningar.

Yfirlit yfir 15 mest sóttu innlenda vefi viku í ágúst sl. er birt í *töflu 10.3* samkvæmt niðurstöðum úr samræmdri vefmælingu. Vefirnir raðast hér eftir fjölda notenda frá þeim hæsta til þess lægsta. Sex vefir af 15 hæstu voru vefmiðlar. Þar af voru fjórir sem tengjast annarri hefðbundnari fjölmiðlun (þ.e. vefir DV, Morgunblaðsins, Ríkisútvarpsins og 365 miðla ehf.).

Tafla vefir 10.3. 15 mest notuðu innlendu vefirnir í ágúst 2009

Röð	Lén vefs (yfirvefir/undirvefir)	Rekstraraðili	Notendur	Innlit	Flettingar	Innlit/ notendur	Flettingar/ notendur	Hlutfall innlendra notenda	Tegund vefs
1	eve-online.com/...	CCP hf.	335.652	954.555	7.650.730	3	23	0,4	tölvuleikur
2	mbl.is/...	Árvakur hf.	331.722	2.609.345	12.337.499	8	37	84,1	fjölmiðlavefur
	Forsiðan		300.924	2.396.660	5.649.739	8	19	85,5	undirvefur
	Fréttavefur annað		237.330	1.192.815	2.782.758	5	12	84,2	undirvefur
	Fólklið		126.819	325.126	661.962	3	5	86,5	undirvefur
	Íþróttir		95.186	290.996	656.378	3	7	86,8	undirvefur
	Viðskipti		82.926	213.658	346.383	3	4	83,9	undirvefur
	Fasteignir		29.701	75.393	830.330	3	28	89,3	undirvefur
	Atvinna		9.599	17.598	128.998	2	13	89,3	undirvefur
3	visir.is/...	365 miðlar ehf.	237.030	1.529.300	9.136.095	6	39	85,8	fjölmiðlavefur
	Forsiða		191.414	1.240.748	2.840.311	6	15	87,0	undirvefur
	Fréttir og annað		174.432	775.252	2.131.786	4	12	86,7	undirvefur
	Lífið		103.803	333.850	1.988.271	3	19	87,8	undirvefur
	Íþróttir		70.510	234.904	772.214	3	11	87,3	undirvefur
	Viðskipti		67.402	162.882	299.728	2	4	86,0	undirvefur
	Blog		20.046	32.632	96.110	2	5	83,5	undirvefur
4	Ja.is / simaskra.is	Já Upplýsingaveitur ehf.	159.275	448.639	1.725.600	3	11	91,8	símaskrá

5	blog.is	Árvakur hf.	121.325	383.589	1.231.120	3	10	82,9	bloggvefur
6	dv.is	Birtíngur útgáfufélag ehf.	105.660	503.733	2.197.849	5	21	86,9	fjölmiðlavefur
7	ruv.is	Ríkisútvarpið ohf.	86.422	276.844	912.983	3	11	80,4	fjölmiðlavefur
8	eyjan.is	Invis ehf.	68.219	337.578	1.230.055	5	18	83,5	fjölmiðlavefur
9	vedur.is	Veðurstofa Íslands	62.656	184.932	526.946	3	8	84,3	veður
10	blogcentral.is	365 miðlar ehf.	56.826	142.261	443.116	3	8	81,8	bloggvefur
11	Pressan.is	Vefpressan ehf.	55.351	174.596	508.175	3	9	88,0	fjölmiðlavefur
12	Leikjanet.is	Vatíkanið ehf.	54.308	207.497	948.672	4	17	89,5	tölvuleikir
13	fotbolti.is	Fótbolti ehf.	54.074	341.298	1.434.912	6	27	87,9	íþróttæfni
13	leit.is	Leit.is ehf.	44.897	246.772	612.966	5	14	91,7	leitarvél
14	mid.is	Miði ehf.	30.766	47.522	249.844	2	8	93,9	miðasala að viðburðum
15	hugi.is	Já Upplýsingaveitur ehf.	335.652	954.555	7.650.730	3	23	76,4	spjallsíða

*Skýring:* Vefnotkun í 35. viku 2009 (24.–30. ágúst). Vefum er raðað eftir fjölda notenda í vikunni.

*Heimild:* Modernus, [www.modernus.is](http://www.modernus.is) (Samræmd vefmæling); að hluta til eigin útreikningar.

Aðeins tveir vefmiðlanna sem komust í talningarvikunni í hóp þeirra 15 hæstu eru sjálfstæðir vefmiðlar (eyjan.is og pressan.is) sem tengjast ekki annars konar fjölmiðlastarfsemi á vegum rekstraraðila. Sömu sex vefir eru jafnframt á meðal þeirra vefja sem eru með flest innlit og flettingar yfir vikuna.

Þegar litið er til styrkrar stöðu hefðbundinna fjölmiðla í vefnotkun er ekki örgrannt um að takamegi undir með Josef Trappel þegar hann segir,

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

Trappel, 2007: 128.

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

Taka verður fleira inn í myndina en fjölda fjölmiðla á markaði og innbyrðis markaðsskiptingu þeirra á milli þegar meta skal samþjöppunarstig fjölmiðla. Spurningin snýst vissulega einnig um burði fjölmiðla svo þeir geti þjónað hlutverki sínu til upplýsingagjafar, umræðu og dægradvalar af myndarbrag (Doyle, 2002a, 2006; Meier, 2007; Meier og Trappel, 1998). Nauðsynlegt er einnig að tekið sé tillit til stærðar viðklomandi markaða þegar samþjöppun er til umræðu (sbr. Doyle, 2002a; Noam, 2004). Þar við bætist að það samþjöppunarstig sem samkeppnisyfirvöld geta sætt sig við þarf ekki endilega að fara saman við fjölmiðlapólítísk sjónarmið. Hvar menn setja mörkin við óviðunandi samþjöppun í fjölmiðlun er þegar allt kemur til alls pólitísk spurning – en ekki einvörðungu viðskiptalegt eða lagatæknilegt úrlausnarefni (Cavallin, 2000; Doyle, 2002a, 2006; Edwin Baker, 2007; Gomery, 2000; Karppinen, 2006; McChesney, 2004, 5. og 6. kafli; van Cuilenburg, 2000, 2007; van Cuilenburg og van der Wurff, 2007).

### III.

#### *Tækniþróun á vettvangi fjölmiðlunar.*

Fjölmiðlar hafa breyst mikið undanfarin ár og áratugi. Má raunar segja að algjör bylting hafi orðið á þessu sviði og það oftast en einu sinni. Með samruna fjölmiðla, tölvutækni og fjarskipta hefur fjölmiðlalandslagið breyst til muna þar sem ýmiskonar fjölmiðlun á internetinu er orðin daglegur hluti af okkar lífi. Má í þessu sambandi benda á að skilin milli fjölmiðla (til dæmis mbl.is og eyjan.is) og samskipta einstaklinga og hópa (til dæmis Facebook og Twitter) eru orðin óljós. Margmiðlun er sú aðferð að nota tvo eða fleiri miðla saman til að koma efni á framfæri. Þessir miðlar geta til dæmis verið hljóð, myndir, kvikmyndir, texti, tónlist, gróf eða annað slíkt. Margmiðlun felur í sér getu viðtækja til að samþætta ofangreinda miðla í eina heild, sem getur til dæmis verið tölvuleikur, auglýsing eða annars konar kynning á efni, svo sem fræðsluefni. Hugtakið gagnvirk margmiðlun nær til allrar þessarar nýju samskipta- og fjölmiðlatækni og er því lykilhugtak. Með gagnvirkri margmiðlun verða skilin milli ólíkra forma fjölmiðlunar, s.s. hljóðvarps, sjónvarps og ritmiðla því æ óljósari. Í framhaldinu verður nánar hugað að þessu þýðingarmikla fyrirbæri.

#### 3.1. Gagnvirk margmiðlun

Gagnvirk margmiðlun gefur notendum kost á því að vera ekki aðeins áhorfendur eða lesendur heldur virkir þátttakendur. Gagnvirk margmiðlun á við um sérhvert það tölvustýrða rafræna kerfi sem leyfir notendum að stjórna, meðhöndla og blanda saman mismunandi formum miðlunar, eins og texta, hljóði, grafík og lifandi myndum. Í gagnvirkri margmiðlun verður samruni milli fjölmiðlunar, tölvu- og fjarskiptatækni. Miðlarnir yfirtaka að hluta hlutverk hver annars en skapa á sama tíma alveg nýja vídd í fjölmiðlun, upplýsingatækni og samskiptum, bæði hvað varðar innihald og aðgengi í tíma og rúmi. Í raun má segja að sjónvörp, tölvur og símar séu ólík viðtæki sem notuð eru við ólíkar aðstæður til að nálgast sama efnið.

Þróun gagnvirkrar margmiðlunar er samspil menningar og tækni sem er enn á upphafsskeiði en hefur þegar breytt lífsháttum fólks hvað varðar til dæmis afþreyingu, fréttáöflun, samskipti, nám, störf, viðskipti, ferðalög og verslun. Margir vilja koma böndum á þróunina sem getur reynst erfitt þar sem hraði breytinga á þessu sviði er svo mikill að gömul viðmið og reglur riðlast. Örar breytingar leiða til krafna um sífellt endurmat, nýjar skilgreiningar, breyttar reglur og stjórnunarhætti, ekki síst á tímum alþjóðavæðingar og fjölmenningar. Afleiðing þessa er sú að lagaumhverfið hefur vart undan því að aðlagast nýjum aðstæðum.

Mikilvæg forsenda gagnvirkrar margmiðlunar er háhraðanettenging notanda frá heimili hans, vinnustað eða þegar hann er á ferð. Þá er hugtakið aðgangskerfi æ oftast notað sem samheiti yfir ýmiskonar fjarskiptakerfi sem nýtt eru fyrir tal, texta gagnaflutning eða myndflutning. Aðgangskerfin, hafa hvert fyrir sig kosti og galla, og nýttast misjafnlega eftir staðháttum, forsendum, hefðum, menningarþörfum og gildandi leikreglum. Eftirtektarvert er, að um leið og samruni á sér stað í talsímaþjónustu og gagna- og myndflutningi bjóðast notendum fleiri gerðir aðgangstenginga en áður. Að því gefnu að samskipti okkar við umheiminn í formi gagnvirkrar margmiðlunar hafi gildið 100, er staðan sú að notendur fá um 90–95% af gögnum til sín í formi sjónvarpsefnis og annars konar gagna en senda einungis frá sér u.þ.b. 5–10% gagna á sama tíma. Ný form samskipta og fjölmiðla gera það að verkum að þessi



hlutföll eru taka breytingum, m.a. með tilkomu bloggs í kvikmyndaformi (e. video blog). Við núverandi aðstæður þarf gagnaflutningsgetan alla jafna að vera mun meiri til notenda en frá þeim.

Gera þarf greinarmun á gagnvirkri margmiðlun og stafrænni sjónvarpstækni, en stafrænt sjónvarp þarf ekki að vera gagnvirk margmiðlun, þótt hluti stafrænnar hljóð- og myndmiðlunar geti flokkast sem gagnvirk margmiðlun. Í framhaldinu verður gerð grein fyrir mismunandi birtingarmyndum stafrænnar fjölmiðlunar. Í kaflanum verður fyrst fjallað um stafræna myndmiðlun og kosti og eiginleika hennar jafnt fyrir notendur sem fyrirtæki auk þess sem fjallað verður um stafræna hljóð- og ritmiðlun.

### 3.2. Möguleikar stafrænnar myndmiðlunar fyrir notendur.

Segja má að stafræn (digital) myndmiðlun hafi orðið upphaf mikilla breytinga fyrir notendur en með henni hefur framboð og úrval sjónvarpsefnis aukist til muna. Með því að breyta hliðrænni (analog) myndmiðlun í stafræna nýttist tíðnisviðið betur. Stafrænu sjónvarpsmerki er hægt að þjappa saman líkt og með gagnþjöppun í tölvum. Sjónvarpsrás, sem áður flutti eina hliðræna dagskrá, getur í stafrænu dreifikerfi flutt fleiri. Með fyrirliggjandi þjöppunartækni er fræðilega hægt að tífalda fjöldan en í reynd er algengt að sjónvarpsrásin flytji fjórar til sex dagskrár. Með dreifikerfi í lofti skilar stafræn tækni jafnframt betri mynd- og hljóðgæðum til notenda. Móttökuskilyrði eru jafnari á þjónustusvæði stafrænnar sendistöðvar en á þjónustusvæði hliðrænna stöðva. Það er jafnframt eðli stafrænna dreifikerfa að skarpari skil eru á þjónustusvæðinu og þess vegna ætti „snjór“ á skjánum að heyra sögunni til. Annar kostur stafrænna dreifikerfa er að minni líkur er á „draugum“ í mynd vegna þess að endurkast, til dæmis frá byggingum eða fjöllum, kemur ekki eins að sök og í hliðrænum dreifikerfum.

Með gagnvirkri stafrænni myndmiðlunartækni gefst einnig tækifæri til að bjóða alls kyns þjónustu auk þess sem farið er að bjóða grafískt notendaviðmót í sjónvarpinu. Notendaviðmótinu má að nokkru líkja við textavarp en verður þó líkara því viðmóti sem notandi þekkir frá internetinu og gegnir æ mikilvægara hlutverki sem upplýsingaveita í gegnum sjónvarp. Þar geta notendur fengið aðgang að ítarlegri sjónvarpsdagskrá með rafrænum dagskrárvísi þar sem hægt er að velja dagskrárliði til upptöku eða áhorfs fram í tímann. tekið Þá geta notendur tekið þátt í leikjum í gegnum hina stafrænu tækni, auk þess sem ýmis önnur gagnvirk þjónusta mun verða í boði í náinni framtíð.

Talsvert hröð þróun hefur verið í háskerpusjónvarpi (High Definition Television eða HDTV), jafnt í Bandaríkjunum og Evrópu, þar sem hið opinbera hefur víða haft frumkvæði að slíkri þróun. Búast má við að HDTV verði ráðandi tækni í sjónvarpi innan fárra ára, ekki síst þegar það miðlar auknum fjölda af hreinni grafík og texta. Nú þegar má sjá ýmsar háskerpusjónvarpsrásir í nágrannalöndum okkar, m.a. er slíkt í boði hjá SVT í Svíþjóð. Þá má jafnframt geta þess að með Evrópukeppninni í knattspyrnu árið 2008 urðu ákveðin vatnaskil þar sem sjónvarpsstöðvar kepptust við að bjóða þessa vinsælu keppni á háskerpustaðli fyrir áhorfendur í Evrópu.

Í háskerpusjónvarpi eru myndgæðin betri en þekktist í sjónvarpi í dag og líkjast gæðum í kvikmyndahúsi enda er tæknin nýtt í heimabíókerfum. Muninn má að nokkru greina með því að lesa texta á tölvuskjá og texta á sjónvarpsskjá. Til þess að geta boðið notendum upp á

háskerpúsjónvarp þarf meiri bandbreidd en fyrir venjulegt sjónvarp og þrátt fyrir stöðugar framfarir í þjöppunartækni má búast við að háskerpumynd muni fyrst um sinn krefjast nær sömu bandbreiddar og hliðræn mynd gerir nú. Með enn frekari endurbótum í þjöppun í framtíðinni mun bandbreiddarþörf háskerpúsjónvarps þó minnka.

Með stafrænu sjónvarpi opnast einnig möguleiki að internetaðgangi og þar með tölvupóstnotkun. Þess ber þó að geta að þar sem skerpa á sjónvarpsskjám í dag er mun minni en á tölvuskjám eru venjulegar heimasíður ekki mjög læsilegar í sjónvarpi. Ýmis hugbúnaður hefur þó verið þróaður til að gera síðurnar aðgengilegri, m.a. með því að nota RSS tækni. Þar sem háskerpúsjónvörp eru orðin æ algengari verður mikilvægt að þau dreifikerfi, sem notendur hafa aðgang að, hafi næga bandbreidd og getu til að stækka þegar þess þarf með.

Einnig er vert að minnast á að farmóttaka á stafrænu sjónvarpi hefur verið mikið til umræðu erlendis. Slík tækni gerir fólki kleift að horfa á sjónvarp þegar það er á ferðinni. Gera má ráð fyrir að notendur munu í framtíðinni fá aðgang að sjónvarpi á þennan hátt í gegnum þráðlaus dreifikerfi.

### 3.3 Möguleikar stafrænnar myndmiðlunar fyrir fjarskiptafyrirtæki.

Út frá sjónarhóli fjarskiptafyrirtækja er stafræn myndmiðlun næsti vaxtarbroddurinn í fjarskiptum. Fjarskiptafyrirtækin hafa hingað til boðið viðskiptavinum sínum upp á þjónustu þar sem mikill munur er á talsíma og gagnaflytninguþjónustu. Þannig hefur talsímaflutningur verið á mun hærra verði en flutningur á öðrum gögnum. Með IP-símatækni (e. Voice-over-IP) minnkar möguleiki fjarskiptafyrirtækjanna á að gera slíkan greinarmun og tekjustofnarnir þurfa að miða við magnflutning á gögnum. Stafrænni myndmiðlun fylgir flutningur á miklu gagnamagni og með stafrænni tækni geta fjarskiptafyrirtækin aukið þjónustu sína og boðið fjölbætt afþreyingarefni. Þetta hefur verið kallað þríleikur (e. Triple Play) og eykur tekjumöguleika fjarskiptafyrirtækjanna, en niðurstöður markaðsrannsókna benda til þess að heimilin muni í framtíðinni eyða hærra hlutfalli ráðstöfunartekna sinna í ýmiss konar afþreyingarefni. Í þríleiknum geta fjarskiptafyrirtæki boðið gagnaflytningu, afþreyingarefni og símaþjónustu í einum pakka til viðskiptavina og aukið viðskiptatryggð. Handan við hornið er það sem kallað er fjórleikur (e. Quadruple Play), en þar bætist við sá möguleiki að bjóða hljóð- og myndefni ásamt Interneti, hvar og hvenær sem er um þráðlaus net. Fyrirtækin hafa nú keppt við að ná forskoti á þessum vettvangi til að tryggja ráðandi markaðsstöðu. Reynslan erlendis hefur sýnt að erfitt er fyrir ný fyrirtæki að koma inn á stafrænan fjölmiðlamarkað þegar stór fyrirtæki eru þegar búin að koma sér þar fyrir og hafa mikla markaðshlutdeild. Fyrstu fyrirtækin geta bundist viðskiptavinum með því að vöndla (þ.e. að bjóða saman ólíka þjónustu í pökkum) fjölmiðla- og fjarskiptaþjónustu, auk þess sem þeir sem hafa fleiri viðskiptavinum geta að jafnaði greitt meira fyrir myndefni en nýir aðilar á markaði. Nýtt og vinsælt sjónvarpsefni gerir það að verkum að viðskiptavinir verða tryggir fyrirtækinu auk þess sem auglýsendur vilja auglýsa þar sem áhorfið er mest. Fjölmiðla- og fjarskiptafyrirtæki, sem bjóða stafræna myndmiðlun, geta einnig þróað þjónustu sína og þannig átt bein viðskipti við flest heimili landsins í gegnum sjónvarpið.

Þar sem mikil samkeppni er til staðar á fjarskiptamarkaði hefur verið á fjarskiptaþjónustu farið lækkanði en á mótí hefur notkunin aukist afar mikið. Ný tækni mun hins vegar breyta möguleikum fjarskiptafyrirtækja í framtíðinni til að afla tekna. Notendur eru nú þegar í æ

ríkara mæli farnir að nýta sér IP-símapjónustu sem gerir það að verkum að þeir geta sniðgengið talsímakerfi fjarskiptafyrirtækjanna og m.a. greitt fyrir millilandasímtöl eins og um innanbæjarsímtöl væri að ræða. Fyrirtæki eins og Skype bjóða notendum nú að hringja úr tölvum í síma fyrir brot af því sem millilandasímtöl kosta. Svonefnd WiFi-þjónusta, sem er staðbundin en ekki samfelld eins og farsímapjónusta er oftast, gerir notendum til dæmis kleift að tengjast internetinu með meiri bitahraða en farsími gefur kost á og einnig á lægri gjöldum. Ef notendur hafa farsíma með innbyggðum WiFi-möguleikum geta þeir hverju sinni valið hagkvæmstu þjónustuna og sparað sér háar fjárhæðir í mánaðarlegum símgjöldum.

Tekjumódel fjarskiptafyrirtækjanna er að breytast mikið. Tækniþróunin gerir það að verkum að fjarskiptafyrirtækin þurfa að finna nýja tekjustofna í ljósi þess að þau fá minnkandi tekjur af farsíma- og utanlandssímtölum. Með IP-tækninni minnkar möguleiki fyrirtækjanna á að skilja á milli símtala og annars gagnaflutnings. Hingað til hafa símafyrirtækin fengið stóran hluta tekna sinna af talþjónustu, fyrst fastlínusímtölum og síðan þráðlausum símtölum. Þegar fjarskiptafyrirtækin þurfa einnig að lækka verð á breiðbandstengingum til einstaklinga og fyrirtækja í þeim tilgangi að geta boðið sjónvarpsþjónustu á netum sínum eru tekjumöguleikarnir orðnir æ rýrari. Það er því mikið í húfi fyrir fjarskiptafyrirtæki, ekki síður en fjölmiðla, að afla tekna með virðisaukandi þjónustu í gegnum stafræna myndmiðlun, svo og á öðrum miðlum. Einnig þurfa þau að tryggja að dreifikerfi þeirra séu notuð.

Allur fjarskiptageirinn er í ríkara mæli farinn að líkjast uppbyggingu internetsins þar sem erfitt hefur reynst að stjórna og setja reglur. Eðli málsins samkvæmt munu fjölmiðlarnir/margmiðlun fylgja á eftir, þar sem þeir munu að stórum hluta útvega þjónustuna sem grundvalla fjarskiptakerfin. Í þessum heimi eru fyrirséð mikil vandamál við að halda utan um hugverka- og höfundarétt af ýmiss konar toga. Þá verður æ erfiðara að setja reglur um innihald ólíkra miðla og fylgja reglunum eftir.

### 3.4 Þrepaskipt stafræn þróun í myndmiðlun.

Grunnurinn að því að geta boðið mikinn fjölda sjónvarpsrása; leigt kvikmyndir; hlustað á tónlist; spilað sjónvarpsleiki við aðra sjónvarpsnotendur og vafrað um internetið, svo eitthvað sé nefnt, er að miðlun hljóð- og myndefnisins sé á stafrænu formi og að fjarskiptaleiðin hafi nægilega bandbreidd. Til að hægt sé að bjóða gagnvirka myndmiðlun þarf að byggja upp stafrænt dreifikerfi sem getur verið hvort heldur þráðlaust eða gegnum leiðara, til dæmis ljósleiðara eða koparlínur (ADSL). Enn fremur þurfa notendur að fá sérstakan endabúnað (aðgangskassa) sem tengist sjónvarpstækinu til að geta tekið á móti útsendingum stafræns sjónvarps og horft á þær í hliðrænum sjónvarpstækjum.

Í grófum dráttum má skipta þróun stafrænnar myndmiðlunar í þrjú þrep sem hvert um sig býður upp á nokkuð mismunandi notkunarmöguleika. Í fyrsta lagi ber að nefna stafræna útsendingu á myndefni sem er ekki gagnvirk. Í öðru lagi er um að ræða stafræna útsendingu með leið til baka og í þriðja lagi á hugtakið við um stafræna einkarás með leið til baka. Bæði stafræn myndmiðlun með leið til baka og stafræn einkarás teljast vera gagnvirk stafræn myndmiðlun þar sem notendur geta með leiðinni til baka stýrt þeirri þjónustu sem þeir kjósa. Með leið til baka er í þessu sambandi átt við gagnvirkni þannig að notandi getur bæði tekið við og sent frá sér gögn.

### 3.4.1 Stafræn útsending myndefnis.

Stafræn myndmiðlun er ekki endilega gagnvirk og í því tilfelli verða engar meiri háttar breytingar á notkunarmöguleikum frá því sem verið hefur. Stafræn tækni gefur hins vegar kost á betri nýtingu tíðnisviðsins og fleiri dagskrám fyrir notendur. Tíðnisviðið í loftinu er takmörkuð auðlind og þess vegna skiptir miklu máli að hægt sé að þjappa mynd- og hljóðupplýsingum í stafræna dreifikerfinu. Þjöppunin gerir mögulegt að koma fyrir fjórum til sex dagskrám í sömu tíðnirás og áður var notuð fyrir eina hliðræna dagskrá. Það er kostur stafrænu tækninnar, sem notuð er í dreifikerfum, að nota má sömu tíðnina fyrir marga senda á ákveðnu svæði, auk þess sem minni hætta er á truflunum milli aðliggjandi rása á tíðnisviðinu. Í fyrstu skila þessir kostir sér ekki alfarið, þar sem nauðsynlegt er að reka hliðrænu dreifikerfin áfram samhliða stafrænu kerfunum. Til lengri tíma litið verða nothæfar tíðnirásir fleiri en nú er og skortur, sem til dæmis er nú á rásum á höfuðborgarsvæðinu, verður mögulega úr sögunni og mun auðvelda nýjum fjölmiðlaþjónustuveitendum inngöngu á markaðinn. Það virðist þess vegna ljóst að notendur, sem taka á móti útsendingum um loftið, munu eiga vól á meira úrvali dagskráa og annars myndefnis.

### 3.4.2 Stafræn útsending myndefnis með leið til baka.

Þar sem mikill kostnaður fylgir því að byggja upp stafræn dreifikerfi, auk þess sem kostnaður fylgir endabúnaði notenda, hefur áhersla verið lögð á stafræna gagnvirka myndmiðlun sem býður upp á mun fleiri möguleika en aðeins fjölgun sjónvarpsdagskráa. Í grófum dráttum má segja að stafrænni gagnvirkri myndmiðlun megi skipta í tvennt. Annars vegar er um að ræða stafræna sjónvarpsútsendingu með leið til baka og hins vegar stafræna einkarás með leið til baka. Með leið til baka er sem áður greinir átt við gagnvirkni þannig að notandi getur bæði tekið við og sent frá sér gögn. Helstu staðlar fyrir stafrænar sendingar eru DVB-C fyrir kapalkerfi, DVB-S fyrir gervitungl og DVB-T fyrir dreifingu í loftinu. Notendabúnaðurinn eða aðgangskassinn, sem er mismunandi fyrir staðlana þrjá, gerir notendum kleift að velja úr því efni sem í boði er, auk þess sem notendurnir geta horft á samsetta dagskrá sjónvarpsstöðvanna. Til þess að koma pöntun á efni til skila þarf „tilbakarás“ sem auðvelt er að koma fyrir í kapalkerfum en vandasamara í dreifikerfum í lofti og um gervitungl. Verður þá að grípa til þess ráðs að hafa „tilbakarásina“ í öðru fjarskiptakerfi, til dæmis fastasíma eða farsíma.

Stafræn útsending býður upp á mikinn fjölda sjónvarpsdagskráa þar sem notendur geta valið á milli dagskrárliða. Með því að nýta sér leiðina til baka geta þjónustufyrirtæki stóraukið þjónustu sína með því til dæmis að selja aðgang að kvikmyndum sem sýndar eru á ákveðnum tímum á sérstökum kvikmyndarásum, bjóða bankaþjónustu í myndmiðlinum, auk þess sem hægt er að bjóða ýmiss konar leiki og íþróttaútsendingar þar sem áhorfendur velja sjónarhorn og margt fleira. Þar sem slík stafræn útsending er háð takmörkuðu tíðnisviði er þó um að ræða takmarkað framboð á efni.

### 3.4.3 Stafræn einkarás myndefnis með leið til baka.

Stafræn einkarás er frábrugðin stafrænni útsendingu að því leyti að dreifileiðir stafrænna einkarása eins og um ljósleiðara, xDSL (tæknistaðall sem eykur flutningsgetu á

símalínunum) og sum stafræn kapalkerfi hafa það mikla bandbreidd að hver notandi getur innan ákveðinna marka valið myndefnið að eigin smekk í stað þess að horfa á fasta dagskrá. Framboð myndmiðlunarefnisins í þessum kerfum sætir ekki takmörkunum tíðnisviðsins en er hins vegar háð flutningsgetu einkarásarinnar. Munurinn er sá að notendur geta að vild valið sér myndmiðlunarefni, svo sem kvikmyndir, sjónvarpsþætti, leiki eða tónlistarmyndbönd, og fengið sent frá miðlara á rauntíma. Má því í raun tala um rafræna myndbanda-, tónlistar- og leikjaleigu sem getur hýst gríðarlegt úrval efnis. Slík rafræn leiga gefur áhorfendum kost á að greiða aðeins fyrir það efni sem þeir vilja horfa á. Notendur geta sjálfir valið og stýrt á hvað þeir horfa og hvenær. Myndmiðlunarefnið er aðgengilegt notendum í ákveðinn tíma og hafa þeir innan þess tíma fulla stjórn á efninu. Notendur geta spólað fram og til baka, sett í bið eða stöðvað myndefnið.

Þar sem slík miðlun hljóð- og myndefnis er ekki háð tíðnitakmörkunum er mögulegt að miðla ýmiss konar sérhæfðu efni sem ekki höfðar til fjöldans, svo sem fræðslu- og kennslufni eða sjónvarpsdagskrár og kvikmynda frá ólíkum menningarsvæðum.

### 3.5 Skilyrt aðgangskerfi og aðgangskassi fyrir stafræna myndmiðlun.

Þegar hljóði er útvarpað er rafmerkinu breytt í mótaðar rafsegulbylgjur. Viðtækið tekur við þessum mótuðu bylgjum og breytir merkinu aftur í rafstraum sem síðan knýr hátalara þar sem merkið breytist í hljóð. Sjónvarpssendingar eru hliðstæðar þessu. Upptökuvélin tekur röð kyrrmynda og er hverri kyrrmynd um sig breytt í röð merkja. Fjöldi punkta eða merkja í hverri kyrrmynd skiptir mörgum hundruðum þannig að merkjaflutningurinn í sjónvarpssendingum er mjög ör. Það er í rauninni eini munurinn á hljóðvarpi og sjónvarpi og veldur því að nauðsynlegt er að nota bylgjur með miklu hærri tíðni fyrir sjónvarpssendingar en fyrir hljóðvarp. Allar útsendingar með útvarpsbylgjum byggja því á notkun svokallaðra burðarbylgna, hvort sem um er að ræða hljóðvarp eða sjónvarp. Þá er einföld bylgja með útsendingartíðninni mótuð með merkinu sem senda á út og samsvarar annað hvort hljóði eða mynd eftir atvikum.

Fyrir útvarpssendingar eru tvær aðferðir sem koma til greina. Annars vegar er styrkmótun (amplitude modulation, AM) þar sem styrk burðarbylgjunnar er breytt til að endurspegla styrk merkisins. Þessari aðferð var beitt við útvarpssendingar lengi vel vegna þess að hún er auðveld í framkvæmd. Hún skilar þó minni gæðum en hin aðferðin, tíðnimótun (frequency modulation, FM). Í tíðnimótaðri útvarpssendingu er burðarbylgjan alltaf send út með föstum styrk. Til þess að koma hljóðinu til skila er tíðni bylgjunnar hnikað örlítið til og frá til að endurspegla styrk merkisins. Þessi aðferð skilar meiri gæðum en er nokkuð erfiðari í framkvæmd og krefst hærri tíðni á burðarbylgju.

Sjónvarpsútsendingar eru ávallt tíðnimótaðar. Í tilviki hliðræns sjónvarps eru þær í formi tíðnimótaðra merkja sem sjónvarpsviðtæki skynja og umbreyta í mynd. Í stafrænum útsendingum er búið að kóða mynd og hljóð í runu af púlsum sem einungis taka gildi sem samsvara 0 og 1. Venjuleg sjónvarpsviðtæki taka ekki við slíkum merkjum og notendur verða að afla sér viðbótarbúnaðar, þ.e. aðgangskassa sem breytir stafræna merkinu í form sem sjónvarpstækið getur unnið úr. Vél- og hugbúnaður í aðgangskassanum byggist á tölvutækni. Svo framarlega sem aðgangskassinn fær merki með nógu miklum styrk til þess að geta greint á milli gildanna 0 og 1 fæst fullnægjandi mynd en að öðrum kosti fæst engin mynd á

skjáinn. Þetta er skýring þess sem áður var getið að myndgæði eru stöðug innan þjónustuvæðis en myndin hverfur alfarið þegar komið er að mörkum þess.

Stafrænir aðgangskassar eru frábrugðnir myndlyklum eins og Stöð 2 hefur til dæmis notað til skamms tíma. Myndlyklar hafa það hlutverk eitt að opna fyrir aðgang að dagskrá, hafi notandi aflað sér heimildar til að taka á móti viðkomandi dagskrá. Í stafrænum aðgangskassa er afkóðun sjónvarpsmerkis til þess að notandinn geti horft á efnið aðeins eitt af mörgum hlutverkum aðgangskassans. Aðgangskassi þjónar annars vegar þeim tilgangi að umbreyta stafrænu merki yfir í hliðrænt, í þeim tilgangi að almenningur geti áfram nýtt núverandi sjónvarp uns það er endurnýjað með stafrænu tæki, og hins vegar í þeim tilgangi að stýra aðgangi að læstri dagskrá. Þetta er útfært með endabúnaði sem notandi þarf að tengja á sama hátt og myndlykil í dag, auk ýmiss tæknibúnaðar sjónvarpsstöðva og/eða dreifingarfyritækja.

Í upphafi stafrænnar myndmiðlunar var lögð mikil áhersla á það af hálfu stjórnvalda að notendur gætu samnýtt aðgangskassana fyrir mismunandi sjónvarpsveitur til þess að þeir neyddust ekki til að kaupa marga kassa. Einn slíkur möguleiki er búnaður samkvæmt MHP-staðlinum (e. Multimedia Home Platform) sem gerir notendum kleift að horfa á mismunandi sjónvarpsdagskrár án þess að afla sér sérstaks aðgangskassa fyrir hverja stöð. Framkvæmdastjórn ESB hefur beitt sér fyrir notkun þessa staðals án þess að gera hann að skyldu. Nú þegar er staðallinn notaður í ýmsum Evrópulöndum s.s. Finnlandi, Þýskalandi, Spáni, Austurríki og Ítalíu auk þess sem hann verður notaður í nýju stafrænu sjónvarpskerfi í Noregi. Þess ber að geta að í upphafi stafræns sjónvarps kostuðu aðgangskassar tugi þúsunda króna í innkaupum en kosta nú aðeins brot af þeirri upphæð. Flestir fjölmiðlaþjónustuveitendur og/eða fjarskiptafyrirtæki, sem selja efni eða dagskrá í áskrift, afhenda aðgangskassa sem hluta af áskriftinni. Nú eru einnig komnir á markaðinn aðgangskassar með hörðum diskum og kassar sambyggðir leikjatölvum. Af þessu má ráða að hugmyndir um einn staðal hefur reynst erfið í framkvæmd.

Til þess að fjölmiðlaþjónustuveitendur geti selt þjónustu sína í áskrift þarf skilyrt aðgangskerfi sem veitir viðskiptavinum aðgang að læstri myndmiðlunarþjónustu. Mikil áhersla hefur verið lögð á það í Evrópu að þau fyrirtæki sem starfrækja skilyrt aðgangskerfi, veiti öllum fjölmiðlaþjónustuveitendum, sem þess óska, aðgang að aðgangsstýringunni, án mismununar og á sanngjörnum kjörum. Einnig eiga fjölmiðlaþjónustuveitendur, sem dreifa ólæstri dagskrá, rétt á því að dagskrárefni þeirra fari óhindrað um aðgangskerfið án endurgjalds. Tilgangurinn með þessum kvöðum er að koma í veg fyrir það að notendur þurfi að hafa marga aðgangskassa með mörgum skilyrtum aðgangskerfum tengda við sjónvarp sitt. Með því að setja reglur um endabúnað notenda og aðgangskerfin er reynt að fá fjölmiðlaþjónustuveitur og fjarskiptafyrirtæki til að sameinast um búnaðinn og gera notendum auðveldara fyrir. Það er svo spurning hvernig tekst að skilgreina sanngjörn kjör í þessu sambandi og eins er hætta á því að fyrirtæki skirrist við að senda efni sitt um skilyrt aðgangskerfi keppinauta. Þess ber þó að geta að aðgangskassar eru tæknilega mismunandi eftir því hvaða dreifileið og/eða tíðnisvið notað er til að koma stafræna merkinu til viðskiptavina. Ekki er hægt að nota sama aðgangskassa fyrir allar tegundir dreifikerfa vegna þeirrar mismunandi tækni sem notuð er. Alla jafna þarf mismunandi aðgangskassa fyrir kapalkerfi, gervitungl, útsendingar í loftinu og ADSL. Þetta kemur þó ekki að mikilli sök þar eð langflestir notendur tengjast einungis einni tegund dreifikerfis.

### 3.6 Hver er þörfin fyrir myndmiðlunarefni?

Ef miðað er við þann fjölda Íslendinga sem nú eru áskrifendur að stafrænu myndmiðlunarefni og höfð eru til hliðsjónar þau heimili sem kaupa svokallaðar „sjóræningjaáskriftir“ erlendis frá má gera ráð fyrir því að íslenskir áhorfendur vilji sambærilega þjónustu og nú er í boði hjá öðrum þjóðum, til dæmis B SkyB í Bretlandi og Canal Digital og Viasat á Norðurlöndum. Flestir eru þeirrar skoðunar að þörfin fyrir bandbreidd sé ekki ólík þeirri þróun sem orðið hefur með tölvuminni. Eftir því sem minnið er meira því flóknari og stærri er hugbúnaðurinn. Meira framboð hefur þýtt meiri eftirspurn og tölvur eru sífellt að verða aflmeiri. Í þessu sambandi má bera saman þróun á þeirri þörf sem hefur orðið á aukinni bandbreidd. Fyrir um 10 árum var bandbreidd til fyrirtækja og stofnana, sem átti að anna þörfum fjölda starfsmanna og viðskiptavina, minni en sú bandbreidd sem margir einstaklingar eru með í dag. Því má áætla að þörfin fyrir myndmiðlunarefni verði mikil og að bjóða verði margar sjónvarpsdagskrár til að geta fullnægt vaxandi eftirspurn, eftir því sem stafræn myndmiðlunarþjónusta þróast í framtíðinni. Nú má skoða mögulega útfærslu á nýtingu fjölrása hljóð- og myndmiðlunarþjónustu sem næði til alls landsins. Í hinu ímyndaða dæmi væri um að ræða eitt fjarskiptafyrirtæki eða fjölmiðlaþjónustuveitanda sem byði sambærilega fjölbreytni í þjónustu og algengt er erlendis.

1. Íslenskar sjónvarpsdagskrár – kvikmyndir – íþróttir = 10–15 rásir
2. Þáttasöluþjónvarp – 10 nýjustu kvikmyndirnar = 80 rásir
3. Fréttþjónusta – efnisflokkun þjónusta = 10 rásir
4. Gervihnattaendurvarp – einnig fyrir málahópa og sérá hugamál = 40–50 rásir
5. Útleigurásir – fyrirtæki, félög, stjórnmálaflokkar, námskeið = 10–15 rásir
6. Opinber þjónusta – skólakerfi – fjarkennsla = 30–40 rásir
7. Persónuleg þjónusta með gagnvirkni = 30 rásir í framtíð
8. Háhraða internetsbandbreidd = 10–20 rásir

Alls eru þetta 220–260 rásir. Með einkarás til notenda eru í raun engin takmörk fyrir fjölda rása í dreifikerfi. Í gervihnattasjónvarpi í Evrópu hafa áskrifendur aðgang að 500–1000 sjónvarpsdagskrám.

### 3.7 Stafræn myndmiðlun í nágrannalöndunum.

Stafræn hljóð- og myndmiðlun á hefðbundinni sjónvarpstíðni (VHF/UHF) hefur hvorki leitt stafrænu þróunina í Evrópu né Bandaríkjunum heldur hefur sú þróun farið fram í gegnum gervihnattasjónvarp og kapalkerfi. Þannig hefur stafræn myndmiðlun á hefðbundinni tíðni lengst af átt erfitt uppdráttar og yfirleitt þurft mikinn opinberan stuðning til að ná útbreiðslu.

Í flestum nágrannalöndum okkar hafa yfirvöld þegar birt dagsetningar yfir það hvenær stefnt sé að lokum hliðrænna útsendinga á hefðbundinni sjónvarpstíðni. Frá og með þeim tíma verður miðlun myndmiðlunarefnis stafræn. Með því að slökkva á hliðrænum útsendingum verður hægt að nýta tíðnisviðið mun betur og í þéttbýlum löndum þýðir það aukinn fjöldi rása og möguleika fyrir nýja fjölmiðlaþjónustuveitendur til að komast inn á markaðinn. Nú þegar eru flest nágrannaríki okkar búin að slökkva á hliðrænum sjónvarpsútsendingum eða langt komin með að leggja niður hliðræn dreifikerfi líkt og segir að framan. Hér á landi er áætlað að slökkt verði á hliðrænum sjónvarpsútsendingum fyrir lok árs 2012.

Líklega er ein meginástæðan fyrir því að stjórnvöld leggja mikið upp úr því að byggja upp stafræna myndmiðlun á hefðbundinni tíðni sú að þau vilja tryggja stafræna miðlun hefðbundinna sjónvarpsdagskráa, oft í ríkiseigu, til að keppa við nýju fjölrása sjónvarps- og margmiðlunarfyrirtækin sem víða hafa lagt undir sig stóran hluta hljóð- og myndmiðlunarmarkaðarins. Reynslan hefur verið sú að nýju kapal- og gervihnattasjónvarpsfyrirtækin hafa sýnt lítinn áhuga á að taka þátt í slíkri samvinnu og séð hagsmunum sínum betur borgið með rekstri eigin dreifikerfa með litlum ríkisafskiptum. Breyting á þessu myndi á hinn bóginn þýða að þessi sömu fyrirtæki yrðu ein af mörgum í slíku almennu fjarskiptakerfi myndmiðlunar og gæfi þá jafnframt nýjum samkeppnisaðilum færi á að keppa á jafnréttisgrundvelli um áskrifendur. Vert er að benda á að miðlun myndefnis í loftinu er í mörgum tilfellum ódýrasta dreifileiðin að teknu tilliti til kostnaðar við uppbyggingu dreifikerfis og við notendabúnað. Stjórnvöld í mörgum löndum leggja einnig mikið upp úr því að loka fyrir hliðrænar sjónvarpsútsendingar þar sem þá losnar um tíðnir sem jafnvel má nota til annars en miðlunar myndefnis.

Þess ber einnig að geta að mörg lönd, til dæmis á meginlandi Evrópu, eiga landamæri að öðrum löndum og þurfa því að komast að samkomulagi við nágrannaríkin um tíðniúthlutanir. Þá þarf langan aðlögunartíma til að breyta hliðrænu kerfi í stafrænt þar sem allir notendur þurfa að vera tilbúnir til að taka á móti stafrænu merki þegar slökkt er á hliðrænum útsendingum. Þetta þýðir að senda þarf út bæði stafrænt og hliðrænt í nokkur ár á meðan áhorfendur aðlaga sig að stafrænni miðlun myndefnis.

Nú þegar sendir fjöldi erlendra sjónvarpsstöðva út stafrænt. Fjölmiðlaþjónustuveitendur og fjarskiptafyrirtæki í nágrannalöndunum hafa fengið nokkur ár til undirbúnings fyrir breytinguna. Misjafnlega hefur gengið að fá fjölmiðlaþjónustuveitendur og fjarskiptafyrirtæki til að hefja stafræna miðlun myndmiðlunarefnis en flestir sjá þó kostina við stafrænu tæknina, þ.e. aukinn fjöldi rása, betri mynd- og hljóðgæði og aukna tekjumöguleika samhliða nýrri þjónustu.

Helstu dreifileiðir stafrænnar myndmiðlunar í nágrannalöndum okkar hafa legið í gegnum gervihnetti og kapal en ekki á hefðbundið sjónvarpstíðnisvið. Ástæðan fyrir því er að þessi tækni þróaðist tiltölulega snemma, er mjög hagkvæm og auðveldara var að leysa „legacy“-vandamál þar sem hætta þarf starfrækslu eldri þjónustu til að koma nýrri þjónustu á laggirnar. Auk þess voru afskipti ríkisins mun minni af óhefðbundinni dreifingu myndmiðlunarefnis en hefðbundinni. Gott dæmi um þetta er vöxtur BSkyB í Bretlandi.

Tiltölulega ódýrt er að breyta hliðrænni útsendingu í stafræna bæði í kapalkerfum og gervihnattaútsendingum og fjölga þannig sjónvarpsdagskrám og auka gæði útsendinga. Kapalkerfi hafa víða byggst upp á þéttbýlum svæðum og í löndum þar sem auðvelt og hagkvæmt hefur verið að tengja íbúa. Gervihnettir hafa hins vegar þann kost að hægt er að



þjóða myndmiðlunarþjónustu á öllum markaðnum á sama tíma, hvort heldur er í borg eða á landsbyggðinni. Dreifing myndmiðlunarefnis í gegnum gervihnött er auk þess mjög hagkvæm og ódýr lausn í milljónaþjóðfélögum og skapar ekki mismunun milli dreifbýlis og þéttbýlis þar sem allir geta fengið þjónustuna á sama tíma.

Stafræn miðlun myndmiðlunarefnis á hefðbundinni tíðni er þó að ná aukinni útbreiðslu á allra síðustu árum. Í annarri tilraun í Bretlandi tókst vel til með Freeview og nú er Sky einnig þátttakandi í því verkefni. Ástæður þess að vel hefur tekist til eru til dæmis þær að notendur þurfa ekki að greiða mánaðargjald, aðgangskassarnir eru ódýrir, mynd- og hljóðgæði eru mjög mikil og sjónvarpsdagskrárnar, sem í boði eru, höfða til áhorfenda. Einnig hefur vöxtur verið hraður í nokkrum norrænu ríkjanna, en nú þegar er búið að slökkva á hliðrænu dreifikerfi í Finnlandi og Svíþjóð.

### 3.8 Stafræn myndmiðlun á Íslandi.

Vinsælustu leiðirnar í stafrænni miðlun myndefnis erlendis hafa ekki náð fótfestu hér á landi, þ.e. gervihnattasjónvarp og kapalkerfi. Annað sem skapar Íslandi sérstöðu í samanburði við önnur lönd er að hefðbundið hliðrænt sjónvarp á öllu Reykjavíkursvæðinu og þar með hjá flestum landsmönnum er á öðru tíðnisviði en í nágrannalöndunum. Hér er það á VHF tíðni, en flest nágrannalöndin nýta hið miklu stærra UHF tíðnisvið. Upphaf þessa má rekja til sjónvarps varnarliðsins sem í árdaga sjónvarps hér á landi var sent út á VHF. Þrátt fyrir að öll nágrannalöndin hafi síðar flutt sig yfir á UHF tíðnisvið var ákveðið að nota VHF tíðnina fyrir Ríkisútvarpið í Reykjavík þegar útsendingar hófust. Ein ástæðan var sú að fjöldi húsa var búinn VHF-loftnetum og hægt var að nýta gömul VHF sjónvörp áfram. Þessi ákvörðun hefur síðan haft mótandi áhrif á þróun sjónvarps á Íslandi.

Þar sem flest loftnet í Reykjavík eru á VHF tíðni er aðeins hægt að nýta fimm hliðrænar sjónvarpsrásir og eru þær allar fullnýttar. Hægt var að hliðra til á sínum tíma þannig að Stöð 2 gæti hafið útsendingar með því að Ríkisútvarpið nýtti UHF tíðni í „holufyllingar“. Þegar Sýn bættist við var með erfiðleikum hægt að koma henni fyrir, en þar með var tíðnisviðið fullnýtt. Eftir að sjónvarp var gefið frjálst var ljóst að VHF tíðnisviðið var ófullnægjandi þar sem tíðni skorti.

Árið 1993 var sjónvarpsstöðvum veitt tíðnileyfi til reksturs hliðræns örbylgjusjónvarps (MMDS), en þar eru 22 rásir til ráðstöfunar fyrir hliðrænt sjónvarp. Þar af höfðu yfirvöld 17 rásir til ráðstöfunar. Mikil blaðaskrif urðu í kjölfar þeirrar ákvörðunar að veita Sýn fjórar rásir fyrir erlent endurvarp. Utandagskrárumræða var á Alþingi um málið þann 2. maí 1996, þar sem stjórnarandstaðan gagnrýndi harðlega að teknar skyldu tvær rásir af Stöð 2 og tvær rásir af Stöð 3 í ljósi þess að sömu eigendur voru af Sýn og Stöð 2. Íslenskum sjónvarpsstöðvum á VHF og UHF tíði var einnig úthlutað örbylgjurásum til hagræðingar fyrir þá sem skiptu alveg um loftnet og gætu þannig numið sendingar allra íslenskra sjónvarpsstöðva á örbylgjunni. Þegar Íslenska útvarpsfélagið keypti Stöð 3 snemma árs 1997 gat fyrirtækið ráðstafað nær öllum örbylgjurásum fyrir sínar sjónvarpsdagskrár.

Þar sem Sýn (áður 365 miðlar) ræður nú yfir nær öllum rásum á örbylgjutíðnisviði hér á landi hefur fyrirtækinu tekist að byggja upp fjölrása sjónvarp á höfuðborgarsvæðinu á undanförunum áratug og þar með náð sterkri markaðsstöðu sem fjölrása áskriftarsjónvarp. Kosturinn við MMDS \_örbylgjukerfið er að það getur náð fljótt og með tiltölulega litlum

kostnaði til flestra heimila á suðvesturhorni landsins. Þess má geta að dreifikerfi það sem áður var í eigu 365 miðla er nú komið í eigu Vodafone. Þá eru þrjár aðrar sjónvarpsstöðvar á þessu sama tíðnisviði, þ.e. Skjár Einn, Ríkisútvarpið og Omega. Færa má rök fyrir því að skortur á sjónvarpstíðni hér á landi í hliðrænu sjónvarpi hafi valdið því að samkeppni á sjónvarpsmarkaði varð fátæklegri hér en ella hefði getað orðið.

Tilraunir til að sameina sjónvarpsstöðvar um að hefja rekstur stafræns sjónvarps á UHF sviði hafa heldur ekki gengið upp. UHF-móttökuloftnet eru minni en VHF- loftnet og þess vegna umhverfisvænni. Algengast er að nota efri hluta UHF-tíðnisviðs sem er laust víðast hér á landi; vandamálið er hins vegar að stór hluti heimila er ekki með UHF- loftnet og helstu rökin fyrir stafrænu sjónvarpi á þessari tíðni eru einmitt tilvist loftneta. Þá byggðu 365 miðlar upp stafrænt UHF dreifikerfi eftir að hafa fengið úthlutað slíkri tíðni hjá Póst- og fjarskiptastofnun árið 2005. Nær UHF dreifikerfið nú til um 98% landsmanna. Fyrirtækið sá sér ekki hag í því að byggja upp stafrænt dreifikerfi á VHF/UHF-tíðnisviðinu með öðrum íslenskum sjónvarpsstöðvum og er það í samræmi við þróunina erlendis. Að líkindum hefðu 365 miðlar tapað miklu af sérstöðu sinni á markaðnum með því að taka þátt í slíkri samvinnu. Í dag hefur fyrirtækið aðgang að eigin tíðnisviði, aðgangsstýrikerfi og loftnetum hjá viðskiptavinum. Slíkt hefði ekki orðið raunin ef þeir hefðu ákveðið að flytja sig yfir á VHF/UHF-tíðnisviðið með því að sameinast um dreifikerfi og deilt áskrifendum með öðrum fyrirtækjum. Keppinautar á markaði hefðu þá getað nýtt sér uppbyggingu í aðgangsstýrikerfi sem 365 miðlar hafa byggt upp fyrir ærinn tilkostnað og náð af þeim viðskiptum. Ákvörðun 365 miðla um að byggja upp sjálfstætt dreifikerfi er því skiljanleg út frá viðskiptalegum forsendum. Þess má þó geta að Sýn sendir enn út hliðrænt á MMDS kerfi sínu á meðan ekki hefur verið slökkt á hliðrænu útsendingarkerfi Ríkisútvarpsins.

Á Íslandi hafa ekki byggst upp stór kapalkerfi með mikla markaðshlutdeild eins og í mörgum nágrannalöndum okkar og er ein ástæða þess líklega að samkeppnishömlur voru hér lengur við lýði en annars staðar. Nokkur lítil kapalkerfi hafa þó verið byggð upp, svo sem í Hafnarfirði, Höfn í Hornafirði og Reykjanesbæ. Síminn hefur á mörgum árum byggt upp ljósleiðara/kapalkerfi, Breiðvarp Símans, sem getur kallast kapalkerfi. Það hefur þó ekki náð mikilli útbreiðslu og áhorfi, m.a. vegna skorts á áhugaverðu innlendu og erlendu efni. Notendur hafa lengi vel aðallega haft aðgang að erlendum endurvarpsstöðvum á Breiðvarpinu.

Nú er hafin mikil samkeppni símafyrirtækja og orkufyrirtækja um að bjóða stafræna einkarás gegnum ADSL og ljósleiðara. Áætlað hefur verið að slík þjónusta geti ef til vill þjónað 90% heimila landsins innan fárra ára, aðallega í þéttbýli. Slík samkeppni dregur eðli máls samkvæmt úr hagkvæmni þess að byggja upp öflugt þráðlaust stafrænt dreifikerfi í lofti og minnkar líkur á að slíkt verði gert. Þess má geta að Orkuveita Reykjavíkur hefur einnig hafist handa við viðamikla uppbyggingu ljósleiðara í þéttbýliskjörnum sem eykur enn samkeppnina í þéttbýli.

Síminn hefur nú hafið rekstur ADSL-dreifikerfis, sem getur boðið upp á fjölbreytta þjónustu, eins og rafræna myndbandaleigu, einkarás til notenda og margvíslega þjónustu sem erfitt er að bjóða á Digital Íslandi, dreifikerfi Sýnar. Ástæðan er sú að Digital Ísland skortir tíðnisvið fyrir slíka þjónustu. Styrkleiki Símans liggur því í dreifingu.

Skortur á stafrænu dreifikerfi fyrir Ríkisútvarpið, hefur sett stofnunina í erfiða stöðu eins og víðast hvar hefur orðið raunin með ríkisreknar sjónvarpsstöðvar erlendis. Vandamálið felst í

Því að Ríkisútvarpið verður á næstunni að flytja dreifingu sína yfir í stafræna miðlun en til þess þarf stafrænan aðgangskassa, en það er afar kostnaðarsamt að byggja upp stafrænt dreifikerfi með sérstakan aðgangskassa fyrir aðeins eina rás. Þess ber þó að geta að Ríkisútvarpið, einn íslenskra fjölmiðlaþjónustuveitenda, hefur notfært sér gervihnött fyrir dreifingu sjónvarpsdagskrár, en aðrir fjölmiðlaþjónustuveitendur hafa ekki enn nýtt sér þann kost. Þjónustusvæði ýmissa gervihnatta ná þó til Íslands, þrátt fyrir að þjónustan þar sé ekki endilega markaðssett sérstaklega fyrir Íslendinga. Má þar til dæmis nefna gervihnetti Thors, Eutelsats og SES-Astra þar sem er að finna fjölda erlendra dagskráa. Gervihnattatækni hefur reynst of dýr fyrir lítið menningarsamfélag. Vegna legu landsins ná gervihnettir ekki til allra landsmanna og þarf því að ná til hluta íbúa með annars konar dreifingu. Lengst af hefur ein rás á gervihnetti kostað um 50 milljónir króna á ári og því má sjá hver kostnaðurinn yrði í samfélagi þar sem fjölrásakerfi er mál dagsins.

### 3.9 Sameiginlegt dreifikerfi myndmiðlunar fyrir fjölmiðlaþjónustuveitendur.

Ljóst er að hér á landi hafa ólík fyrirtæki verið að byggja upp margskonar fjarskiptafyrirtæki sem mörg hver er hægt að nota fyrir miðlun myndefnis. Bent hefur verið á að fjárfesting í mörgum fjarskiptakerfum fyrir lítinn markað sé afar kostnaðarsöm. Það kosti milljarða að byggja upp öll þessi fjarskiptakerfi, ólíklegt sé að þau verði öll notuð í framtíðinni og að lokum verði það viðskiptavinirnir sem greiði fyrir háu verði. Í ljósi þessa er rétt að benda á að tilraunir hafa verið gerðar til að fá fyrirtæki á markaði til að sameinast um eitt fjarskiptakerfi sem ætlað var að þjóna öllum fjölmiðlaþjónustuveitendum á myndmiðlunarmarkaði.

Þann 5. nóvember 2002 skipaði samgönguráðherra starfshóp til að gera tillögu um innleiðingu á stafrænu sjónvarpi. Þær áherslur sem samgönguráðuneytið lagði til grundvallar vörðuðu uppbyggingu fjarskiptakerfis, skyldur um dreifingu (RÚV-útbreiðslu), uppbyggingu aðgangskerfis, tímaáætlanir, rekstrarform kerfisins og kostnaðaráætlanir. Áður hafði Póst- og fjarskiptastofnun fundað með hagsmunaaðilum á fjölmiðla- og fjarskiptamarkaði um margra mánaða skeið. Reynt var að ná samstöðu milli hagsmunaaðila og fá fram sjónarmið þeirra um innleiðingu stafræns sjónvarps. Starfshópurinn um stafrænt sjónvarp fundaði með ýmsum aðilum sem tengdust framleiðslu, sölu og dreifingu á sjónvarpsefni. Þá studdist hópurinn við greinargerð Póst- og fjarskiptastofnunar frá júní 2002 „Stafrænt sjónvarp á Íslandi: Undirbúningur og innleiðing.“, auk greinargerðar Sigfúsar Björnssonar prófessors við Háskóla Íslands um aðgangskerfi fyrir stafrænt sjónvarp. Gústav Arnar, fyrrverandi forstjóri Póst- og fjarskiptastofnunar, vann einnig grófa kostnaðarútreikninga varðandi möguleika á stafrænu dreifikerfi sjónvarps.

Starfshópurinn komst að þeirri niðurstöðu, og mælti með því, að stofnað yrði sameiginlegt dreifingarfyrirtæki aðila á markaði um stafrænt sjónvarp þar sem allir aðilar hefðu jafnan aðgang að dreifingu myndefnis. Forsenda fyrir því að hægt yrði að setja á stofn slíkt fyrirtæki er að stærri fjölmiðlaþjónustuveitendur myndu nýta sér dreifikerfið. Hugmyndin var að núverandi dreifikerfi yrði að hluta lagt fram sem hlutfé í hið nýja fyrirtæki og sendar, sem mundu úreldast við innleiðingu á stafrænni tækni, yrðu keyptir á matsverði. Það var mat hópsins að með slíku fyrirkomulagi yrði öll fjárfesting skipulegri og hagkvæmari en ef hver og einn aðili byggði sitt eigið dreifikerfi. Núverandi dreifikerfi Ríkisútvarpsins þarf töluverða endurnýjun og aðkallandi var fyrir Norðurljós á þeim tíma að endurnýja hliðrænt dreifikerfi sitt. Einnig var það mat hópsins að auðveldara væri fyrir nýja fjölmiðlaþjónustuveitendur að

komast inn á markaðinn og tilkoma slíks fyrirtækis myndi flýta fyrir því að Ísland kæmist í fremstu röð í þróun upplýsingasamfélagsins.

Í niðurstöðu hópsins var hins vegar bent á að stofnun slíks fyrirtækis ylti verulega á áhuga fyrirtækja á markaði á að taka þátt í að stofna fyrirtækið. Ríkisútvarpið, Norðurljós, Íslenska sjónvarpsfélagið og ýmsir smærri aðilar yrðu að sjá sér hag í að sameinast um dreifingu og kostnaður yrði að vera svipaður og í gamla kerfinu. Jafnframt þyrfti að taka ákvörðun um hvenær loka ætti núverandi hliðrænu sjónvarpi en reka þyrfti hliðrænt dreifikerfi samhliða hinu stafræna í nokkurn tíma. Einnig var það mat hópsins að mikilvægt væri að fylgjast með því hvernig stafrænt sjónvarp yrði innleitt í nágrannalöndunum. Benti hópurinn á að ýmsir aðilar á markaðnum hefðu lagt í undirbúningsvinnu sem hið nýja fyrirtæki gæti nýtt sér, svo sem Síminn, Norðurljós, Ríkisútvarpið og Íslandsmiðill.

Þegar starfshópurinn hafði skilað greinargerð sinni tókst ekki fá hagsmunaaðila til samninga en viðræður áttu sér stað milli Norðurljósa og Símans. Þá voru hagsmunir Ríkisútvarpsins augljósir af því að komast inn á dreifikerfi sem næði til allra heimila landsins með sem minnstum kostnaði. Í stuttu máli sagt slitnaði upp úr viðræðum Norðurljósa og Símans, og ákváðu Norðurljós í kjölfarið að fara ein af stað með Digital Ísland á MMDS-tíðnisviðinu sem fyrirtækið hafði notað fyrir hliðrænar sendingar. Síminn gaf síðan í kjölfarið út yfirlýsingar um að fyrirtækið hygðist byggja upp ADSL-kerfi til sjónvarpsdreifingar fyrir meirihluta landsmanna. Auk framangreinds hefur Orkuveitan unnið að uppbyggingu á ljósleiðarakerfi sínu á höfuðborgarsvæðinu og nágrenni. Íslandsmiðill hóf sölu á þjónustu á stafrænu dreifikerfi sínu haustið 2004 og skömmu síðar fór Digital Ísland í loftið. Má segja að nú séu megin stafrænu dreifileiðir hljóð- og myndmiðlunarefnis í gegnum Digital Ísland og ADSL-kerfi Símans. Ýmsir smærri aðilar bjóða þó stafræna dreifingu hljóð- og myndmiðlunarefnis á afmörkuðum svæðum.

Af framangreindu má ljóst vera að hvert fyrirtæki fyrir sig heldur áfram uppbyggingu á eigin dreifikerfi sem þjónar hagsmunum þess fyrirtækis. Þá er ljóst að ólíkar dreifileiðir hafa mismunandi kosti og galla og kostnaðurinn við uppbyggingu á slíkum kerfum er afar misjafn. Fullreynt má telja að fá aðila með svo ólíka hagsmuni til að sameinast um eitt dreifikerfi.

### 3.10 Núverandi staða á stafrænum myndmiðlunarmarkaði.

Á myndmiðlunarmarkaði skiptir magn og gæði efnis miklu máli. Fjölmiðlaþjónustuveitandinn, sem býður mesta og besta efnið á samkeppnishæfu verði, nær flestum áskrifendum, meiri auglýsingatekjum og getur þá haldið áfram að kaupa besta efnið. Staðan í dag er sú að tvö fjarskipta- og fjölmiðlafyrirtæki, Vodafone/Sýn og Síminn/Skjár Einn, eru á íslenskum markaði.

Síminn stendur vel að vígi með stórt dreifikerfi, fyrirtækið hefur fjárfest í vinsælli sjónvarpsstöð, Skjá Einum, auk þess sem það býður viðskiptavinum sínum fjölda erlendra endurvarpsstöðva (Skjár Heimur). Þá hafa notendur aðgang að rafrænni myndbandaleigu í gegnum Skjáinn (Skjár Bíó). Vodafone hefur aðgang að ljósleiðaraneti Orkuveitunnar sem getur sökum sterkar stöðu sinnar fjárfest í frekari ljósleiðarauppbyggingu. Fyrirtækið getur auk þess boðið sjónvarp í ADSL-kerfinu og leigt heimtaugarnar af Mílu. Sýn hefur þrátt fyrir erfiðleika á síðustu misserum sterka stöðu á íslenskum hljóð- og myndmiðlunarmarkaði sem stærsti fjölmiðlaþjónustuveitandinn með mikinn fjölda áskrifenda. Fyrirtækið hefur byggt upp

stafrænt dreifikerfi í lofti, Digital Ísland, sem býður upp á mun skýrari mynd og meiri hljóðgæði en áður hefur þekkt í sjónvarpsútsendingum í lofti hér á landi. Sýn hefur enn aðgang að dreifikerfinu þrátt fyrir að það hafi verið selt til Vodafone.

Ef síminn hefði ekkert aðhafst í samkeppninni hefði fyrirtækið líklegast átt á hættu að tapa stórum hluta heimila í viðskiptum til keppinautanna. Slík þróun hefði getað leitt til verðyrnunar á fyrirtækinu. Síminn hefur þegar reynslu af því að byggja upp dreifikerfi, Breiðvarpið, án þess að hafa tryggt sér nægilega mikið hljóð- og myndmiðlunarefni til að dreifikerfið sé álitlegur kostur fyrir viðskiptavinum. Þar sem viðskiptavinir velja sér efni en ekki dreifikerfi tókst Símanum ekki að nýta þessa uppbyggingu sína með þeim hætti sem til var ætlast. Því má líta á fjárfestingu Símans í enska boltanum á sínum tíma og kaupin á Skjá Einum sem varnaraðgerð til að bregðast við breyttu samkeppnisumhverfi. Út frá þessu sjónarmiði var áhættan í þessari fjárfestingu líklega hverfandi í samanburði við hagsmunina sem í húfi voru.

### 3.11 Staða Ríkisútvarpsins á stafrænum myndmiðlunarmarkaði.

Ríkisútvarpið er í þeirri stöðu að hafa aðeins eina dagskrá á hliðrænu dreifikerfi sem er að verða úrelt og er erfitt og dýrt í rekstri. Árið 2005 var í fyrsta sinn boðin út tíðni á UHF-tíðnisviðinu fyrir stafræna miðlun myndefnis og sótti Ríkisútvarpið um tíðni sem samsvarar einni fléttu (flétta þýðir að stafrænum sjónvarpsdagskrám er þjappað saman í einn straum), eða fjórum til fimm sjónvarpsdagskrám. Þetta gerði Ríkisútvarpið með það fyrir augum að byggja upp nýtt stafrænt dreifikerfi sem næði til alls landsins. Sérstaða hliðræna dreifikerfis Ríkisútvarpsins er að það nær til allra landsmanna, með örfáum undantekningum, enda hefur það þá lagaskyldu að sinna öllum landsmönnum.

Stafrænt dreifikerfi þarf að geta komið í stað eldra kerfis. Því þarf að senda dagskrá Ríkisútvarpsins út á stafrænu dreifikerfi sem nær til allra heimila landsins áður en hægt er að hætta útsendingum á hliðræna kerfinu. Ríkisútvarpið er ekki eigandi að neinu stafrænu dreifikerfi. Þau stafrænu dreifikerfi, sem til staðar eru í dag og eru í eigu annarra aðila, ná sameiginlega til u.þ.b. 98% þjóðarinnar. Sum þeirra munu vart verða stækkuð þar sem kostnaðurinn er of mikill. Ríkisútvarpið hefur á hinn bóginn aðgang að þessum dreifikerfum á grundvelli 22. gr. útvarpslaga nr. 53/2000 og 55. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003.

Til framtíðar litið, þegar slökkt hefur verið á hliðræna útsendingarkerfinu, stendur Ríkisútvarpið frammi fyrir vali milli þess að semja um pláss fyrir dagskrá sína í stafrænu dreifikerfi annarra aðila eða byggja eigið dreifikerfi og leigja öðrum aðgang að kerfinu svo flutningsgeta þess verði nýtt að mestu eða öllu leyti. Það eykur enn á vanda Ríkisútvarpsins að gera verður ráð fyrir að stafrænar sendingar þess verði að ná til sama hlutfalls landsmanna og hliðrænar útsendingar gera en það er talið vera um 99,9%. Það er því ólíklegt að hægt verði að ná til jafnstórs hóps ef Ríkisútvarpið verður að semja um pláss í dreifikerfum annarrar fjarskiptafyrirtækja. Ríkisútvarpið hefur hins vegar enga knýjandi þörf til þess að koma upp eigin aðgangskerfi þar sem dagskráin er opin og á að vera öllum aðgengileg í loftinu. Notendur þurfa engu að síður að afla sér aðgangskassa til að umbreyta stafræna merkinu fyrir sjónvarpstækið.

Nokkur umræða hefur verið um það á undanförunum árum hvort hægt sé að ná til sjómanna á miðunum og Íslendinga erlendis. Sjónvarpsútsendingar til miðanna hafa oft verið á dagskrá

hjá stjórnmalámönnum án þess að nokkuð hafi áunnist með þeirri umræðu. Þörfin virðist engu að síður vera fyrir hendi en henni væri hægt að sinna með gervihnattaútsendingu. Þegar grófir kostnaðarútreikningar voru gerðir fyrir stafrænt sjónvarp í lofti fyrir u.þ.b. 95% landsmanna og gervihnattasendingar fyrir hin 4,9% kom í ljós að slík blönduð fjarskiptatækni væri hugsanlegur valkostur til að senda út dagskrá Ríkisútvarpsins og ná til þessara ólíku hópa. Í þessu sambandi er rétt að geta þess að Ríkisútvarpið hefur verið aðgengilegt á gervihnetti síðan 2007, en fáir nýta sér þessa dreifileið til móttöku á útsendingum þess.

### 3.12 Stafræn miðlun myndefnis í þéttbýli, dreifbýli og strjálbýli.

Sú þróun sem orðið hefur hér á landi í stafrænni sjónvarpsdreifingu hefur leitt til þess að íbúar dreifbýlustu svæða hafa orðið útundan í þróuninni og verða að sætta sig við mun minni þjónustu en á þéttbýlissvæðum. Má þar nefna hljóð- og myndmiðlunarþjónustu eftir pöntun og fjölda sjónvarpsdagskráa. Þetta þýðir að hluti íbúa í dreifbýli hefur ekki aðgang að öllu því mikla magni afþreyingarefnis sem í boði er á þéttbýlli stöðum. Spyrja má hvort fjarskiptafyrirtæki á markaði muni ekki sjá hag sinn í því að þjóna þessum viðskiptavinum nema til komi opinbert inngríp og stuðningur. Kostnaðaráætlanir sýna að það er álíka kostnaðarsamt að byggja upp dreifikerfi í lofti fyrir þessi heimili sem upp á vantar og fyrir hin 80–90%. Hér á landi vantar þann jöfnuð milli þéttbýlis og dreifbýlis sem gervihnattadreifing veitir í fjölmennari löndum. Þetta er þó ekki bara vandamál íbúa í dreifbýli eins og vaxandi fjöldi sumarbústaðaeigenda getur efalaust borið vitni um.

Við stafræna sjónvarpsvæðingu landsins þarf að tryggja ákveðið jafnræði óháð búsetu. Þar sem aðgangur að áhugaverðu sjónvarpsefni er veigamesti hvatinn fyrir fjarskiptafyrirtæki að byggja upp kerfi sín er ekki líklegt að ný fjarskiptafyrirtæki muni leggja í uppbyggingu á kerfi, nema aðgangur þeirra að eftirsóknarverðu efni verði jafnframt tryggður. Aðgangur fjarskiptafyrirtækja að hljóð- og myndmiðlunarefni er því undirstaða þess að fjarskiptafyrirtæki sjái sér hag í því að þjóna öllum íbúum landsins. Ef ekki verður hægt að tryggja aðgang fjarskiptafyrirtækja að efni má gera ráð fyrir því að gjáin aukist enn frekar milli þéttbýlis og dreifibýlis og íbúar dreifibýlis fái enn síður sams konar þjónustu og í boði er í þéttbýli. Eins gæti misræmið falist í þeim tímamun sem tekur að tengja þéttbýlissvæði annars vegar, en það eru þau svæði sem aðaláherslan verður á, og dreifibýli og strjálbýli hins vegar þar sem uppbyggingin er dýrari og íbúar færri. Slíkt ósamræmi bæði í magni og tíma gæti haft enn meiri neikvæðar afleiðingar fyrir íbúa á landsbyggðinni.

### 3.13 Stafræn myndmiðlun og staða notenda.

Vandamálið, sem blasti við notendum á markaði hérlendis þegar farið var að bjóða stafræna myndmiðlun, var að val þeirra á efni og dreifileiðum takmarkaðist verulega þar sem ekki var hægt að nálgast sama sjónvarpsefnið á ólíkum fjarskiptakerfum. Einkareknu sjónvarpsstöðvarnar voru einungis sjáanlegar hjá þeim fjarskiptakerfum sem tengdust þeim en þetta hefur nú breyst með nokkurri uppskiptingu fjölmiðlaþjónustuveitenda og fjarskiptafyrirtækja, sem og gagnkvæmum samningum um aðgang að efni og dreifingu. Evrópuráðið mælist til þess að ríki hafi í huga þann möguleika að setja reglur um flutningsskyldu (e. must carry) fjarskiptafyrirtækja. Þetta þýðir með öðrum orðum að tryggt verði í lögum að efnisveitur, sem óska eftir dreifingu hjá hinum ýmsu fjarskiptafyrirtækjum, fái

slíkan aðgang. Reglurnar hafa lengst af verið túlkaðar þröngt og er í raun stefnt að því að tryggja fjölmiðlum sem gegna almannaþjónustuhlutverki, eins og ríkissjónvarpsstöðvum, aðgang að lokuðum dreifikerfum svo sem kapalkerfum og ADSL sendingum. Slíkar reglur væru því augljóslega í þágu hagsmuna stofnunar eins og Ríkisútvarpsins sem ætlað er að þjóna landsmönnum öllum. Þær gætu þó einnig verið hagstæðar litlum fjölmiðlaþjónustuveitendum sem eru að fóta sig á markaði og vilja ná sem mestu áhorfi. Á slíkt ekki síst við á litlum og á margan hátt sérstökum markaði eins og þeim sem er til staðar hér á landi.

Einnig er vert að benda á að það skiptir fjölmiðlaþjónustuveitendum máli hvar þeir eru númeraðir á fjarstýringunni fyrir aðgangskassann. Þegar áhorfendur hafa um tugi eða hundruð stöðva að velja er ákjósanlegast að vera framarlega. Þó að notendur geti raðað stöðvunum að vild sjálfir er ólíklegt að allir noti sér þann möguleika. Það getur því skipt máli fyrir innlenda fjölmiðlaþjónustuveitendum að vera fyrir framan marga tugi erlendra endurvarpsstöðva. Fjölmiðlaþjónustuveitendur sem lenda með dagskrá sína aftarlega í röðinni á fjarstýringunni eiga það þannig á hættu að viðskiptavinirnir horfi sjaldan eða aldrei á þær dagskrár, jafnvel þó að þeir hafi aðgang að þeim. Notendur myndmiðlunarefnis þar sem boðið er upp á tugi rása þekkja að oftast verða sömu stöðvarnar fyrir valinu og sjaldan er horft á þær stöðvar sem eru mjög aftarlega í númeraröðinni.

Fjölmiðlaþjónustuveitendur hafa ekki allir hagsmuni af því að vera dreift hjá mörgum og mismunandi fjarskiptafyrirtækjum. Hér á landi sýnir sagan að það hafa alls ekki alltaf verið hagsmunir einkareknu sjónvarpsstöðvanna að vera á dreifikerfum samkeppnisaðila. Þar sem fjölmiðlaþjónustuveitendur greiða hátt verð fyrir gott efni hefur það þjónað hagsmunum þeirra fjarskiptafyrirtækja sem tengjast þeim viðskiptalega að notendur fái efnið einvörðungu á þeirra dreifikerfi. Í þessu sambandi er vert að nefna ákvörðun Samkeppniseftirlitsins til bráðabirgða nr. 1/2007 um erindi fjarskiptafyrirtækisins Canal Digital á Íslandi um meinta misnotkun 365 miðla vegna markaðsráðandi stöðu. Ætluð brot 365 miðla fólust í því að fyrirtækið synjaði Canal Digital, sem m.a. hugðist starfa að dreifingu sjónvarpsefnis á Íslandi, um dreifingu á íslenskum sjónvarpsrásum 365 nema gegn því skilyrði að fá aðgang að viðskiptamannakerfi Canal Digital. Það varð niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að krafa 365 miðla um aðgang að viðskiptamannakerfi keppinautarins væri að öllum líkindum verulega samkeppnishamlandi enda væru 365 miðlar með einstaka yfirburðastöðu á íslenska markaðnum fyrir áskriftarsjónvarp. Taldi Samkeppniseftirlitið því að það kynni að vera um misnotkun fyrirtækisins á markaðsráðandi stöðu að ræða. Endanleg niðurstaða liggur enn ekki fyrir í málinu.

Til að gera notendum kleift að velja bæði hljóð- og myndmiðlunarefni og fjarskiptafyrirtæki auk þess að opna fyrir nýja aðila á markaði þykir nauðsynlegt að setja reglur sem kveða á um flutningsrétt (e. may-carry/must-offer) fjarskiptafyrirtækjanna. Það þýðir með öðrum orðum að fjarskiptafyrirtæki geta óskað eftir því að fá aðgang að hljóð- og myndmiðlunarefni á sama hátt og fjölmiðlaþjónustuveitendur geta óskað eftir því að fá aðgang að dreifikerfum.

Kosturinn við flutningsreglur er að stuðla að meira valfrelsi fyrir notendur, bæði hvað varðar kaup á hljóð- og myndmiðlunarefni og fjarskiptaþjónustu. Einnig örva slíkar reglur þróun á markaði þannig að nýir fjölmiðlaþjónustuveitendur geta komið sínu efni á framfæri og fjarskiptafyrirtæki sem eru samkeppnishæf um verð og þjónustu geta komist á markaðinn án þess að fjárfesta í dýru efni. Með þessu geta notendur valið um efni á þeim fjarskiptaleiðum sem í boði eru. Sumir viðskiptavinir hafa e.t.v. áhuga á háhraða sambandi með miklum

möguleikum í gegnum ljósleiðara eða ADSL. á meðan aðrir kjósa að greiða minna fyrir þjónustuna og fá efnið í gegnum dreifingu í lofti. Gera má ráð fyrir mismunandi verði á ólíkum fjarskiptaleiðum, allt eftir kostnaði við uppbyggingu kerfisins og möguleikunum sem það býður upp á. Lykillinn að því að stuðla að samkeppni og valfrelsi er að sambærilegt efni sé í boði hjá ólíkum fjarskiptakerfum.

Um flutningsreglurnar er nánar fjallað í athugasemdum með VII. kafla frumvarpsins, en þess skal sérstaklega minnst að hér er um að ræða eina af megintillögum hinnar þverpólitísku fjölmiðlanefndar frá vorinu 2005.

### 3.14. Sjónvarp í stafrænu umhverfi.

Ljóst er að með tilkomu stafrænnar tækni skapast ný tækifæri fyrir nýja þjónustu og þar með nýir tekjumöguleikar fyrir fjölmiðlafyrirtækin. Stafræn tækni stuðlar einnig að auknum samruna ólíkra miðla. Ýmsar nýjungar standa notendum nú þegar til boða og aðrar munu líta dagsins ljós í náninni framtíð með samruna miðla í stafrænu umhverfi. Miklir möguleikar opnast sjónvarpsfyrirtækjum með stafrænni tækni. Hér á eftir er ætlunin að fjalla um nokkra nýjungar sem notendur hafa nú fengið aðgang að eða geta búist við að fá aðgang að á komandi misserum eftir því sem stafræn myndmiðlun þróast og áhorfendum fjölgar.

#### 3.14.1 Þáttasölusjónvarp (e. Pay-per-View).

Þáttasölusjónvarp þýðir að áhorfandi greiðir fyrir það efni sem hann vill horfa á. Hægt er að bjóða upp á nýlegar kvikmyndir, íþróttaviðburði eða vinsæla sjónvarpsþætti svo eitthvað sé nefnt. Þegar boðið er upp á kvikmyndir er mögulegt að sýna sömu kvikmyndina með þeim hætti að hún hefst á 15–20 mínútna fresti. Einnig er mögulegt að selja aðgang að knattspyrnuleikjum, hnefaleikakeppnum eða öðrum vinsælum íþróttaviðburðum. Þáttasölusjónvarp er tækifæri fyrir sjónvarpsstöðvar til að auka tekjur sínar með því að bjóða áhugavert efni sem áhorfendur greiða sérstaklega fyrir.

#### 3.14.2 Rafræn myndbandaleiga (e. Video-on-Demand).

Rafræna myndbandaleigu er hægt að bjóða á háhraða einkarásam, svo sem í gegnum ljósleiðara eða ADSL. Áhorfendur geta fengið aðgang að miklum fjölda kvikmynda og sjónvarpsþátta á rauntíma og hafa aðgang að efninu í 24 tíma. Það er í raun lítill munur á því að fá mynd í gegnum rafræna myndbandaleigu og að fara á myndbandaleiguna nema notendur spara sér sporin. Slík þjónusta hefur m.a. staðið notendum til boða um nokkurra ára skeið í SkjáBíói hjá Símanum.

#### 3.14.3. Gervihnattaendurvarp.

Þar sem tíðnisviðið nýtist betur með stafrænni tækni verður hægt að bjóða fleiri endurvarpsstöðvar en hægt hefur verið hingað til. Þá má nefna ýmsar fréttastöðvar, fræðslufni, barnaefni, íþrótaefni og sjónvarpsrásir á ýmsum tungumálum. Einnig verður hægt að höfða betur til ákveðinna markhópa, til dæmis með tónlistarrásam, ferðarásam og sjónvarpsstöðvum sem sýna þætti um jaðaríþróttir, mat eða hús og híbýli.

#### 3.14.4. Auglýsinga- og sölurásir.

Miklir möguleikar skapast með nýrri tækni við að miðla auglýsingum. Auk þess verður hægt að ná til viðskiptavina með beinni sölu á vöru og þjónustu en hægt er að bjóða ákveðnar



sölu- og auglýsingarásir, eins konar „sjónvarpskringlur“. Einnig gerir gagnvirknin það að verkum að ný tækifæri skapast fyrir sjónvarpsefni þar sem mikil áhersla er lögð á ákveðnar vörur og verslanir. Þetta þýðir að hægt verður að fá upplýsingar um vörur eða kaupa þær beint í gegnum sjónvarpið á svipaðan hátt og gert er á internetinu í dag. Fyrirtæki á erlendum mörkuðum, þar sem stafrænt sjónvarp hefur verið vinsælt um nokkurt skeið, hafa mörg hver verið að þróa nýjar leiðir til að auglýsa og markaðssetja vörur sínar. Á nýjum miðli þarf nýjar leiðir og enn er verið að þróa tækni í markaðssetningu sem hefur áhrif á neytendur. Þetta er gert þar sem hefðbundnar auglýsingar munu við breyttar aðstæður ekki hafa sömu áhrif og áður. Má til dæmis nefna ýmsa tækni í stafrænu sjónvarpi sem gerir notendum kleift að „spóla yfir“ auglýsingar. Því þurfa auglýsendur að finna nýjar leiðir til að ná til áhorfenda.

#### *3.14.5 Útleigurásir.*

Þar sem rásum fjölgar og þær verða hlutfallslega ódýrari og aðgengilegri en nú er, skapast tækifæri til að leigja sjónvarpsrás í ákveðinn tíma. Því geta stjórnmalaflokkar leigt rás, til dæmis meðan á flokksþingi stendur, hægt verður að sjónvarpa frá sveitarstjórnarfundum, aðalfundum fyrirtækja o.fl. Með útleigurásum er einnig hægt að bjóða upp á gagnvirk námskeið sem aðeins þeir sem greitt hafa þáttökugjald fyrir hafa aðgang að.

#### *3.14.6 Tölvupóstur og rabb.*

Líkt og á internetinu er hægt að nota tölvupóst og internetið í sjónvarpinu. Til þess þarf þráðlaust lyklaborð sem fylgdi væntanlega með í áskriftargjaldi fyrirtækjanna. Þar sem tölvupóstur í gegnum sjónvarp hefur verið í boði erlendis hafa nýir hópar farið að nota tölvupóst sem ekki notuðu áður á internetinu. Má þar nefna eldra fólk sem hefur áralanga reynslu af sjónvarpinu sínu og finnst það þægilegra og kunnuglegra en tölvur. Eins opnast möguleikar á ýmiss konar þjónustu eins og nú stendur til boða á MSN og á samskonar samskiptakerfum.

#### *3.14.7 Valdar internetsíður.*

Þar sem venjulegt sjónvarp er með mun minni upplausn en tölvuskjái þarf að aðlaga internetsíður sérstaklega til að þær sjáist vel í sjónvarpi. Þetta þýðir að fyrirtæki og stofnanir, sem vilja ná til notenda á ýmsum miðlum, þurfa að bjóða mismunandi síður eftir upplausn og stærð þeirra skjáa sem í notkun eru. Mjög ólíkt er að nálgast upplýsingar á internetinu, í gegnum litla GSM-símaskjái, sjónvörp eða tölvur svo dæmi sé tekið. Þróaður hefur verið hugbúnaður sem kallar fram heimasíður þannig að þær verðis aðgengilegar í sjónvarpi og má reikna með enn meiri þróun á þessu sviði eftir því sem notendum fjölgar. Einnig má nefna að háskerpusjónvörp (HDTV) eru að verða algengari en það þýðir að upplausnin á sjónvarpsskjánum er meiri og því betri myndgæði.

#### *3.14.8 Gagnvirk þjónusta.*

Gagnvirk þjónusta í gegnum sjónvarp getur verið afar mismunandi. Í raun má segja að tæknilega séu möguleikarnir óendanlegir. Líkt og með nettengdum tölvum verður í nálægri framtíð hægt að sinna bankaerindum með sjónvarpi, fá upplýsingar um dagskrá, veður, flug og færð, kaupa skyndibita og fá upplýsingar um símanúmer og netföng, svo að fátt eitt sé upptalið.

Einnig opnast möguleikar á alls kyns leikjum, verslun, uppboðum og margs konar smáauglýsingum. Ýmiss konar öryggisþjónusta verður einnig í boði, til dæmis væri hægt að

setja upp myndavélar í íbúðum og húsum svo að íbúar geti fylgst með þegar þeir eru ekki heima.

#### 3.14.9 Fjarkennsla og opinber þjónusta.

Með auknum rásafjölda og gagnvirkni verður mjög auðveldlega hægt að bjóða upp á fjarkennslu og ýmsa opinbera þjónustu í gegnum háhraðanet. Slíkt gæti nýst háskólum, framhaldsskólum, endurmenntunarstofnunum og ýmsum fyrirtækjum sem bjóða upp á námskeið. Einnig má nefna ýmsa þjónustu á vegum hins opinbera, bæði ríkis og sveitarfélaga.

#### 3.14.10 Rafrænn dagskrárvísir (e. *Electronic Program Guide – EPG*).

Rafrænn dagskrárvísir (EPG) er lykilatriði til að notendur geti fóttað sig í auknum rásafjölda og auknu magni sjónvarpsefnis. Um er að ræða grafískt notendaviðmót þar sem notendur geta fengið upplýsingar um dagskrá allra stöðva. Notendur geta því bæði séð hvað þeim stendur til boða á hverri stöð á ákveðnum tíma og einnig hvað verður á dagskránni næst. Hægt er að hnýta við notendaviðmótið upplýsingar um dagskrárliðina til að auðvelda áhorfendum valið.

#### 3.14.11 Upphafssíða í sjónvarpi (e. *Walled garden*).

Þau fyrirtæki, sem ráða yfir notendabúnaði, geta hannað upphafssíðu fyrir notendur sína í sjónvarpinu. Í gegnum þessa upphafssíðu er hægt að nálgast verslun og ýmsa gagnvirka þjónustu. Fjölmíðlafyrirtækin geta því gert samninga við ákveðnar verslanir og þjónustuaðila sem verða þá á áberandi stað og beintengjast notendum. Þetta þýðir að þeir hafa betri aðgang að notendum en samkeppnisaðilar sem ekki hafa slíka samninga. Með slíkum sérsamningum við þjónustuaðila geta fyrirtæki aukið arðsemi og fengið hlut af þeim viðskiptum sem fara fram í stafrænu sjónvarpi.

#### 3.14.12 Háskerpusjónvarp (e. *High-Definition Television – HDTV*).

Þrátt fyrir að mynd- og hljóðgæði séu mun meiri í stafrænu sjónvarpi en hliðrænu eru þau þó ekki sambærileg gæðunum í háskerpusjónvarpi. En til þess að bjóða slíka þjónustu þarf mikla bandbreidd. Nokkuð mismunandi er eftir löndum hversu mikil áhersla er lögð á háskerpusjónvarp og má nefna að áhersla hefur verið lögð á þessa tækni í Bandaríkjunum, enda eru sjónvarpsútsendingar þar á öðrum staðli og myndin ekki með sömu upplausn og í Evrópu. Munurinn á háskerpusjónvarpi og hefðbundnu hliðrænu sjónvarpi í Bandaríkjunum er því enn meiri en í Evrópu. Til að hægt sé að ná háskerpuútsendingum þarf sérstök sjónvörp og má gera ráð fyrir því að þeim fjölgi æ meira og verð muni fara lækkandi á næstu árum.

#### 3.14.13 Notendabúnaður með hörðum diskum (e. *Personal Video Recorder – PVR*).

Notendabúnaður með hörðum diskum býður upp á mikla möguleika, sérstaklega fyrir útsendingakerfi í lofti sem ekki geta boðið einkarás til notenda. Ýmsar tegundir eru til af slíkum búnaði og er Tivo sennilega þekktasta merkið. Með slíkum notendabúnaði er hægt að taka upp ákveðið sjónvarpsefni til að horfa á síðar, hægt er að seinka dagskrá, „spóla yfir“ auglýsingar og margt fleira. Harður diskur þýðir að áhorfendur geta betur stjórnað því á hvað þeir horfa (til dæmis með því að sleppa auglýsingum) og hvenær (til dæmis með því að

seinka dagskránni um 30 mín.). Tæknilega er einnig hægt að bjóða vinsælustu kvikmyndirnar í gegnum notendabúnaðinn, ýmsa leiki og aðra afþreyingu.

### 3.15 IP-sjónvarp og internetsjónvarp.

Miðlun myndmiðlunarefnis er að færast frá hefðbundnu sjónvarpsformi (DVB) yfir á gagnaflutningsstaðal internetsins, IP (Internet Protocol). Útsendingar um ADSL og ljósleiðara eru á IP-staðli. Þessi þróun myndmiðlunarefnis er rétt að hefjast og alls ekki séð fyrir hvert hún leiðir.

Greina má tvenns konar framtíðarsýn í þessu sambandi sem byggist á mjög ólíkum hagsmunum. Annars vegar er um að ræða hagsmuni fjarskiptafyrirtækja sem vilja tryggja sér tekjur af efnissölu með því að vöndla þjónustu og tryggja sér viðskiptavinum. Hins vegar er um að ræða hagsmuni framleiðenda efnis sem vilja losna við milliliði og fá sem mestan hluta tekna til sín. Til að aðgreina þessar stefnur verða notuð hugtökin IP-sjónvarp (IP TV) annars vegar og internetsjónvarp (Internet TV) hins vegar.

IP-sjónvarp er leið innlendra fjarskiptafyrirtækja til að bjóða stafrænt gagnvirkt sjónvarp með allri þeirri þjónustu sem þróuð verður í framtíðinni. Þetta er einnig sú þróun sem ætti að hugnast stjórnvöldum því að þannig næst áframhaldandi lögsaga yfir hljóð- og myndmiðlunarefni sem dreift er á fjarskiptakerfunum. Til að notendur geti fengið aðgang að ólíku myndmiðlunarefni þarf aðgangskassa og aðgangsstýrikerfi. Slíkir aðgangskassar fylgja þá venjulega áskriftarsamningum við innlend fjarskiptafyrirtæki sem geta fengið hlutdeild í tekjum og boðið ólíkt myndmiðlunarefni eftir óskum notenda. Með þessum hætti geta fjarskiptafyrirtækin haft nokkuð góða stjórn á því efni sem notendur fá til sín og greiða fyrir myndmiðlunarefnið sem í boði er á IP-sjónvarpinu. Þessi leið getur þó takmarkað val notenda að einhverju leyti og hamlað samkeppni þar sem efni og dreifingu er vöndlað saman hjá einu og sama fyrirtækinu.

Internetsjónvarp er á frumstigi en það hefur í för með sér að notendur geta fengið aðgang að miklu úrvali myndmiðlunarefnis án milliliða í gegnum internetið. Leiða má líkum að því að internetsjónvarp muni verða algengara í náinni framtíð. Mjög stór alþjóðleg fyrirtæki hafa hagsmuni af því að internetsjónvarp nái útbreiðslu. Kvikmyndaverin hafa til dæmis hagsmuni af því að sem fæstir milliliðir séu milli þeirra og notenda. Stórir aðilar í tölvu- og hugbúnaðargeiranum hafa hannað vél- og hugbúnað til að tryggja sér stöðu á markaði með sínar lausnir. Internetsjónvarp hefur flesta eiginleika internetsins í dag þar sem hægt er að náagast efni að vild hvaðan af úr heiminum. Þess má geta að íslensk yfirvöld hafa ekki lögsögu yfir slíkum erlendum fjölmiðlaþjónustuveitendum, en viðskiptin fara í gegnum heimasíður sem geta verið staðsettar hvar sem er í heiminum. Með búnaði, sem tengir sjónvarp og internet, geta notendur fengið aðgang að alls kyns efni, svo sem sjónvarpsdagskrám, kvikmyndum og stökum sjónvarpspáttum. Þeir sem selja sjónvarpsefni á slíkum síðum þurfa að sjálfsgöðu að eiga réttinn að efninu fyrir hin mismunandi lönd og mætti til dæmis sjá fyrir sér að stór fyrirtæki eins og bandarísku kvikmyndaverin gætu nýtt sér internetsjónvarpstæknina til að ná beint til áhorfenda án milliliða í hverju landi.

Með internetsjónvarpi missa fjarskiptafyrirtæki möguleikana á því að fylgjast með og taka gjöld af því efni sem fer um dreifikerfi þeirra. Fjarskiptafyrirtækin þurfa þá að byggja verðlagningu sína á gagnaflutningsmagni eingöngu og koma ekki til með að fá hlutdeild í

tekjum fjölmiðlaþjónustuveitendanna nema að takmörkuðu leyti. Afar erfitt verður að hafa yfirsýn yfir allt það efni sem í boði er í internetsjónvarpi og fyrir stjórnvöld að hlutast til um viðskiptin telji þau þörf á því. Þjónusta slíkra fyrirtækja fer ekki eftir reglum um hljóð- og myndmiðla í Evrópu, séu þau staðsett utan EES-svæðisins. Þetta eru sambærileg vandamál og fylgja internetinu í dag. Eðli internetsjónvarps er að takmarka ekki val neytenda við samninga fjölmiðlaþjónustuveitenda og fjarskiptafyrirtækja og vandamál, sem reynt er að leysa með flutningsskyldu og flutningsrétti eins og fjallað verður um síðar, eru ekki til staðar. Aðgangspröskuldur fjölmiðlaþjónustuveitenda inn á markaðinn lækkar einnig verulega.

Líklegt er að Ísland verði að fylgja alþjóðlegri þróun í þessum efnum en spyrja má hvort aðstaða Íslands sem lítils menningarsvæðis verði önnur en annarra stærri menningar- og tungumálasvæða í kringum okkur. Þarna má e.t.v. líta til þeirrar reynslu sem hefur verið af hugbúnaði og interneti hingað til. Spurning er hvort erlendir aðilar muni þýða eða talsetja myndefni sérstaklega fyrir íslenskan markað í ljósi reynslunnar úr hugbúnaðarheiminum. Ef hægt verður að nálgast vinsælt erlent efni í gegnum internetsjónvarp má spyrja hvaða áhrif það hafi á íslenska fjölmiðlaþjónustuveitendur sem byggja áhorf sitt að verulegu leyti á erlendu efni, ólíkt stærri menningarsvæðum. Ástæðan er sú að kostnaður við íslenskt efni fyrir fámennan markað er of mikill og því óvenju hátt hlutfall erlends efnis í íslensku sjónvarpi. Einnig er vert að benda á að þar sem íslenskir notendur kaupa þjónustu af erlendum aðilum í gegnum internetið þurfa þeir ekki að greiða skatta og gjöld hér á landi og skeykir það samkeppnisstöðu íslenskra fjölmiðlaþjónustuveitenda sem þurfa að innheimta skatta af sínum tekjum. Nánar er fjallað um þessi mál síðar í kaflanum.

Íslendingar munu einnig standa frammi fyrir alþjóðlegum vandamálum líkt og aðrar þjóðir. Verður hægt að koma böndum á óæskilegt efni eins og klám og ofbeldi? Slíkt næst aðeins með alþjóðlegri samvinnu. Einnig má spyrja hvaða tækifæri Íslendingar eiga í slíku alþjóðlegu umhverfi og hvort þeir geti nýtt sér möguleika slíkrar þróunar. Þarna geta til dæmis skapast nýjar leiðir á markaðssetningu íslensks efnis inn á alþjóðamarkað.

### 3.16 Þróun annarra fjölmiðla í stafrænu umhverfi.

Með tilkomu stafrænnar tækni og margmiðlunar hafa ekki aðeins orðið grundvallar breytingar er varðar miðlun myndefnis. Stafræn tækni hefur í veigamiklum atriðum breytt fjölmiðlamarkaðnum í heild sinni. Má í þessu sambandi nefna að mun auðveldara er fyrir nýja aðila að koma á fót hljóðvarpsstöð með tilkomu internetsins. Þá eru vefútgáfur dagblaða mikilvægur þáttur í starfsemi þeirra og miklar kröfur gerðar til þess að fréttum sé komið á framfæri um leið og fréttir berast með nýjum miðlunarleiðum. Dagblöð sem yfirleitt hafa verið gefin út daglega hafa nú vettvang til að miðla fréttum og öðru efni mun tíðar til lesenda sinna. Þá hafa tekjumódel dagblaðanna breyst þar sem miklu efni er miðlað á vefútgáfum áskriftardagblaða án þess að áskriftartekjur fylgi. Hafa dagblöð því þurft að laga sig að nýjum og breyttum háttum notenda sinna með tilkomu internetsins. Jafnframt má benda á að nýir rafrænir ritmiðlar hafa einnig litið dagsins ljós með tilkomu netsins, miðlar sem einungis eru til á rafrænu formi og eru sumir hverjir í samkeppni við hina hefðbundnu prentmiðla. Hér á eftir verður nánari grein gerð fyrir þeim tækninýjungum sem felast í stafrænu hljóðvarp og þeim breytingum sem verða á markaði ritmiðlunar með tilkomu stafrænnar tækni.

#### 3.16.1 Hljóðvarp í stafrænu umhverfi.

Í hliðrænu útsendingarkerfi er tíðnisvið hljóðvarps líkt og sjónvarps takmörkuð auðlind. Þetta hefur sérstaklega verið vandamál í stórborgum erlendis þar sem útvarpstíðnisviðið er víða fullnýtt og því ekki hægt að úthluta viðbótartíðnum. Því getur reynst erfitt fyrir nýjar stöðvar að komast inn á markaðinn. Hér á landi hefur skortur á tíðnum fyrir hljóðvarp ekki verið vandamál en mikill munur er á þéttbýli og dreifbýli í þessum efnum. Í þéttbýli vilja fjölmiðlar ná eyrum ólíkra markhópa og bjóða margar stöðvar en í dreifbýli hefur verið mun minni eftirspurn eftir tíðnum sökum fámennis. Þess ber enn fremur að geta að líkt og með sjónvarpstíðni þurfa ýmis lönd, til dæmis á meginlandi Evrópu, að semja við nágrannabjóðir sínar um tíðniúthlutanir við landamæri annarra landa. Íslendingar hafa eðli málsins samkvæmt ekki þurft að glíma við slík vandamál.

Staða hljóðvarps hefur breyst talsvert í stafrænu umhverfi, sérstaklega í þéttbýli erlendis, m.a. vegna þess að hægt er að nýta tíðnisviðið mun betur en á hliðrænu kerfi og því er hægt að bjóða fleiri stöðvar með stafrænni dreifingu

#### 3.16.1.1 Ólíkir staðlar stafræns hljóðvarps

Með stafrænu hljóðvarpi er hægt að bjóða mun meiri hljóðgæði og stöðugri útsendingu. Ýmis konar staðlar hafa verið þróaðir til miðlunar hljóðefnis þar sem hægt er að bjóða stafrænt hljóðvarp með ýmsum miðlunarleiðum. Sumar þessara miðlunarleiða bjóða bókstaflega upp á óendanlegan stöðvafjölda. Algengasti staðallinn sem notaður er í lofti í löndunum í kringum okkur er þó DAB-staðallinn (e. Digital Audio Broadcasting). DAB-staðallinn í lofti, er aðallega notaður í Evrópu og Bandaríkjunum og á rætur að rekja til Eureka verkefnis frá 1987 sem fjármagnað var af Evrópusambandinu. Mörg lönd Evrópu hafa nú verið að senda út hljóðefni á stafrænu formi. Hins vegar hefur stafrænt hljóðvarp enn sem komið er ekki náð almennum vinsældum beggja megin Atlantsála. Innan Evrópu eru það helst notendur í Danmörku og Bretlandi sem hafa aðgang að DAB tækninni, Danir hafa sérstaklega veðjað á þessa tækni fyrir útsendingar hljóðvarps. Segja má að ein megin ástæða þess að stafrænt hljóðvarp hefur ekki náð fótfestu á sama hátt og stafrænt sjónvarp er að mun fleiri viðtæki og margvíslegri viðtæki eru notuð til að hlusta á hljóðvarp. Þannig eru oft mörg viðtæki á sama heimilinu, viðtæki eru að finna í flestum bifreiðum auk þess sem einfaldar útgáfur af viðtækjum eru mjög ódýrar. Eins og oft er með nýja tækni, eru stafræn viðtæki, t.d. á DAB-staðlinum enn hlutfallslega mun dýrari en hefðbundin viðtæki. Í stafrænni myndmiðlun er bilið brúað með svokölluðum aðgangskassa sem lengir líftíma hefðbundinna sjónvarpstækja með því að breyta stafrænu merki yfir í hliðrænt. Þannig geta notendur notað hefðbundin sjónvarpstæki þó búið sé að skipta yfir í stafræna útsendingu. Það sama er hins vegar ekki að segja um hljóðvarp.. Hlustun á sér oft stað á meðan fólk er á ferð, t.d. í bifreiðum og ekki er boðið upp á þennan sama kost undir þeim kringumstæðum. Það má því reikna með að það muni taka mun lengri tíma áður en hljóðvarp verður aðeins stafrænt og slökkt verður á hliðrænum hljóðvarpsútsendingum í Evrópu. Til þess að af því geti orðið þarf að fjárfesta í frekari tækni, það þarf að eiga sér stað þarf stefnumörkun af hálfu hins opinbera, m.a. með tilliti til tæknistaðla, viðamikil kynning þarf að eiga sér stað í samfélaginu auk þess sem notendur og fyrirtæki þurfa að sjá hag í því að nýta stafræna tækni.

#### 3.16.1.2 Kostir stafræns hljóðvarps fyrir notendur

Með stafrænum hljóðvarpssendingum er bæði hægt að senda út fleiri hljóðvarpsvarsdagskrár auk þess sem senda má út upplýsingar á skjá viðtækisins. Þar er hægt að miðla upplýsingum um hljóðvarpsstöðina sjálfa, nafn og heiti tónlistar sem flutt er ásamt ýmsum

öðrum upplýsingum, t.d. veðurspá og upplýsingar um umferð. Stafræn tækni gerir það þannig mögulegt að miðla efni í hljóðvarpi sem áður var aðeins aðgengilegt eftir ýmsum miðlunarleiðum, s.s. hljóð, myndir og texta.

Í nágrannalöndunum má sjá að hljóðvarpsstöðvum hefur víða fjölgað. Nýjar stöðvar hafa verið settar á stofn sem ætlað er að þjóna ákveðnum takmörkuðum markhópum, til dæmis með ákveðinni tónlistarstefnu og engu töluðu máli. Þá hafa upplýsingar sem sendar eru samhliða hljóðefninu verið einn megin þáttur velgengni stafræns hljóðvarps, t.d. í Bretlandi. Með stafrænni hljóðmiðlun, sem sótt er í gegnum Internetið er hægt með auðveldari hætti að ná útsendingum hljóðvarpsstöðva í öðrum löndum. Margar hljóðvarpsstöðvar eru nú sendar út á internetinu og með auknum samruna tölvutækni, fjarskipta og fjölmiðla verður hlustendum gert auðveldara um vik að nálgast hundruð eða þúsundir hljóðvarpsstöðva frá ólíkum málsvæðum og með ólíkri dagskráráherslu.

Hlustendur munu því í framtíðinni geta valið milli mun fleiri hljóðvarpsstöðva en í boði eru í dag. Í þessu umhverfi munu íslenskar stöðvar fá meiri samkeppni að utan. Vönduð dagskrá, þar sem fjallað er um innlend málefni og leikin íslensk tónlist, getur verið aðgengileg leið fyrir íslenskar stöðvar til að ná eyrum hlustenda hér á landi og halda markaðsstöðu sinni.

### 3.16.1.3 Stafræn hljóðmiðlun í almannabágu

Í mörgum löndum hafa fjölmiðlar í almannabágu haft frumkvæði að því að nýta þá tækni sem býðst með stafrænni hljóðmiðlun. Yfirleitt má rekja slíka starfsemi til stefnmörkunar yfirvalda í hverju landi fyrir sig, þar sem ríkisfjölmiðlinum er ætlað að gegna ákveðnu hlutverki við að festa stafræna hljóðmiðlun í sessi. Í þessu sambandi hafa miðlar eins og BBC sýnt hvernig fjölmiðill í almannabágu getur með því að nýta stafræna tækni stuðlað að aukinni fjölbreytni og höfðað til ólíkra hópa samfélagsins og ólíkra landshluta. Með slíkri stafrænni tækni gefst fjölmiðlinum tækifæri til að höfða til fólks af ólíkum uppruna, á ólíkum aldri, fólks með mismunandi áhugasvið og þannig mætti lengi telja.

Þá má jafnframt nefna að mikill hluti tónlistarupptöku er nú þegar á stafrænu formi. Stafræn hljóðmiðlun býður upp á fjölmörg tækifæri fyrir gerð nýs efnis, en jafnframt verður aukin krafa um gæði efnis og framleiðslu. Það þýðir að stafræn miðlun efnis af þessu tagi krefst þess að dagskrárgerðarfólk og aðrir framleiðendur hljóðefnis afli sér þekkingar á möguleikum nýrrar tækni.

### 3.16.1.4 Ritmiðlar í stafrænu umhverfi.

Prentmiðlar, eitt elsta form fjölmiðlunar, hafa í gegnum áratugina átt í samkeppni við ólíka miðla, t.d. hljóðvarp og sjónvarp. Þeir hafa yfirleitt staðist þessa samkeppni og enn í dag eru prentmiðlar vinsælir meðal lesenda sem margir hverjir kaupa áskrift að dagblöðum og tímaritum. Þess ber þó að geta að með tilkomu internetsins og fríblaða eru fleiri og fleiri lesendur sem ekki sjá ástæðu til þess að greiða fyrir áskrift. Ljóst er að mikil breyting hefur átt sér stað á dagblaðamarkaði en dagblaðalestur hefur í nágrannalöndunum víðast hvar minnkað undanfarin ár og hafa eigendur brugðist við með mismunandi hætti. Mörg dagblöð eru hætt að skilgreina sig sem dagblöð/prentmiðla og skilgreina sig nú sem upplýsingaveitur. Enn fremur hafa margir eigendur dagblaða séð hag sinn í því að fjárfesta í ljósvakamiðlum, tímaritaútgáfum og bókaútgáfu. Ástæða þessara kaupa og samruna er samlegðin sem fæst

með því að bjóða upplýsinga- og fréttæfni með fleiri miðlunarleiðum og auka aðgang þeirra að auglýsingamarkaðnum.

Nú þegar hafa prentmiðlar nýtt sér stafræna tækni og bjóða miðla sína á internetinu. Má í þessu sambandi nefna Morgunblaðið með mbl.is, og Fréttablaðið með visir.is þar sem fléttað er saman texta og myndskleiðum. Miðlarnir hafa brugðist við samkeppninni með þessum hætti og birta nýjar fréttir í formi texta og myndskleiða um leið og þær eru tilbúnar. Prentmiðlar eru því síbreytilegir á netinu og er ekki lengur aðeins prentútgáfa af miðlinum á degi hverjum, líkt og tíðkaðist áður. Með stafrænni tækni verður þátttaka lesenda einnig meiri þar sem þeim gefst betur en áður færi á því að bregðast við innihaldi miðilsins og koma skoðunum sínum á framfæri. Það rými sem hefur verið afmarkað fyrir aðsendar greinar, einskorðast ekki einungis við dagblaðið sem slíkt heldur er einnig hægt að nýta netútgáfuna fyrir aðsendar greinar og athugasemdir frá lesendum. Netútgáfur dagblaða bjóða upp á ýmsar nýjungar sem prentútgáfur dagblaðanna geta ekki boðið og þess vegna má segja að ný tækni hafi opnað nýjar leiðir fyrir þátttöku lesenda í skoðanaskiptum í samfélaginu. Má í þessu sambandi til dæmis nefna bloggsíður sem tengjast dagblöðum auk þess sem lesendum býðst einnig að skrifa athugasemdir við einstakar greinar netmiðlanna. Netmiðlar hafa jafnframt í auknum mæli farið að nýta sér allskyns nýja samskiptahætti, t.d. Facebook, Twitter og Delicious til að notendur geti safnað, skipulagt og deilt fréttum og upplýsingum með öðrum notendum slíkra samskiptaneta.

Aukinn kostnaður fylgir því fyrir fjölmiðla að halda úti vefmiðli auk prentmiðils. Prentmiðlar geta með vefútgáfum sínum aukið tekjur með því að selja auglýsingar á vefnum og aðgang að gagnasöfnum sínum. Þeir eru þó í auknum mæli að leita leiða til að finna nýjar tekjulindir í breyttu umhverfi. Nýir möguleikar hafa jafnframt opnast fyrir prentmiðla með tilkomu stafrænnar hljóð- og myndmiðlunar. Með auknum samruna er hægt að bjóða texta og myndir á ólíku formi og hugsanlega verður hægt að selja einstakar fréttir prentmiðla í mismunandi formi í framtíðinni. Þess ber að geta að notkun vefútgáfu stóru dagblaðanna er almennur hér á landi. Um 60% landsmanna á aldrinum 12-80 ára nota mbl.is daglega á meðan þrjátíu til fjörutíu af hundraði nýta sér visir.is daglega. Þessar vefútgáfur prentmiðlanna eru nú með vinsælustu vefsíðum landsins. Þess má jafnframt geta að flest vikublöð eru einnig með starfsemi á internetinu. Þessar vefútgáfur er að aðallega fjármagnaðar með auglýsingum á vefnum þar sem notendur eru tregir til að greiða fyrir slíkt efni á internetinu.

#### 3.16.1.5 Prentmiðlar, samruni og samstarf við aðra miðla

Prentmiðlar nýta sér hina nýju tækni á margvíslegan hátt og bjóða t.d. fréttabjónustu fyrir GSM-notendur. Samsvarandi þróun mun án efa eiga sér stað í sjónvarpi. Með nýrri tækni skapast möguleikar prentmiðla til að stækka og eflast þrátt fyrir að hefðbundinn dagblaðalestur dragist saman. Þá eru netútgáfur prentmiðlanna farnir að líkjast sjónvarpi æ meira þar sem birtar eru fréttir í formi hljóð- og myndskleiða líkt og í sjónvarpsfréttum. Því er mikilvægt að halda þeim möguleikum opnum fyrir prentmiðla að geta sameinast eða verið í nánú samstarfi við fjölmiðlaþjónustuveitendur í hljóð- og myndmiðlun til að hindra ekki framþróun margmiðlunar. Í þessu sambandi er nærtækt að minnst samkomulags milli Skjásins og Morgunblaðsins nýverið um að hinir síðarnefndu myndu flytja fréttir á Skjánum. Með þessum hætti er Morgunblaðið að nýta fréttaflutning sinn á prenti og vefnum fyrir annan miðil, þ.e. sjónvarp.

### 3.16.1.6 Aðrir rafrænir ritmiðlar

Ýmsir rafrænir ritmiðlar hafa litið dagsins ljós á internetinu sem engin tengsl hafa við hefðbundna prentmiðla. Margir slíkir miðlar eru í raun blanda af fréttum, fréttatengdu efni og blogg færslum. Í þessu sambandi má nefna vefmiðilinn eyjan.is þar sem er að finna efni úr öðrum fjölmiðlum, bloggsíður einstaklinga ásamt ýmsu efni vefmiðilsins sjálfs. Í hinu alþjóðlega samhengi er vert að minnast á nýja vefmiðla eins og *The Huffington Post*, þar sem þúsundir einstaklinga koma efni til skila í formi greina og blogg færslna ásamt efni frá föstum pennum netmiðilsins. Þar er að finna m.a. fréttir og fréttaskýringar af ýmsu tagi. *The Huffington Post* er nú eitt þekktasta vefdagblað Bandaríkjanna og lesendur þess eru um níu milljónir á mánuði. Meðal þeirra sem hafa bloggað á vefmiðlinum má nefna Barack Obama, Norman Mailer og Neil Young.

### 3.16.1.7 Rafrænir ritmiðlar og fagleg blaða- og fréttamenska

Í rafrænum ritmiðlum er mögulegt að miðla fréttum á rauntíma. Blaða- og fréttamenn eða almennir bloggarar geta með auðveldum hætti komið nýjum fréttum til skila til lesenda og krafan lesenda um að fá upplýsingar hratt og örugglega eykst. Ýmsir hafa bent á að slíkur hraði og væntingar lesenda hafi gert það að verkum að upplýsingar og fréttir hafa verið birtar án þess að nægar heimildir séu fyrir hendi. Viðmiðunarreglan í blaða- og fréttamensku er að til að birta frétt og ganga úr skugga um áreiðanleika hennar þarf upplýsingar frá að minnsta kosti tveimur ótengdum heimildarmönnum. Með tilkomu rafrænna ritmiðla gefst kostur á að flytja stuttar fréttir og miðla upplýsingum til lesenda eftir því sem þær berast. Slík upplýsingagjöf getur verið á kostnað faglegrar blaða- og fréttamensku þar sem notendur treysta áreiðanlegum frétttaflutningi rafrænna ritmiðla með gott orðspor. Með tilkomu rafrænna ritmiðla eru spurningar um fagmennsku, trúverðugleika fjölmiðla og traust til blaðamanna því í brennidepli. 3.16.1.8 Samantekt

Miklar breytingar hafa átt sér stað á fjölmiðlamarkaði með tilkomu stafrænnar gagnvirkar miðlunar. Því hefur verið haldið fram að allir fjölmiðlar séu í raun tilvonandi nýmiðlar. Í þessari staðhæfingu felst sú framtíðarsýn að allir hefðbundnir fjölmiðlar, prentmiðlar, hljóðvarp og sjónvarp séu að taka grundvallar breytingum vegna samruna ólíkra miðla og internetsins. Í bland við hefðbundna fjölmiðla sem hafa farið að nýta sér möguleika nýrrar tækni hafa jafnframt komið fram nýir fjölmiðlar sem ekki eru starfræktir á prenti eða ljósvakanum. Jafnframt nýir framleiðendur ýmiskonar efnis sem ekki hafa starfað við hina hefðbundnu fjölmiðla áður. Í nýjum miðlum gefst notendum kostur á að koma skoðunum sínum á framfæri og hafa áhrif á efni og framsetningu sem þeim gafst ekki kostur í ljósvakamiðlun og prentmiðlum. Stafræn gagnvirk miðlun getur því fært notendur nær því efni sem miðlað er, gefið þeim kost á að aukinni gagnvirkni og leiðir til að búa til og miðla eigin efni.

## IV. Efnisréttindi myndmiðlunarefnis

Það virðist vera nokkuð á reiki meðal almennings hvernig efnisréttindum er háttað og hvað telst leyfilegt og hvað ekki þegar kemur að kaupum, sölu og dreifingu á myndmiðlunarefni. Til skamms tíma hafa kaup á efnisréttindum numið um 15–50% af rekstrarkostnaði sjónvarpsstöðva. Fyrir utan launakostnað fjölmiðlaþjónustuveitenda eru efniskaup frá útlöndum stærsti einstaki útgjaldaliðurinn í rekstri þeirra. Þetta gildir þó ekki um Ríkisútvarpið. Því er nauðsynlegt að gera efnisréttarmálum nokkur skil.



#### 4.1 Almennt um efnisréttindi.

Almennt er myndmiðlunarefni selt til ákveðinna svæða (e. territorial). Þetta þýðir að enginn einn aðili getur keypt réttinn að ákveðnu efni til dæmis fyrir alla Evrópu. Til eru undantekningar á þessu þar sem einn og sami aðilinn á e.t.v. rétt á ákveðnu efni fyrir Norðurlöndin en yfirleitt er þá um að ræða efni sem er ekki eins auðvelt í sölu og til dæmis. vinsælar kvikmyndir og sjónvarpsþættir frá Bandaríkjunum. Þetta þýðir að yfirleitt er ekki hægt að kaupa efnisrétt fyrir fleiri en eitt svæði nema í undantekningartilvikum, til dæmis fyrir stórviðburði á sviði íþróttá. Íslenskir fjölmiðlaþjónustuveitendur kaupa því efni fyrir Ísland sérstaklega (e. territory of Iceland) en hafa þó ekki þar til nýlega farið að semja um einkarétt á efni (e. exclusive). Fjölmiðlaþjónustuveitandi, sem hefur keypt réttindi fyrir annað land, til dæmis Bretland, er því ekki heimilt að dreifa efninu til annars lands nema gera um það sérstakan samning. Nokkuð misjafnar reglur eru um efnisréttindi fyrir ólíka miðla og ólíkar fjarskiptaleiðir og er ætlunin að gera þeim skil hér á eftir.

##### 4.1.1 Efni fyrir sjónvarp.

Myndefni fyrir sjónvarp er að jafnaði selt á frjálsum markaði. Sérstakir markaðir eru nokkrum sinnum á ári og kaupa fjölmiðlaþjónustuveitendur efni sitt yfirleitt á þeim. Rétturinn á efninu gildir þá fyrir ákveðinn fjölda sýninga í ákveðinn tíma og á ákveðnum miðli. Endursýningin má að jafnaði einungis fara fram í þeim miðli sem rétturinn var upphaflega keyptur fyrir, til dæmis. fyrir útsendingar í lofti. Samningar á myndefni fyrir sjónvarp eru yfirleitt þannig að kaupandinn á ekki rétt á öllu efni frá ákveðnu fyrirtæki heldur getur hvaða fyrirtæki sem er keypt frá hvaða rétthafa sem er. Því má segja að myndefni sé alla jafna selt hæstbjóðanda.

Oft eru gerðir magnsamningar í kaupum á myndefni fyrir sjónvarp. Þeir geta verið þannig að kaupandi greiðir ákveðna upphæð og fær fyrir það ákveðinn fjölda klukkustunda af efni sem rétthafinn útvegar kaupandanum. Í slíkum samningum getur kaupandinn til dæmis. fengið efni sem ekki er hafin framleiðsla á en verður framleitt síðar. Ef kaupandinn greiðir hátt verð fyrir slíkan magnsamning getur hann oft fengið talsvert magn eldra efnis með í „kaupbæti“. Það efni, sem á eftir að framleiða, getur einnig orðið afar vinsælt. Kaupandinn getur þannig fjárfest í eftirsóknarverðu og vinsælu efni á góðum kjörum með slíkum samningum.

Annars konar magnsamningar eru einnig til, svokallaðir „output“-samningar sem eru einkaréttarsamningar. Þá skuldbindur kaupandinn sig til að kaupa allt efni sem kemur frá ákveðnum rétthafa/framleiðenda, óháð efni. Með slíkum samningum tryggir kaupandinn sér allt efni frá viðkomandi og með fylgir þá ýmiss konar efni sem hann kys ekki. Einkaréttarsamningar, af þessum toga eru ávallt dýrari en efni á frjálsum markaði. Fyrirtæki sem ráða yfir fleiri „gluggum“, þ.e. geta til dæmis. bæði keypt efni fyrir áskriftarsjónvarp og opnar rásir, eiga auðveldara með að gera slíka samninga en samkeppnisaðilar sem eru ekki eins fjölbærir í miðlun. Hér ber að hafa í huga að fyrirtæki sem hafa mikla útbreiðslu og auglýsingatekjur hafa meiri möguleika á að gera magnsamninga og nota aðeins það efni sem er vinsælt en fyrirtæki sem hafa færri áhorfendur, minni útbreiðslu og þar með minni auglýsingatekjur. Vegna samvirkni milli efnis, útbreiðslu og auglýsingatekna eins og fjallað hefur verið um hér að framan geta slíkir magnsamningar enn frekar styrkt fyrirtæki sem þegar eru stór á markaði og gert samkeppnisaðilum erfitt fyrir.

Ef litið er til stöðunnar á innanlandsmarkaði þá hafa 365 miðlar gert ýmsa svokallaða „output“ samninga á liðnum árum. Sem dæmi má nefna að 365 miðlar gerðu „output“ samninga um nýjar sjónvarpsseríur (drama og gamanþætti) frá Warner og Fox, en þessi tvö fyrirtæki hafa verið með u.þ.b. 50% hlutdeild á bandaríska markaðnum í sjónvarpsseríum undanfarið. Ríkisútvarpið og Skjár Einn geta þó eftir sem áður sýnt þær seríur sem sjónvarpsstöðvarnar höfðu þegar fest kaup á og hafið sýningar á. Þá hefur Ríkisútvarpið gert magnsamning við Disney þar sem það fær forgang að ákveðnu efni. Þá er Ríkisútvarpið í samstarfi við Nordvision og European Broadcast Union (EBU) um evrópskt myndefni fyrir sjónvarp, til dæmis Eurovision-söngvakeppnina. Á íslenska markaðnum, sem hefur sökum smæðar ekki burði til að framleiða eins mikið af innlendu efni og gert er á stærri mörkuðum, skipar erlent myndefni fyrir sjónvarp ávallt stærstan sess í dagskránni.

#### 4.1.2 Kvikmyndir sem sýndar eru í sjónvarpi.

Efnisréttindi yfir kvikmyndum eru mjög ólík sambærilegum réttindum yfir tónlist en þegar kvikmynd er framleidd er hún seld í svokölluðum „réttindagluggum“. Fyrst eru kvikmyndirnar sýndar í kvikmyndahúsum, næst er myndin gefin út á myndbandi og DVD, og verður aðgengileg á myndbandaleigum og sölumyndböndum. Þessu næst fer myndin í sjónvarpsgluggan, sem skiptist annars vegar í áskriftarsjónvarp og hins vegar í opnar stöðvar. Af þessu leiðir, að kaupi áskriftarsjónvarpsstöð ákveðna titla, fá opnu sjónvarpsstöðvarnar ekki aðgang að efniinu fyrr en síðar. Þetta er ástæðan fyrir því að myndir eru oft nýrri í áskriftarsjónvarpi en á opnum rásum. Þess ber þó að geta að þessi regla gildir aðeins um bandarískt efni en evrópsku efni er öðruvísi farið og geta opnar sjónvarpsstöðvar oft fengið aðgang að því á undan áskriftarstöðvunum.

Hlutdeild áskriftarsjónvarps hér á landi er með því mesta sem gerist í heiminum. Áætlað hlutfall áskrifenda er um 50%. Í öðrum löndum er þetta hlutfall oft í kringum 20%. Þetta háa hlutfall gerir það að verkum að flestir áhorfendur eru búnir að sjá kvikmyndirnar í kvikmyndahúsum, á myndbandi eða DVD eða í áskriftarsjónvarpi þegar myndirnar eru síðan sýndar á opnum stöðvum. Hér á landi eru alla jafna aðeins kvikmyndir sem fyrst eru sýndar í áskriftarsjónvarpi sýndar aftur á opnum stöðvum. Slíkt gerist hins vegar sjaldnast með sjónvarpsþætti.

#### 4.1.3 Kvikmyndahús, myndbönd og DVD.

Efnisréttindum fyrir kvikmyndahús, myndbönd og DVD er þannig háttáð að kaupendur hér á landi kaupa rétt á efni frá tilteknum kvikmyndaframleiðendum. Stærstu bandarísku framleiðendurnir eru Universal, Paramount, Warner, Fox, Disney, Sony og MGM. Hérlendis voru það lengst af sömu aðilarnir sem voru réttihafar fyrir kvikmyndahúsin og fyrir myndbönd og DVD. Um þessa miðla gildir að íslenskir viðsemjendur gera einkasamninga við erlenda framleiðendur. Tekjuskipting byggist á ákveðinni prósentu af tekjum fyrir hvern seldan miða eða hvert eintak af myndbandi eða DVD. Þetta hlutfall hefur verið að hækka hin síðari ár og hafa íslenskir viðsemjendur fengið æ minna í sinn hlut. Þetta þýðir að þeir verða æ háðari sölu á öðrum varningi, til dæmis sælgætis- og gossölu í kvikmyndahúsunum.

Auk framangreinds þekkjast viðskipti við smærri framleiðendur (e. independent producers) og eru þau réttindi keypt á markaði. Í slíkum viðskiptum er ákveðið verð greitt fyrir myndefnið og eiga kaupendur þá alla jafna öll réttindi yfir miðlun þess efnis óháð miðlunarformi (réttindagluggum).

#### 4.2 Efnisréttindi á ólíkum fjarskiptakerfum.

Þegar kaupandi fjárfestir í hljóð- og myndmiðlunarefni skiptir einnig máli hvaða fjarskiptakerfi notað er til dreifingar og er það oft tiltekið í samningum. Því má segja að hér sé um að ræðaviðbót við þá skipan í réttindaglugga sem grein hefur verið gerð fyrir hér að framan. Það mælir hins vegar ekkert á móti því að samið sé svo að efninu sé dreift eftir fleiri leiðum. Erlendis selja framleiðendur oft sama efnið bæði til rétthafa með dreifingu í lofti og rétthafa sem dreifa efninu á kapalkerfum svo dæmi séu tekin. Þá þarf auðvitað ekki að vera um sama aðilann að ræða. Hér á landi er markaðurinn hins vegar það lítil að það gerist mjög sjaldan að fleiri en einum aðila sé seldur réttur að sama efni.

#### 4.3 Erlendar endurvarpsstöðvar.

Sjónvarpsstöðvar, sem eiga sjálfar öll réttindi yfir því efni sem þær miðla geta selt dagskrár sínar í heild til annarra landa. Slíkar stöðvar þekkjum við sem erlendar endurvarpsstöðvaren þetta eru stöðvar eins og CNN, Discovery, MTV og Cartoon Network. Langflestar þessara stöðva bjóða dagsskrár sínar öllum þeim sem hafa áhuga á efninu og gera við þær samninga um endurvarp. Þess vegna eru hér á landi nokkrir fjölmiðlaþjónustuveitendur sem sýna sömu endurvarpsstöðvarnar á ólíkum fjarskiptakerfum. Þegar samkeppni var sem mest á þessum vettvangi gerðu tilteknir fjölmiðlaþjónustuveitendur hér á landi þó einkaréttarsamninga við slíkar stöðvar með þeim afleiðingum að endurvarp þeirra var einungis aðgengilegt hjá viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda. Sem dæmi þar um má nefna að stöðvarnar Fox News, E! og MGM voru eingöngu aðgengilegar fyrir áhorfendur á Digital Íslandi. Disney Channel var hins vegar aðeins aðgengileg fyrir áskrifendur hjá Skjá Heimi. Fyrir slíka samninga þurftu innlendir fjölmiðlaþjónustuveitendur að greiða mun hærra verð en fyrir venjulega samninga um endurvarp. Almennt gildir að greitt er ákveðið gjald fyrir hvern áskrifanda að stöðinni en ef aðrir fjölmiðlaþjónustuveitendur fá ekki aðgang að endurvarpsstöðinni þarf eðli máls samkvæmt að greiða fyrir mun fleiri áskrifendur en ella.

Sýningar á norrænu ríkissjónvarpsstöðvunum sem og ýmsum evrópskum sjónvarpsstöðvum í viðstöðulausu endurvarpi hafa verið heimilar hérlendis frá árinu 2000 eins og annars staðar í Evrópu. Að flestu því efni, sem þar er sýnt, eiga stöðvarnar sjálfar öll réttindi. Hins vegar miðla þær jafnframt talsverðu magni af aðkeyptu efni. Ef rétt umgjörð til innheimtu gjalda fyrir höfundarétt er til staðar er dreifing slíkra sjónvarpsstöðva heimil. Á þeim grundvelli er í gildi samningur réttahafa hérlendis um innheimtu gjalda fyrir slíkt efni.

Réttindin yfir erlendum sjónvarpsdagskrám ná aðeins til endurvarps. Það þýðir að leyfilegt er að taka við stöðinni og dreifa til tiltekinna notenda sem greiða fyrir þjónustuna. Það er hins vegar með öllu óheimilt að taka við erlendum endurvarpsstöðvum frá gervihnetti og dreifa þeim nema að undangengnum samningum. Einnig er óheimilt að dreifa slíkum rásum inn á hótél, stofnanir og fyrirtæki nema sérstakir samningar séu gerðir um slíkt.

#### 4.4 Stafrænt sjónvarp – nýir möguleikar og nýjar hættur.

Með stafrænu sjónvarpi verða til nýir réttindagluggar, fyrir utan þá hefðbundnu sem fyrir eru, sem geta skapað tekjur fyrir bæði sjónvarpsstöðvar og framleiðendur. En réttindagluggi segir til um ákveðinn fjölda sýninga í ákveðinn tíma og á ákveðnum miðli. Þegar myndbandstækni ruddi sér til rúms óttuðust framleiðendur að þeir myndu missa tekjur þar sem færri færu í kvikmyndahús og þeir fengju lægra verð þegar áhorfendur færu í auknum mæli að horfa á myndbönd. Þessi ótti reyndist ekki á rökum reistur og í raun jukust tekjurnar þar sem fleiri horfðu á efnið og sáu það jafnvel oft. Því má gera ráð fyrir að með því að bjóða þáttasölusjónvarp (e. Pay-per-View, PPV) og myndmiðlunarþjónustu eftir pöntun (e. Video-on-Demand, VOD) geti framleiðendur og rétthafar enn aukið tekjur sínar með nýjum réttindagluggum.

Framleiðendur og rétthafar standa hins vegar frammi fyrir áður óþekktu vandamáli þegar stafræn tækni er annars vegar. Í hliðrænni tækni rýrna gæðin ávallt við fjölföldun á efni. Ef efni, sem hefur verið fjölfaldað, er fjölfaldað á ný rýrna gæðin enn meira. Með tilkomu stafrænnar tækni eru gæði efnisins ávallt þau sömu. Þetta þýðir að mun auðveldara er að fjölfalda stafrænt efni og halda upprunalegum gæðum. Vegna þessa hafa framleiðendur verið afar hikandi við að bjóða efni sitt á stafrænum sjónvarpskerfum og gera miklar öryggiskröfur til kerfanna. Það hefur sýnt sig að eftir að kvikmynd eða sjónvarpsþáttur er kominn á internetið getur hann komist í hendur hundruð þúsunda netverja á nokkrum klukkustundum. Því hefur PPV- og VOD-efni yfirleitt verið selt á lokuð kerfum, svo sem kapalkerfum eða ADSL. Þá þarf að tryggja að ekki sé hægt að brjóta upp öryggiskerfi og fá aðgang að myndefninu.

#### 4.5 Sjónvarp og tölvutækni.

Mikill munur er á því að selja sjónvarpsefni í lokuðum hljóð- og myndmiðlunarkerfum annars vegar og í tölvukerfum hins vegar (IP-tækni). Gera þarf sérstaka grein fyrir þeim vanda sem rétthöfum stafar af IP-tækni. Ástæðan er sú að útsending á stafrænu sjónvarpi mun ekki einskorðast við þekkta sjónvarpsútsendingartækni heldur munu fjarskiptafyrirtæki í auknum mæli nýta sér tölvutækni við flutning á hljóð- og myndmiðlunarefni í framtíðinni. Framleiðendur hafa verið mjög tregir til að selja réttindi á IP-netum nema þeir geti tryggt ákveðið öryggi. IP-réttur getur verið með tvennum hætti. Annars vegar er um að ræða efni sem er miðlað til notandans og hann horfir á yfir internetið. Hins vegar er um það að ræða að mynd er hlaðið niður á harðan disk sem áhorfandinn hefur aðgang að í ákveðinn tíma. Með því að hlaða niður mynd á harðan disk skapast alltaf hætta á því að hægt verði að komast ólöglega yfir myndina. Takist að brjóta upp lásinn missir rétthafinn yfirráðin yfir myndefninu og hægt er að dreifa myndinni hratt til dæmis um netið.

IP-réttindi eru að verða algengari eftir því sem tækninni fleytir fram og notendum fjölga en nokkur fyrirtæki bjóða upp á efni á þennan hátt. Réttur af myndefni á IP-kerfum er seldur til ákveðinna landa á sama hátt og annað sjónvarpsefni. Þetta þýðir að ef notendur í öðrum löndum ætla að kaupa efnið geta þeir það ekki þar sem öryggiskerfið síar út alla erlenda notendur. Ljóst er að slíkum fyrirtækjum mun fjölga ört á næstu árum, sérstaklega þar sem vel hefur gengið að bjóða löglegar tónlistarveitur. Til að viðskiptalegur grundvöllur sé fyrir því

að bjóða upp á þennan kost fyrir neytendur verður þó að uppræta ólöglega starfsemi í fjölföldun og dreifingu á sjónvarpsefnis.

#### 4.6 Íslenskt sjónvarpsefni.

Bent hefur verið á að þar sem áhorfendur njóta menningar að stórum hluta í gegnum sjónvarp ætti vandað íslenskt efni að vera veigameiri þáttur í dagskrá innlendra sjónvarpsstöðva. Flestir telja að auka þurfi hlut vandaðra heimildarmynda og leikins innlands sjónvarpsefnis í íslensku sjónvarpi. Ástæðan fyrir því að ekki er gert meira af þessu efni er sú að það er mjög dýrt í framleiðslu og markaðurinn lítill en innlent efni er um sjötíusinum dýrara í framleiðslu en kaup á erlendum tilbúnum þætti.

Sjónvarpsstöðvarnar hafa takmarkað fjármagn og reyna því að ná til almennings með ódýrara innlendu eða erlendu efni. Framleiðendur hafa einnig bent á að það fjármagn, sem ætlað er fyrir leikið íslenskt sjónvarpsefni hjá Kvikmyndamiðstöð Íslands hrökkvi skammt til að styðja framleiðslu á leiknu íslensku sjónvarpsefni. Sem dæmi má nefna að framleiðsla á klukkustundarlöngum leiknum sjónvarpsþætti í Evrópu kostar um 60–90 millj. kr.

Til að gera vandaðar íslenskar leiknar myndir þurfa innlendir framleiðendur að róa á erlend mið. Stuðningur á heimamarkaði er forsendan fyrir því að fá fjármagn frá útlöndum. Með slíkum stuðningi geta þeir sótt um í norrænum og evrópskum sjóðum, selt efnið erlendum sjónvarpsstöðvum eða reynt að fá einkafjármagn. Samkeppni er hins vegar mikil meðal framleiðenda. Það getur því reynt erfitt að koma verkefni af þessari gerð í framleiðslu.

Almennt má segja að íslenskir framleiðendur og efnisréttarhafar og réttihafar að erlendu efni séu í svipaðri stöðu þegar kemur að stafrænni hljóð- og myndmiðlun. Hvorir tveggja standa frammi fyrir ógnunum og tækifærum. Tækifærin felast í því að geta með nýjum leiðum, svo sem þáttasölusjónvarpi og hljóð- og myndmiðlunarþjónustu eftir pöntun, aukið tekjur sínar. Með internetsjónvarpi opnast einnig leiðir til að markaðsetja íslenskt efni á alþjóðamarkaði. Ógnanirnar felast hins vegar í því að auðveldara verður að fjölfalda efnið í upprunalegum gæðum. Þetta þýðir að sjónvarpsefni getur breiðst út á meðal netverja á skömmum tíma.

#### 4.7 Verð hljóð- og myndmiðlunarefnis á Íslandi.

Nú greiða íslenskir notendur hærra verð fyrir minna magn hljóð- og myndmiðlunarefnis en íbúar nágrannaríkja okkar, þar sem efnið er iðulega selt í ákveðnum pökkum. Íslenskir notendur hafa um árabil greitt tvöfalt hærra verð fyrir sambærilegt sjónvarpsefni ef miðað er við Norðurlöndin og þrefalt hærra verð ef miðað er við Bretland. Þetta hefur þó breyst til bóta fyrir íslenska notendur með lágu gengi krónunnar. Þennan mikla verðmun milli landa má að nokkru leyti skýra með smæð íslensks markaðar. Þá hafa einkafyrirtækin fjárfest í viðamiklum stafrænum dreifikerfum. Ljóst er að íslenskir notendur eru m.a. að greiða niður þá fjárfestingu með áskriftargjöldum sínum.

Vodafone/Sýn og Síminn/Skjárinn hafa um árabil keppt um áskrifendur og fjarskiptanotendur. Hafa fyrirtækin þurft að bjóða enn hærra verð fyrir efni en samkeppnisaðilinn á undanförunum árum til að tryggja aðgang að eftirsóknarverðu efni. Þar sem efni er ásamt dreifingu og auglýsingatekjum einn þeirra þriggja þátta sem ákvarðar velgengni fjölmiðils á markaði er

eðlilegt að fjölmiðlar reyni að ná í eftirsóknarverðasta efnið. Ástandið á Íslandi á liðnum árum leiddi til þess að verð á erlendu efni hækkaði mikið þar sem fyrirtæki greiddu æ hærra verð til að ná eftirsóknarverðasta efninu en með því var reynt að ná hylli áhorfenda. Þetta leiddi til þess að notendur þurftu að greiða afar hátt verð fyrir áskrift að myndmiðlunarpjónustu. Verð á vinsælu bandarísku efni þrefaldaðist á nokkrum árum. Vinsælir bandarískir þættir sem kostuðu um 1.500 Bandaríkjadali í innkaupum upp úr árinu 2000 hækkuðu upp í 5.000–5.500 Bandaríkjadali á 5-6 árum. Þetta þýddi að um nokkurra ára bil var greitt sama verð fyrir klukkustundina á markaði með 300.000 íbúa og í Danmörku þar sem íbúar eru sautján sinnum fleiri. Fyrir efnahagshrunið var svo komið að aðeins Ísland og Ísrael greiddu viðlíka verð fyrir bandarískt sjónvarpsefni. Við þessar aðstæður er afar erfitt fyrir nýjar efnisveitur að komast inn á markaðinn og bjóða úrval af innlendu og erlendu efni í samkeppni við sjónvarpsstöðvarnar sem fyrir eru. Einnig ber að hafa í huga að þar sem íslenskar stöðvar hafa greitt hlutfallslega mjög hátt verð fyrir efnið hefur reynst erfitt fyrir þær að vera samkeppnishæfar á alþjóðlegum hljóð- og myndmiðlunarmarkaði.

Dreifing hljóð- og myndmiðlunarefnis hér á landi er jafnframt kostnaðarsöm fyrir fámennan markað, verð á sjónvarpsefni fór sífellt hækkanði og mörg heimili fóru að kaupa áskrift að erlendum sjónvarpsstöðvum í gegnum íslenska aðila sem ekki var heimilt að selja hér á landi. Á fámennum markaði hafa þessir samverkandi þættir áhrif á verð og dreifingu á íslenskum sjónvarpsdagskrám.

## V.

### *Samstarf Evrópuríkja*

#### 5.1. Inngangur

Evrópuríki hafa undanfarna áratugi haft með sér öflugt og fjölpætt samstarf um málefni fjölmiðla, jafnt innan Evrópuráðsins sem og á vettvangi Evrópusambandsins (ESB) og síðar Evrópska efnahagssvæðisins (EES). Markmið þessa samstarfs er margvíslegt og skuldbindingagildi þess fyrir íslenska ríkið ekki í öllum tilvikum hið sama. Innan Evrópuráðsins lýtur samstarfið fyrst og fremst að því að útfæra tjáningar- og upplýsingafrelsi það sem kveðið er á um í 10. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu og ríkuleg áhersla lögð á að fjölhyggja í fjölmiðlun og fjölbreytni fjölmiðla sé skilyrði þess að lýðræðislegt þjóðfélag fái þrífist. Innan ESB og EES lýtur samstarfið hins vegar einkum að því að koma á öflugum innri markaði á vettvangi hljóð- og myndmiðlunar. Regluverk ESB á þessu sviði miðar að því að samræma löggjöf aðildarríkjanna um tiltekna þætti hljóð- og myndmiðlunar og er íslenska ríkið skuldbundið til að leiða það í lög vegna EES-samningsins. Á þessum vettvangi hefur að auki verið lögð áhersla á örugga netnotkun barna og ungmenna, Evrópska kvikmyndagerð, fjölmiðlalæsi og fjölbreytni fjölmiðla, og hafa stofnanir ESB sent frá sér tilmæli um þau málefni.

Í þeirri umfjöllun sem hér fer á eftir verður fyrst vikið að samstarfi ríkja á vettvangi Evrópuráðsins og að svo búnu að regluverkinu innan ESB og EES. Í þeirri umfjöllun verður sjónum fyrst og fremst beint að þeim gerðum sem íslenska ríkið er skuldbundið til að leiða í

lög og stuttlega vikið að þeim tilmælum sem stofnanir ESB hafa sent frá sér um málefni fjölmiðla.

## 5.2. Evrópuráðið

Mikilvægasta starf Evrópuráðsins er að styrkja lýðræði, mannréttindi og undirstöður réttarríkisins í öllum 47 aðildarríkjum ráðsins. Grundvöllurinn að starfi Evrópuráðsins er 10. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu (MSE), en sú grein fjallar um vernd tjáningarfrelsis. Starf Evrópuráðsins er margþætt og er fjallað um fjölmiðla og hlutverk þeirra í ýmsum stýrinedndum innan ráðsins. Sú nefnd sem er ætlað að fjalla sérstaklega um fjölmiðla og tjáningarfrelsið er Stýrinedndin um fjölmiðla og nýja miðla. (e. Steering Committee on the Media and New Communication Services, CDMC) en í henni sitja sérfræðingar frá aðildarlöndum Evrópuráðsins ásamt fjöldamörgum áheyrnarfulltrúum frá öðrum löndum, stofnunum og hagsmunasamtökum. Nefndin er virk í starfi sínu og fjallar um málefni sem skipta öll Evrópuríki máli s.s. tjáningarfrelsi, frelsi til upplýsinga, samþjöppun á fjölmiðlamörkuðum, fjölbreytni í fjölmiðlum, sjálfstæði stjórnsýslustofnana er fara með fjölmiðlamál, ógnir og tækifæri nýrra miðla ofl. Stýrinedndin semur tilmæli, yfirlýsingar og leiðbeiningar. Þá stendur hún fyrir fundum, ráðstefnum og málþingum sem gefur aðildarlöndum tækifæri á að skiptast á reynslu og upplýsingum. Menntamálaráðuneytið fer með aðild Íslands að Stýrinednd um fjölmiðla og nýja miðla.

Eins og fram kemur í yfirlýsingu ráðherranefndar Evrópuráðsins frá 1982 um tjáningarfrelsi og frelsi til upplýsinga er mikil áhersla lögð á það í aðildarríkjum að fjöldi sjálfstæðra og óháðra fjölmiðla sem endurspeglir fjölbreyttar hugmyndir og skoðanir, séu starfandi. Þá segir í tilmælum ráðherranefndarinnar nr. (94) 13 að fjölhyggja í fjölmiðlun og fjölbreytni fjölmiðla sé skilyrði þess að lýðræðislegt þjóðfélag fái þrífist.

Í ályktun ráðherrafundar Evrópuráðsins um fjölmiðla sem haldinn var í Prag 1994 er fullyrt að lýðræði fái ekki vaxið og dafnað nema fyrir hendi sé í fjölmiðlunum sjálfstæð og ábyrg blaðamennska sem nálgist viðfangsefni sitt úr ólíkum áttum. Slík blaðamennska hafi það að markmiði að upplýsa almenning um gerðir yfirvalda og um það sem gerist í atvinnulífinu til þess að almenningur geti myndað sér skoðanir. Þá er það einnig markmið slíkrar blaðamennsku að gefa einstaklingum og hópum kost á að tjá sig og að hafa stöðugt og gagnrýnið eftirlit með valdhöfum í víðum skilningi.

Á síðasta ráðherrafundi Evrópuráðsins um fjölmiðla sem haldinn var í Kiev 2005 var að gefnu tilefni fjallað um mikilvægi þess að virða tjáningarfrelsið og frelsi til upplýsinga þegar hættuástand steðjar að. Þá var ályktað um mikilvægi menningarlegrar fjölbreytni og fjölbreytni í fjölmiðlum á tímum alþjóðavæðingar. Einnig var ályktað um að virða skuli mannréttindi og huga að framþróun nýmiðlunar í upplýsingasamfélaginu. Síðan ráðherrafundurinn var haldinn, hefur stór hluti þess sem stýrinedndin fjallaði og ályktaði um tengst nýjum miðlum. Jafnframt var nafni stýrinedndarinnar breytt úr Stýrinednd um fjölmiðla í Stýrinednd um fjölmiðla og nýja miðla.

Síðasti ráðherrafundur um fjölmiðla og nýja miðla var í maí 2009 í Reykjavík. Þar ályktuðu ráðherrar fjölmiðlamála aðildarríkja Evrópuráðsins um þau fjölmiðlamál sem brýnast er að fjallað sé um nú. Má þar nefna endurskilgreiningu á hugtakinu fjölmiðill með tilkomu nýrra miðla, hlutverk fjölmiðla í almannaþjónustu í harðnandi samkeppnisumhverfi og rétt til

andsvara í nýjum miðlum. Jafnframt var ályktað um mikilvægi Internetsins fyrir tjáningarfrelsið og mikilvægi þess að hryðjuverkalög og önnur lög til verndar hagsmunum ríkja séu ekki misnotuð á kostnað tjáningarfrelsis og frelsi til upplýsinga.

Sáttmálinn um sjónvarp án landamæra (e. European Convention on Transfrontier Television) heyrir undir Evrópuráðið. Í sáttmálanum eru að finna lágmarksreglur um sjónvarp án landamæra til að sjónvarpsmerki geti óhindrað farið yfir landamæri innan Evrópu. Sáttmálinn tók gildi árið 1989 og var viðleitni aðildarlanda Evrópuráðsins til að setja samræmdar reglur um sjónvarp. Sáttmálinn varð grunnurinn að tilskipun Evrópusambandsins um sjónvarp án landamæra sem tók gildi sama ár. Gerðar voru breytingar á sáttmálanum árið 1998, ári eftir að breytingar voru gerðar á tilskipun ESB og nú er verið að vinna að breytingum til samræmis við nýja tilskipun Evrópusambandsins um hljóð- og myndmiðlun.

Megintilgangur sáttmálans er að styðja við 10 gr. Mannréttindasáttmálans og tryggja að sjónvarpsefni hlíti samræmdum lágmarksreglum og sé aðgengilegt áhorfendum án tillits til landa og landssvæða. Þannig geta áhorfendur í aðildarlöndum Evrópuráðsins fengið aðgang að fjölbreyttu efni og upplýsingum auk þess að hafa aðgang að margbreytilegum skoðunum.

Munurinn á sáttmála Evrópuráðsins og tilskipun Evrópusambands er að sáttmálinn nær aðeins til þess efnis sem sent er yfir landamæri, þ.e. efnis sem sent er út í einu landi en er jafnframt aðgengilegt í einu eða fleiri löndum Sjónvarpsefnið sem sáttmálinn nær til afmarkast við það hvort hægt er að sjá efnið í öðru landi. Tilskipun ESB nær hins vegar til bæði til efnis sem aðeins er aðgengilegt í aðildarlöndunum sjálfum (e. domestic) og til efnis sem næst í öðrum löndum (e. transfrontier).

Efni sáttmálans og tilskipunar ESB er um margt líkt. Gerðar eru kröfur um innihald efnisins til dæmis. er varðar auglýsingar, rétt almennings til að sjá mikilsverða viðburði, rétt til andsvara, vernd barna gegn skaðlegu efni, lögsögu o.fl.

Hafa ber í huga að aðildarlönd Evrópuráðsins eru mun fleiri en aðildarlönd Evrópusambandsins. Því eru mörg lönd sem ekki er skylt að innleiða löggjöf ESB, en hafa þó staðfest sáttmálann eða eru í þann mund að gera það. Má þar nefna lönd eins og Tyrkland, Úkraína og Sviss. Því gilda sambærileg ákvæði og kveðið er á um í tilskipun ESB um sjónvarpsefni í ýmsum löndum utan Evrópusambandsins. Flest aðildarlönd Evrópuráðsins hafa staðfest sáttmála Evrópuráðsins um sjónvarp án landamæra, Ísland er þó ekki eitt þeirra.

Þess má geta að undir Evrópuráðið heyrir Evrópska upplýsingamiðstöðin um hljóð- og myndmiðla (e. European Audiovisual Observatory). Miðstöðin er staðsett í Strassborg og hefur það að markmiði að safna, vinna og dreifa upplýsingum um hljóð- og myndmiðlunarmarkaðinn í Evrópu. Miðstöðin safnar og gefur út bæði meginlegar og eigindlegar rannsóknariðurstöður um fjölmiðlamarkaðinn, auk lögfræðilegra- og fjármálaupplýsinga um fjölmiðla í Evrópu. Miðstöðin gefur út upplýsingaritíð IRIS-Legal Observations of the European Audiovisual Observatory og árlegt rit (Statistical Yearbook - Film, Television, Video & New Media in Europe). Þá gefur miðstöðin út ýmiskonar rit um ólíka þætti er snerta hljóð- og myndmiðla í Evrópu. Þess má jafnframt geta að Miðstöðin heldur viðamikla gagnabanka um lögfræðileg mál og fjármál er snerta hljóð- og myndmiðla í Evrópu, auk þess að halda úti heimasíðu. Evrópusambandið hefur verið þátttakandi í Evrópsku upplýsingamiðstöðinni um hljóð- og myndmiðla síðan árið 1999. Þá hefur verið tekin ákvörðun um að Evrópusambandið verði þátttakandi a.m.k. fram til ársins 2013.



Framkvæmdastjórn ESB er fulltrúi Evrópusambandsins í samstarfinu. Ísland hefur ekki tekið þátt í samstarfi evrópsku upplýsingamiðstöðvarinnar.

### 5.3. Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið

Á vettvangi Evrópusambandsins á sér stað margvíslegt samstarf um fjölmiðla almennt þó svo að megin áherslan sé á hljóð- og myndmiðlun. Þó er jafnframt um samstarf að ræða sem lýtur að nokkrum megin þáttum sem varða alla fjölmiðla. Hér í framhaldinu verður sjónum fyrst beint að samstarfi á vettvangi hljóð- og myndmiðlunar en því næst að öðru samstarfi á almennari nótum.

#### 5.3.1. Frá sjónvarpi án landamæra til hljóð- og myndmiðlunarþjónustu án landamæra

Samstarf ríkja á vettvangi bæði Evrópusambandsins (ESB) og Evrópska efnahagssvæðisins (EES) tekur fyrst og fremst til fjórfrelsisins svokallaða sem miðar að því að koma á einsleitum innri markaði og kerfi sem tryggir að samkeppni á þeim markaði verði ekki raskað. Í því felst sem kunnugt er afnám hindrana sem standa í vegi fyrir frjálsum vöruviðskiptum, frjálsri þjónustustarfsemi, frjálsum fjármagnsflutningum og frjálsri för fólks, sem og skilvirku samkeppniseftirliti.

Tilkoma gervihnattasjónvarps á níunda áratugnum gerði sjónvarp yfir landamæri auðveldara en áður og kallaði á aukið samstarf innan ESB varðandi löggjöf og lagaframkvæmd á þessum vettvangi. Fyrsta skrefið í þá átt var stigið árið 1989 með setningu tilskipunar nr. 89/552/EEC um sjónvarp án landamæra sem ætlað var að tryggja frelsi til sjónvarpsútsendinga á hinum innri markaði. Með tilskipuninni skuldbundu aðildarríkin sig til að leyfa sjónvarp frá öðrum aðildarríkjum að tilteknum lágmarkskröfum uppfylltum. Í þessum lágmarkskröfum fólst í fyrsta lagi að dagskrárefni innihéldi hvorki klám né stuðlaði að kynþáttahatri. Í öðru lagi að óheimilt væri að senda út efni til þess fallið að skaða börn á þeim tíma dags sem þau eru líkleg til að horfa á það. Í þriðja lagi að tryggja að meirihluti efnis (að undanskildum fréttum, íþróttafeni, leikjum, auglýsingum, fjarsölu og textavarpum) væri af evrópskum uppruna eftir því sem unnt var. Í fjórða lagi voru ítarlegar kröfur gerðar um innihald og lengd auglýsinga og aðgreiningu þeirra frá öðru efni. Enn fremur var lagt bann við tóbaksauglýsingum og ákveðnar skorður reistar við efni áfengisauglýsinga. Í fimmta lagi voru reglur sem miðuðu að því að tryggja að þjóðfélagslega þýðingarmiklir atburðir lytu ekki einkarétti til útsendingar þannig að markverður hluti almennings gæti ekki fylgst með í opinni dagskrá. Tilskipunin fól í sér að reglur upprunalandsins giltu um sjónvarpsefni, þ.e. reglur þess lands þar sem sjónvarpsstöð hafði staðfestu. Var þetta gert til að koma í veg fyrir að ein og sama sjónvarpsstöðin þyrfti að lúta lögsögu fleiri en eins ríkis vegna sömu dagskrárinnar.

Tilskipun um sjónvarp án landamæra var leidd í lög hér á landi með lögum nr. 82/1993 um breytingu á útvarpslögum nr. 68/1985. Tilskipuninni var svo breytt með tilskipun nr. 97/36/EC og voru þær breytingar leiddar í lög með nógildandi útvarpslögum.

Tilskipun um sjónvarp án landamæra með síðari breytingum fjallar einungis um hefðbundnar sjónvarpsútsendingar, þ.e. útsendingar með rafsegulbylgjum frá einum punkti til margra. Hún tekur því ekki til dreifingar dagskrárefnis á internetinu eða annarrar þjónustu eftir pöntun (e. on-demand services). Óhætt er að segja að umfangsmiklar tækniframfarir hafi orðið frá því hún tók gildi og landslag þessa markaðar breyst gífurlega. Það þótti því nauðsynlegt að taka

hana til gagngerrar endurskoðunar og var afraksturinn tilskipun um hljóð- og myndmiðlunarþjónustu nr. 2007/65/EC, sem bæði breytir heiti löggjafarinnar og rýmkar gildissvið hennar verulega.

Hin nýja tilskipun hefur að geyma yfirgripsmikið regluverk sem tekur til allrar hljóð- og myndmiðlunarþjónustu, þ.m.t. hljóð- og myndmiðlunarþjónustu eftir pöntun. Með henni eru ýmsar reglur rýmkaðar og sveigjanleiki aukinn auk þess sem reglur um sjónvarpsauglýsingar eru nútímavæddar m.a. í þeim tilgangi að auðvelda fjármögnun hljóð- og myndmiðlunarefnis. Með hinni nýju tilskipun er leitast við að svara þeim tækniframförum sem orðið hafa og bæði efla og jafna samkeppni á þessum markaði í Evrópu með því að setja nýjar tegundir miðlunar hljóð- og myndefnis undir sama hatt og hefðbundið sjónvarp. Þá eru grundvallarstoðir eldri tilskipunar treystar og áhersla lögð á menningarlega fjölbreytni, vernd barna, neytendavernd, fjölbreytni fjölmiðla og baráttuna við fordóma á grundvelli kynþáttar og trúarskoðana. Loks er með hinni nýju tilskipun lögð áhersla á það að í aðildarríkjunum starfi öflugir og sjálfstæðir aðilar sem hafi eftirlit með framkvæmd löggjafar á þessu sviði og annist framfylgni hennar.

Rétt þykir að víkja nokkrum orðum að helstu breytingum sem tilskipun um hljóð- og myndmiðlunarþjónustu hefur í för með sér á tilskipun um sjónvarp án landamæra.

Svo sem fyrr greinir er gildissvið tilskipunarinnar rýmkað verulega. Hljóð- og myndmiðlunarþjónusta tekur þannig til hefðbundinna sjónvarpsútsendinga, svokallaðrar línulegrar hljóð- og myndmiðlunarþjónustu, sem og hljóð- og myndmiðlunarþjónustu eftir pöntun, svo kallaðrar ólínulegrar hljóð- og myndmiðlunarþjónustu. Til þess að slík þjónusta falli undir tilskipunina þarf henni hins vegar að vera beint að almenningi í þeim tilgangi að upplýsa, skemmta eða mennta. Í þessu sambandi skal þess þó getið að þær reglur sem gilda um hljóð- og myndmiðlunarþjónustu eftir pöntun eru að nokkru leyti rýmri en þær sem gilda um hefðbundnar sjónvarpsútsendingar og ræðst það einkum af því vali sem kaupandi slíkrar þjónustu hefur.

Tilskipunin mælir jafnframt fyrir um samstarf á milli aðildarríkjanna í tilvikum þar sem útsendingu frá hljóð- og myndmiðlunarþjónustuveitanda í einu aðildarríki er að fullu eða verulegu leyti beint að móttakendum í öðru aðildarríki, hafi síðarnefnda aðildarríkið nýtt sér heimild sína til að setja strangari reglur um einhverja þá þætti sem tilskipunin mælir fyrir um. Umrætt ákvæði er sett til þess að koma í veg fyrir að hljóð- og myndmiðlunarþjónustuveitendur geti farið í kringum lög þess aðildarríkis sem þjónusta þeirra er í raun ætluð með því að stofnsetja sig í aðildarríki sem hefur frjálslegri löggjöf.

Þá er gerð krafa um gagnsæi á markaði fyrir hljóð- og myndmiðlunarþjónustu og skylda lögð á öll þau fyrirtæki sem á honum starfa að veita upplýsingar um eignarhald og annað nauðsynlegt til að greina hver fer með yfirráð í þeim.

Tilskipunin mælir að sama skapi fyrir um að allir fjölmiðlaþjónustuveitendur sem hafa staðfestu á EES-svæðinu skuli hafa aðgang að atburðum sem teljast þýðingarmiklir fyrir almenning og eru sendir út á grundvelli einkaréttarsamninga í þeim tilgangi að flytja stuttar fréttir af viðkomandi viðburði. Tilgangur ákvæðisins er að greiða fyrir frjálsu flæði upplýsinga.

Þá leggur tilskipunin þá skyldu á aðildarríkin að þau tryggi að veitendur hljóð- og myndmiðlunarþjónustu eftir pöntun komi evrópskum verkum á framfæri á sama hátt og aðrir fjölmiðlaþjónustuveitendur.

Tilskipunin skilgreinir enn fremur við hvaða aðstæður og í hvaða dagskrárliðum aðildarríkjunum er frjálst að heimila vöruinnsetningu. Aðildarríkin geta þó mælt fyrir um að strangari reglur skuli gilda að þessu leyti um þá fjölmiðlaþjónustuveitendur sem heyra undir lögsögu þeirra.

Hvað sjónvarpsauglýsingar varðar gilda enn sömu efnistakmarkanir og áður. Reglur um magntakmarkanir sem og auglýsingainnskot hafa hins vegar verið rýmkaðar. Takmarkanir á tímalengd auglýsingainnskota á hverri klukkustund eru þó enn óbreytt og slík innskot mega því ekki vara lengur en alls 12 mínútur á hverri klukkustund.

Ætlunin með auknum sveigjanleika í þessu sambandi sem og reglum um vöruinnsetningu er að skjóta sterkari stoðum undir efnahagslega afkomu fjölmiðlaþjónustuveitenda að teknu tilliti til hagsmuna neytenda.

Þá leggur tilskipunin skyldu á bæði aðildarríkin og framkvæmdastjórnina til að tryggja að skorður séu settar við hljóð- og myndsendingum í viðskiptaskyni sem ætlað er að hvetja börn til neyslu á matvælum og drykkjarvörum sem innihalda efni sem ekki er mælt með að séu í óhóflegum mæli hluti af mataræði, einkum fitu, transfitusýrur, salt/natríum og sykur.

Tilskipunin mælir enn fremur fyrir um að hljóð- og myndmiðlunarefni eftir pöntun sem er til þess fallið að hafa skaðleg áhrif á líkamlegan, andlegan eða siðferðilegan þroska barna sé þeim að jafnaði óaðgengilegt.

Með tilskipuninni er jafnframt stefnt að því að auka aðgengi sjón- og heyrnarskertra að hljóð- og myndmiðlunarefni. Aðildarríkin skulu því hvetja fjölmiðlaþjónustuveitendur undir lögsögu sinni til að tryggja að sú þjónusta sem þeir veita sé smám saman gerð aðgengilegri sjón- og heyrnarskertum, til dæmis með hljóðlýsingum og textun.

Sameiginlegt og/eða sjálfseftirlit (e. co- and self-regulation) hefur á mörgum sviðum reynst vel í ýmsum aðildarríkjum. Með það að leiðarljósi skyldar tilskipunin aðildarríkin til að hvetja til slíkrar reglusetningar um þau atriði sem með henni eru samræmd að því marki sem réttarkerfi þeirra heimila.

Loks mælir tilskipunin fyrir um að eftirlitsstofnanirnar í aðildarríkjunum skuli hafa með sér samstarf og skiptast á nauðsynlegum upplýsingum um framkvæmd tilskipunarinnar bæði sín á milli sem og við framkvæmdastjórnina í þeim mæli sem þörf er á.

Í drögum að tilskipuninni var lengst af gerð sú krafa að aðildarlöndum væri skylt að tryggja sjálfstæði stjórnsýslustofnanna er færu með eftirlit með fjölmiðlaþjónustuveitendum. Á lokasprettinum var þó afráðið að umrætt ákvæði yrði ekki hluti af tilskipuninni, en eftir stendur að eftirlit og framkvæmd gerir ráð fyrir að sjálfstæð stjórnsýslustofnun hafi eftirlit með framkvæmd hljóð- og myndmiðlunarmarkaðarins í hverju aðildarlandi.

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur komið upp tengslafundum fyrir hinar sjálfstæðu stjórnsýslustofnanir til að þær geti sem best framfylgt tilskipunum sambandsins. Hittast slíkar stofnanir því reglulega á fundum með framkvæmdastjórn Evrópusambandsins til að ræða sameiginleg álitafni er snerta hljóð- og myndmiðla.

Þess skal að endingu getið að með þeim breytingunum sem gerðar voru á tilskipun um sjónvarp án landamæra árið 1997, var sett á fót tengslanefnd hjá framkvæmdastjórninni um hljóð- og myndmiðla („Contact Committee“). Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins stýrir tengslanefndinni og á hvert aðildaland fulltrúa í henni. Þá hafa EFTA, Noregur og Ísland áheyrnarfulltrúa í tengslanefndinni. Hlutverk tengslanefndarinnar er að skiptast á upplýsingum við innleiðingu tilskipana um hljóð- og myndmiðla. Einnig er hlutverk nefndarinnar að fylgjast með breytingum sem verða í hljóð- og myndmiðlunarmarkaði og skiptast á skoðunum. Þá er það hlutverk nefndarinnar að aðstoða aðildarlönd við að senda tölulegar upplýsingar um fjölmiðlamarkaðinn eins og tilskipunin gerir ráð fyrir. Tengslanefndin fylgist einnig sérstaklega með tækniframþróun sem á sér stað á hljóð- og myndmiðlunarmarkaði.

### 5.3.2. Annað samstarf

Fjölmiðlun er afar mikilvæg atvinnugrein innan Evrópusambandsins. Þess ber að geta að við aðeins hljóð- og myndmiðlun starfar meira en ein milljón manna. Þessi þáttur atvinnulífsins hefur því verulega efnahagslega þýðingu auk þess sem fjölmiðlar hafa veigamiklu félagslegu og menningarlegu hlutverki að gegna. Þá eru fjölmiðlar mikilvægir til að miðla upplýsingum og fréttum þannig að borgarar geti metið og myndað sér skoðanir og þannig orðið virkir þátttakendur í lýðræðislegri umræðu aðildarríkjanna. Sjónvarp er án efa ein mikilvægasta uppspretta upplýsinga og afþreyingar í evrópsku samfélagi þar sem viðtæki er á nánast hverju heimili og meðal Evrópubúi horfir á sjónvarp í 150-260 mínútur á degi hverjum. Í þessu sambandi er einnig vert að hafa í huga að sjónvarp er jafnan talið hafa verulegan slagkraft og þar með viðtæk áhrif á skoðanamyndun almennra borgara á flestum sviðum. Þá hefur útbreiðsla nýrra miðla og nýrra miðlunarleiða svo sem rafrænna ritmiðla vaxið ört á undanförunum árum og aukið þörfina á frekara samstarfi á þessu sviði.

Í ljósi þessa hafa aðildarríki Evrópusambandsins með sér umtalsvert samstarf á þessum vettvangi, til viðbótar því regluverki sem útlistað var í kafla 4.3.1, auk þess sem ESB á í margvíslegu ytra samstarfi bæði við þriðju ríki og ýmsar alþjóðastofnanir. Aðildarríki EFTA hafa á grundvelli EES-samningsins tekið þátt í hluta þessa samstarfs. Hér á eftir verður greint frá meginþáttum þess og tiltekið eftir því sem við á hvort Ísland er þátttakandi í því á grundvelli EES-samningsins og hvernig þeirri þátttöku er þá háttað.

### 5.3.3. Vernd barna og ungmenna

Innan ESB er lögð rík áhersla á það að þróun fjölmiðlunar haldist í hendur við vernd almennra hagsmuna allra evrópskra borgara, einkum og sér í lagi barna og ungmenna. Svo sem áður greinir er að finna sérstök ákvæði í sjónvarpstilskipuninni sem og hinni nýju hljóð- og myndmiðlunartilskipun um vernd barna og ungmenna gegn efni sem er til þess fallið að hafa alvarleg skaðvænleg áhrif á líkamlegan, andlegan eða siðferðilegan þroska þeirra auk þess sem veitendum hljóð- og myndmiðlunarþjónustu eftir pöntun ber að gera sérstakar ráðstafanir til að tryggja að börn og ungmenni hafi ekki aðgang að slíku efni. Vegna hinnar öru tækniþróunar á þessum vettvangi og aukinnar útbreiðslu nýrra miðla hafa aðildarríkin einnig með sér samstarf að þessu leyti í víðara samhengi.

Til viðbótar við ákvæði tilskipananna koma síðan fyrirmæli frá Evrópuþinginu og ráðinu um vernd barna og ungmenna og mannlega reisn í öllum rafrænum ritmiðlum sem aðildarríkjum Evrópusambandsins ber að taka mið af við lagasetningu á þessum vettvangi („Recommendation on the Protection of Minors and Human Dignity and on the Right of Reply“ frá 20. desember 2006 og „Recommendation on the protection of minors and human dignity in audiovisual and information services“ frá 28. maí 1998). Á grundvelli þessara fyrirmæla ber aðildarríkjunum m.a. að leitast við að innleiða andsvarsrétt eða sambærilegan rétt í netmiðlum, stuðla að ábyrgri notkun barna og ungmenna á því sem upplýsingasamfélagið hefur upp á að bjóða, hvetja fjölmiðlaþjónustuveitendur á internetinu og önnur netfyrirtæki til að berjast gegn mismunun á grundvelli kyns, kynþáttar, trúar eða skoðana, fötlunar, aldurs eða kynhneigðar, án þess þó að takmarka tjáningar- eða prentfrelsi, setja siðareglur í samráði við fag- og eftirlitsaðila og leita leiða til að berjast gegn allri ólöglegri starfsemi sem er til þess fallin að hafa skaðleg áhrif á börn og ungmenni á internetinu. Samkvæmt fyrirmælunum ber þeim sem starfa á þessum vettvangi jafnframt að sýna samfélagslega ábyrgð með því að vinna að sömu markmiðum eftir því sem kostur er.

Þá hefur framkvæmdastjórnin sent frá sér tilmæli um vernd neytenda, einkum barna og ungmenna, varðandi notkun tölvuleikja („Communication of The European Commission on protection of consumers, in particular minors, in respect of the use of video games“). Tölvuleikir eru eitt vinsælasta afþreyingarefni evrópskra borgara í hinum ýmsu aldursflokkum og samfélagshópum. Þá hafa vinsældir gagnvirkra tölvuleikja aukist mikið á undanförunum árum sem og vinsældir tölvuleikja á internetinu og er nú um að ræða iðnað sem veltir gífurlegum fjárhæðum. Þessar síauknu vinsældir hafa jafnframt stuðlað að framförum á fjarskiptamarkaði og aukinni útbreiðslu þriðju kynslóðar farsíma. Af þessum sökum eru tölvuleikir miðlunarform í fremstu röð og tjáningarfrelsi bæði þeirra sem þá skapa og þeirra sem þá spila þarft umhugsunarefni að mati framkvæmdastjórnarinnar. Þess ber þó að gæta að tölvuleikir geta haft veruleg sálræn áhrif á börn og ungmenni og því þarf að tryggja að þeim sé búin fullnægjandi vernd og að börn og ungmenni hafi ekki aðgang að tölvuleikjum sem eru til þess fallnir að hafa skaðvænleg áhrif á líkamlegan, andlegan eða siðferðilegan þroska þeirra. Umrædd tilmæli bera þess glöggt merki að framkvæmdastjórninni er umhugað að skapa eðlilegt jafnvægi á milli þessara tveggja þátta. Með þeim er þannig lögð áhersla á að aðildarríkin taki upp PEGI kerfið svo kallaða sem byggir á því að tölvuleikir séu auðkenndir með sérstöku merki sem gefur til kynna hvort innihald þeirra sé viðeigandi fyrir einstaka aldurshópa og gerir þannig foreldrum auðveldara að velja tölvuleiki sem hæfa börnum þeirra. Þess er jafnframt freistað með tilmælunum að vekja alla þá sem hagsmuna hafa að gæta, til umhugsunar og hvetja þá til að leita leiða til að skapa fullnægjandi jafnvægi á milli tjáningarfrelsis og verndar barna og ungmenna að þessu leyti.

Sérstakur liður í vernd barna- og ungmenna að þessu leyti er SAFT verkefnið svokallaða sem Ísland tekur þátt í á grundvelli EES-samningsins. SAFT - Samfélag, fjölskylda og tækni, er vakningarátak um örugga tækninotkun barna og unglinga. Verkefnið er hluti af Safer Internet Action Plan, aðgerðaáætlun Evrópusambandsins um öruggari netnotkun og er styrkt af Evrópusambandinu. Samningsaðili við ESB hér á landi er Heimili og skóli - landssamtök foreldra, sem sér um að annast útfærslu og framkvæmd verkefnisins að öllu leyti fyrir Íslands hönd.

Heimili og skóli er í samstarfi við önnur lönd í Evrópu og deilir með þeim upplýsingum, aðferðafræði og þekkingu. Markmiðið er að til verði sameiginlegur evrópskur sjóður

þekkingar og aðferðafræði á þessu sviði sem styður hið jákvæða og hamlar gegn neikvæðum hliðum upplýsingatækninnar.

Samningsaðilum að verkefninu er ætlað að hanna og framkvæma markvisst vakningarátak um örugga og ábyrga notkun á internetinu og tengdum miðlum. Þá er markmiðið að efla vitund um hvernig hægt er að njóta netsins og nýrra miðla á öruggan, jákvæðan, skemmtilegan og fræðandi hátt. SAFT er ætlað að ná til barna og unglunga, foreldra, netþjónustuaðila og skólakerfisins. Lögð er áhersla á siðferði á internetinu, persónuvernd, farsímaöryggi auk þess sem verkefninu er ætlað að veita fræðslu um tölvuleiki og gagnrýna netnotkun.

Fræðslan felur m.a. í sér dreifingu kennsluefnis í grunnskóla, jafningjafræðslu, söfnun og dreifingu upplýsinga til dæmis um notkun tölvuleikja meðal barna, um það hvort munur er á notkun kynjanna á netinu og nýjum miðlum og um mismunandi notkun þessara miðla í eldri og yngri hópum barna. Þá hefur verið gert markvisst fræðslu- og upplýsingaáttak fyrir foreldra svo að þeir verði betur í stakk búnir til að fræða börn sín og njóta netsins og nýrra miðla með þeim. Einnig er reynt að hafa víðtækt samstarf og samræmt áttak á landsvísu við aðila innan stjórnsýslunnar, þá sem koma að menntun og tómstundastarfi barna og unglunga, netþjónustuaðila, forvarnaraðila, foreldra, fjölmiðla og börn og unglunga.

#### 5.3.4. Evrópsk kvikmyndagerð

Hluti af regluverki ESB á þessum vettvangi lýtur að evrópskum kvikmyndum og evrópskri kvikmyndagerð og miðar að því að styrkja nefndan iðnað eftir því sem kostur er og varðveita þau verðmæti sem þegar hafa skapast. Þannig hefur framkvæmdastjórnin sett reglur sem heimila að gerð kvikmynda sé styrkt af einstökum aðildarríkjum svo framarlega sem slíkt hamlar ekki samkeppni á innri markaði ESB og að tilteknum frekari skilyrðum uppfylltum. Markmiðið með reglunum er að efla evrópska menningu og gera evrópskan kvikmyndaíðnað betur samkeppnishæfan á alþjóðavettvangi.

Eitt af hlutverkum ESB samkvæmt Rómarsáttmálanum er að hvetja aðildarríkin til samstarfs um vernd evrópskra menningarverðmæta, þ.m.t. evrópskra kvikmynda. Í því skyni hafa Evrópuþingið og ráðið sent frá sér fyriræli þar að lútandi, hvar áhersla er lögð á mikilvægi þess að evrópskum kvikmyndaarfi sé kerfisbundið safnað saman, hann skráður, verndaður og endurbættur, til að tryggja að unnt sé að miðla honum áfram til komandi kynslóða og aðildarríkjunum gert skylt að grípa til viðeigandi ráðstafana í því skyni („Recommendation to Member States on film heritage“, frá árinu 2005).

Þá ber að nefna að í sjónvarpstilskipuninni og hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni er að finna ákvæði sem eru liður í þessu samstarfi aðildarríkjanna og skylda fjölmiðlaþjónustuveitendur til að gera evrópsku hljóð- og myndmiðlunarefni hátt undir höfði. Þar er einnig að finna tilteknar reglur um það hvernig koma eigi því efni á framfæri og efla framleiðslu þess svo sem nánar verður útlistað síðar.

#### 5.3.5. MEDIA áætlunin

MEDIA er skammstöfun á "Measures to Encourage the Development of the European Industry of the Audiovisual Production" sem útleggst á íslensku, átak til eflingar evrópskum kvikmynda-, sjónvarps- og margmiðlunariðnaði. MEDIA áætlunin er á vegum Evrópusambandsins og gildir frá 1. janúar 2007 til 31. desember 2013. Veittar verða um 700 milljónir Evra á tímabilinu. EFTA ríkin Ísland, Noregur og Lichtenstein eiga aðild að áætluninni fyrir tilstilli EES samningsins.

MEDIA áætluninni er ætlað að styðja við evrópska hljóð- og myndmiðlunariðnaðinn með ýmiskonar stuðningsaðgerðum. Henni er ætlað að styrkja framhaldsmenntun og þjálfun fagfólks, undirbúning verkefna eða verkefnapakka og dreifingu og markaðssetningu myndefnis. Styrkir eru veittir til leikins efnis, heimildarmynda, teikni- og hreyfimynda og margmiðlunarverkefna.

Markmið MEDIA áætlunarinnar er jafnframt að styrkja alþjóðlega dreifingu á evrópskum myndum og margmiðlunarefni og að efla samspil á milli markaðsins og styrkjakerfa. Þá er áætluninni ætlað að vera nógu sveigjanleg til að geta aðlagð sig að tækniþróun sem vafalítið mun eiga sér stað á tímabilinu. Einnig á áætlunin að styrkja sérstaklega verkefni frá svæðum þar sem kvikmynda-, sjónvarps- og margmiðlunariðnaðurinn er rýr og verkefni frá litlum málsvæðum.

#### 5.3.6. Efni fyrir nýja miðla

Í byrjun árs 2008 fór framkvæmdastjórn Evrópusambandsins af stað með nýtt verkefni sem hefur það að markmiði að auka efni fyrir nýja miðla (e. Content On-line). Er verkefninu ætlað að koma á auknu samstarfi milli framleiðenda efnis, fjarskiptafyrirtækja og internet fyrirtækja. Áætlunin er að notendum standi til boða meira evrópskt höfundarréttavarið efni fyrir nýja miðla. Jafnframt er markmiðið að auðvelda flæði efnis yfir landamæri aðildarríkja.

Framkvæmdastjórnin telur að skortur á evrópsku efni fyrir nýmiðla geri það að verkum að tæknileg framþróun sé hægari en nauðsynlegt er. Þar sem nýmiðlun er enn í mótun, er óvíst hvaða efni notendur vilja og hvernig þeir vilja nýta efnið. Slík óvissa gerir það að verkum að frameiðendur hafa verið hikandi við að bjóða efni sitt. Markmið verkefnisins er því að gera fjölmiðlajónustuveitendum, fjarskiptafyrirtækjum og framleiðendum efnis auðveldara að bjóða efni yfir landamæri, að koma í veg fyrir eða minnka einkarétt á efni, að gæta að því að efni sé nýtt og að koma í veg fyrir að efni sé vöndlað saman í sérstaka áskriftarpakka.

Þá er markmið verkefnisins að minnka sjóræningjaefni á netinu. Hægt er að ná slíku takmarki m.a. með aukinni fræðslu um gildi höfundarréttar og með því að auka samvinnu milli framleiðenda efnis, notenda og fjarskiptafyrirtækja. Þá er einnig áætlunin að auka notkun á tækni sem auðveldar réttihöfum að hafa stjórn á því efni sem í boði er. Að mati framkvæmdastjórnarinnar þarf að minnka óvissu fyrirtækja á markaði, tryggja sanngjarnt endurgjald rétthafa og auka efni á nýmiðlum fyrir þær 500 milljónir notenda sem eru á evrópskum markaði.

#### 5.3.7. Fjölmiðlalæsi

Evrópusambandið hefur í síauknum mæli lagt áherslu á fjölmiðlalæsi. Hefur sjónum sérstaklega verið beint að börnum og unglingum í þessu sambandi, aðallega hvað varðar læsi á nýjum miðlum. (t.d. SAFT verkefnið). Ástæðan eru hraðar tæknibreytingar sem gera það að verkum að mikilvægt verður fyrir evrópska borgara að skilja hvernig upplýsingar, hugmyndir og skoðanir verða til, hvernig þeim er komið á framfæri og miðlað í nútíma samfélögum. En til þess að geta verið virkir þátttakendur í lýðræðisríkjum í dag þurfa borgarar að vera fjölmiðlalæsir.

Framkvæmdastjórnin skilgreinir hugtakið fjölmiðlalæsi sem geta borgara til að nota, greina og meta mátt mynda, hljóðs og skilaboða í samtímamenningunni sem verða á vegi þeirra á degi hverjum. Einnig hæfninni til að eiga í samskiptum í gegnum hljóð- og myndmiðla. Fjölmiðlalæsi tekur til allra fjölmiðla, s.s. sjónvarps og kvikmynda, hljóðvarps og tónlistar, prentmiðla, internetsins og annarra nýrra stafrænna boðskiptaleiða.

Markmið fjölmiðlalæsis er að auka skilning á ólíkum skilaboðum í fjölmiðlum. Það á að hjálpa notendum að bera kennsl á hvernig skilaboðum er komið áleiðis í gegnum fjölmiðla, hvernig fjölmiðlar eru skoðanamyndandi, hvernig þeir skapa alþýðumenningu og hvernig þeir hafa áhrif á val okkar. Fjölmiðlalæsi á að gera notendum kleift að auka gagnrýna hugsun til að þeir geti dregið skynsamur ályktanir af þeim skilaboðum í fjölmiðlum sem notendur hafa aðgang að. Fjölmiðlalæsi er talið til grunnréttinda hvers borgara í öllum ríkjum heimsins. Þá er fjölmiðlalæsi talið nauðsynlegt til að borgarar geti nýtt tjáningarfrelsið og haft aðgang að upplýsingum. Það er álit framkvæmdastjórnarinnar að fjölmiðlalæsi sé í raun grunnurinn að virku lýðræði.

Vivane Reding, framkvæmdastjóri fjölmiðla og fjarskipta hjá Evrópusambandinu hefur m.a. látið hafa eftir sér að fjölmiðlalæsi nú, sé jafnmikilvægt fyrir þátttöku borgara í lýðræðissamfélagi og læsi var í upphafi 19. aldar. Í skýrslum Evrópusambandsins um fjölmiðlalæsi er minnt á hversu mikilvægt læsi, þ.e. að lesa, skrifa og skilja texta hefur verið fyrir vitsmunalega og félagslega framþróun í vestrænum samfélögum. Í dag, skiptir hins vegar sköpum að vera læs á fjölmiðla í víðtækri merkingu þess hugtaks, þ.e. að vera læs á nýja miðla, auglýsingar, netið, hljóð- og myndmiðla o.fl. Þar sem fjölmiðlar hafa mikil félagsleg og efnahagsleg áhrif er það álit framkvæmdastjórnarinnar að fjölmiðlalæsi, sérstaklega með tilkomu nýrra miðla, sé ein meginforsenda þess að borgari geti talist fullgildur og virkur í lýðræðisríki. Fjölmiðlar eru mikilvæg uppspretta evrópskra borgara til að skilja samfélag sitt og vera þátttakendur í lýðræðislegri umræðu. Því er aukið fjölmiðlalæsi talið samræmast markmiðum Evrópusambandsins um áframhaldandi þróun upplýsingasamfélagsins.

Þann 20. ágúst 2009 birti framkvæmdastjórn Evrópusambandsins ný tilmæli til aðildarríkjanna um fjölmiðlalæsi (Recommendation on media literacy in the digital environment for a more competitive audiovisual and content industry and inclusive knowledge society). Þar er því beint til aðildarríkjanna í samvinnu við stjórnsýslustofnanir þær sem hafa eftirlit með hljóð- og myndmiðlum og netmiðlum og eftir atvikum persónuverndarstofnunum að stuðla að því að hagsmunaaðilar á sviði fjölmiðla og nýrra miðla setji sér reglur. Jafnframt er þeim tilmælum beint til aðildarríkjanna að efla rannsóknir og setja á stofn verkefni til að efla fjölmiðlalæsi. Þá er lagt til að fjölmiðlalæsi verði hluti af námsskrá í skólum auk þess sem fjölmiðlalæsi er talin ein af þáttum lykilhæfni (e. key competences) í því sem hefur verið kallað nám alla ævi (e. lifelong learning) og nær til náms á öllum skólastigum, endurmenntun og fullorðinsfræðslu. Einnig er yfirvöldum ætlað að vekja athygli á þeirri hættu sem felst í því að koma



persónuupplýsingum á framfæri í gegnum allskyns samskiptakerfi, að efla þekkingu notenda, sérstaklega ungs fólks, foreldra og kennara.

Síðan í nóvember 2000, hefur framkvæmdastjórn ESB sett á fót þrjú vinnuhópa til að efla fjölmiðlalæsi. Framkvæmdastjórnin hefur jafnframt varið 3,5 milljónum Evra til 30 verkefna til að stuðla að auknu fjölmiðlalæsi. Þá hefur framkvæmdastjórnin látið gera könnun á fjölmiðlalæsi meðal aðildarlandanna til að leggja rækt við og bæta fjölmiðlalæsi innan Evrópu. Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá árinu 2006 kemur fram að fjölmiðlalæsi borgara er afar mismunandi innan einstakra ríkja sambandsins. Þá kemur jafnframt fram að enginn einn staðall er fyrir hendi til að meta fjölmiðlalæsi og mikil þörf er fyrir áframhaldandi rannsóknir til að búa slíkan staðal til. Það er ljóst að fjölmiðlalæsi er lykil þáttur þess að það markmið náist sem sett er fram í svokallaðri i2010 áætluninni um upplýsingasamfélagið en henni er m.a. ætlað að efla samkeppnishæfni Evrópuríkja í upplýsingatæknimálum.

Fjögur lönd virðast vera í fararbroddi markvissrar uppbyggingar fjölmiðlalæsis, en það eru Ástralía, Suður-Afríka, Kanada og Bretland. Í Bretlandi má rekja upphaf þessarar þróunar allt til fjórða áratugar nýliðinnar aldar. Mikill áhugi er jafnframt á fjölmiðlalæsi í ýmsum löndum Evrópu, einkum Frakklandi, Þýskalandi, Niðurlöndum, Ítalíu, Grikklandi, Sviss og Austurríki, þótt þau standi enn talsvert að baki fyrr nefndum þjóðum á þessi sviði.

Þess má geta að kennsla í fjölmiðlalæsi hófst í finnskum grunnskólum árið 1970 og 1977 í framhaldsskólum. Slík fræðsla hófst í norskum grunnskólum árið 1974 og 1985 var hún eflid til muna. Í sænskum grunnskólum hefur fræðslan verið skyldugrein frá árinu 1980 en í Danmörku hefur fræðsla um fjölmiðlalæsi og notkun miðla verið hluti af námsefni grunnskólanna frá 1970.

Bent hefur verið á að íslensk stjórnvöld hafa mótað stefnu sem varðar meðal annars tengsl menntunar og miðla, og stuðlað að hagnýtingu upplýsingatækni í skólum og aukinni fræðslu á því sviði. Markviss kennsla í fjölmiðlalæsi eins og hún tíðkast í ýmsum nágrennalöndum okkar hefur hins vegar ekki náð fótfestu hér á landi.

#### 5.3.8. Fjölbreytni fjölmiðla

Innan ESB er rík áhersla lögð á að vernda fjölbreytni fjölmiðla, sem jafnan er talið eitt af frumskilyrðum þess að réttur til upplýsinga og tjáningarfrelsi séu tryggður með fullnægjandi hætti.

Aukin samþjöppun á fjölmiðlamarkaði og áhrif hennar á fjölbreytni fjölmiðla og tjáningarfrelsi hefur verið framkvæmdastjórninni sem og ráðamönnum í aðildarríkjum ESB nokkuð áhyggjuefni um skeið. Í ljósi þess hefur framkvæmdastjórnin hleypt af stokkunum svo kallaðri þriggja þrepa áætlun til að efla umræðuna um fjölbreytni fjölmiðla innan ESB.

Umrædd þriggja þrepa áætlun byggir á því að innan hugtaksins fjölbreytni fjölmiðla rúmist ekki einungis dreift eignarhald á fjölmiðlum heldur einnig að borgararnir hafi aðgang að margvíslegum upplýsingum svo þeir geti myndað sér skoðun án þess að verða fyrir óhóflegum áhrifum frá einum ráðandi fjölmiðli. Þá þurfi borgararnir einnig gagnsætt kerfi sem tryggir að tiltrú þeirra á raunverulegt sjálfstæði fjölmiðla sé til staðar.

Fyrst þrep áætlunarinnar fólst í því að framkvæmdastjórnin útbjó vinnuskjal sem fjallaði almennt um aðgerðir samtaka og stofnana ýmiss konar til eflingar á fjölbreytni fjölmiðla. Er sjónum þar einkum beint að þeirri vinnu sem fram hefur farið á vettvangi Evrópuráðsins. Jafnframt var í vinnuskjalinu fjallað almennt um fjölmiðlamarkaðinn í Evrópu og sérstöðu hans. Mikilvægi sjálfstæðra eftirlitsstofnana á sviði fjölmiðla voru tíunduð og áhrif nýrra miðla á fjölbreytni þeirra. Að lokum var landslagið á fjölmiðlamörkuðum einstakra aðildarríkja og regluverk á þessu sviði útlistað. Annað þrep áætlunarinnar fólst í sjálfstæðri og óháðri rannsókn á fjölbreytni fjölmiðla í aðildarríkjum ESB. Rannsakendum var ætlað að búa til mælistiku til að meta fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði. Rannsókninni var jafnframt ætlað að lýsa þeim lagalegu, félagslegu, menningarlegu og efnahagslegum þáttum sem veita vísbendingar um fjölbreytni fjölmiðla. Að rannsókninni unnu Kapólski háskólinn í Löven, Viðskiptaháskólinn í Jönköping, Central European University og Ernst & Young í Belgíu. Voru niðurstöður rannsóknarinnar kynntar í júní 2009. Síðasta þrepið gerir svo ráð fyrir því að framkvæmdastjórnin sendi frá sér tilmæli um þetta efni. Áætlað er að umrædd tilmæli komi á árinu 2010.

#### 5.3.9. Ytra samstarf

Svo sem áður greinir hafa aðildarríki ESB með sér margvíslegt samstarf á vettvangi fjölmiðlunar. Það er þó ekki síður mikilvægt fyrir ESB að hafa samstarf við þriðju aðila á þessu sviði þar sem starfsumhverfi verður æ alþjóðlegra og þörfin á alþjóðlegum lausnum á ýmsum þáttum því sífellt meira aðkallandi.

Ytra samstarf ESB á þessum vettvangi er fjölbreytilegt. Í því skyni má nefna framkvæmdina á stækkun ESB. Ríki sem sótt hafa um inngöngu í ESB þurfa m.a. að aðlaga löggjöf sína á vettvangi hljóð- og myndmiðlunar að reglum sambandsins og sýna fram á að þau geti staðið undir þeim kröfum sem gerðar eru. Þá ber að nefna nágrannastefnu ESB (e. The European Neighbourhood Policy). Með henni er ætlunin að veita þeim ríkjum sem eiga landamæri við ESB til austurs og suðurs tækifæri til að taka þátt í þeirri vinnu sem fer fram innan sambandsins og efla samskipti við þau sem frekast má. Samstarf á vettvangi hljóð- og myndmiðlunar er liður í nágrannastefnu ESB og miðar að því að efla gagnkvæman skilning og skiptast á skoðunum um málefni á því sviði, auk þess sem ESB og nefnd ríki hafa með sér samvinnu í baráttunni gegn kynþáttafordómum. Loks skal þess getið að ESB tekur þátt í samstarfi um þessi málefni innan ýmissa alþjóðasamtaka og má auk þess samstarfs sem áður hefur verið greint frá á vettvangi Evrópuráðsins í því sambandi nefna Alþjóðaviðskiptastofnunina (WTO), Efnahags- og framfarastofnunina (OECD), Menningarmálastofnun Sameinuðu þjóðanna (UNESCO) og Alþjóða hugverkastofnunina (WIPO).

## VI.

### *Stjórnsýsla fjölmiðlamála í helstu samanburðarlöndum.*

Af sögulegum ástæðum hefur verið mun meira eftirlit með hljóð- og myndmiðlum en prentmiðlum. Stjórnsýslustofnanir þær sem eiga að framfylgja lögum um fjölmiðla, hafa yfirleitt aðeins það hlutverk að framfylgja lögum um hljóð- og myndmiðla, en þó eru ýmis dæmi um þeim sé jafnframt falið að framfylgja tilteknum lögum sem varða fjölmiðla í

víðtækari skilningi, t.d. banni við auglýsingum á áfengi og tóbaki. Ástæða þessa er sú að regluverk það sem gildir um prentmiðla er mun minna í sniðum en regluverkið í kringum sjónvarp og hljóðvarp. Þá er regluverk um rafræna prentmiðla og raunar internetið í heild enn í mikilli mótun. Stjórnsýslustofnanir aðildaríkjanna hafa yfirleitt það hlutverk að veita leyfi til hljóð- og myndmiðlunar; hafa eftirlit með efnisinnihaldi (svo sem. reglum um auglýsingar, efni sem inniheldur klám og ofbeldi); hafa eftirlit með því að fjölmiðlaþjónustuveitendur starfi lögum samkvæmt og geti gripið til viðeigandi aðgerða (s.s. áminninga, sekta og leyfissviptinga) fari fjölmiðlaþjónustuveitendur ekki að lögum. Þá hafa þessar stofnanir einnig hlutverki að gegna við skipulagningu og samræmingu starfsumhverfis fjölmiðla í hverju landi fyrir sig.

Nær öll lönd Evrópu hafa sjálfstæðar fjölmiðlastofnanir sem njóta sjálfstæðis að því leyti að þær eru ekki hluti af ráðuneytum og njóta sjálfstæðis gagnvart hinu pólitíska valdi. Slíkt sjálfstæði er reynt að tryggja með því að lágmarka eins og kostur er vald ráðherra við skipun stjórna og með því að úrskurðir slíkra stofnana séu fullnaðarúrlausnir á stjórnsýslustigi eða einungis kærarlegar til sjálfstæðra áfrýjunarnefnda. Slíkar sjálfstæðar stjórnsýslustofnanir hafa eflst með aukinni samkeppni á fjölmiðlamarkaði, m.a. þegar útvarsprekstur var gefinn frjáls í mörgum löndum Vestur – Evrópu upp úr 1980. Öll Evrópulönd, að Lúxemborg og Íslandi undanskildu, hafa komið á fót sjálfstæðum stjórnsýslustofnunum sem sjá um eftirfylgni löggjafar um fjölmiðla. Þess ber þó að geta í þessu samhengi að í flestum tilvikum heyrir eftirlit með tíðniúthlutunum í hljóð- og myndmiðlun undir sjálfstæðar fjarskiptastofnanir, á Íslandi Póst- og fjarskiptastofnun. Í nokkrum löndum hafa slíkar stofnanir þó verið sameinaðar og má þar nefna Ítalíu (í. Autorità per le garanzie nelle comunicazioni), Bretland (e. Ofcom) og Finnland (f. Ficora).

Stjórnsýslustofnanir í fjölmiðlamálum eiga það svo flestar sameiginlegt að hafa eftirlit með bæði einkareknum og ríkisreknum fjölmiðlum. Þó eru undantekningar frá þessu eins og til dæmis í Þýskalandi (þ. Landesmedienanstalten) þar sem stofnunin hefur einungis eftirlit með einkareknum fjölmiðlum.

Stjórnsýslustofnanir á sviði fjölmiðlamála eru ólíkar að formi. Í sambandsríkjum eins og Þýskalandi og Belgíu eru hljóð og myndmiðlunarleyfisveitingar t.d. í höndum sambandsríkjanna, þar sem stofnanir í hverju sambandsríki um sig sjá um að framfylgja lögum. Í flestum Evrópuríkjum er þó aðeins ein stjórnsýslustofnun sem hefur eftirlit með og vinnur að stefnumörkun á sviði fjölmiðla. Þá er mikill munur á stærð slíkra eftirlitsstofnana. Í fjölmennustu löndum ESB eru rúmlega 1.000 manns að störfum á meðan um 10 starfa í slíkum stofnunum í fámennustu ríkjum sambandsins.

Aukin alþjóðavæðing, stafræn tækni og breytt fjölmiðlalandslag hefur gert það að verkum að samvinna milli stjórnsýslustofnana í Evrópu hefur aukist til mikilla muna á síðustu árum. Árið 1995 varð til samráðsvettvangur evrópskra stjórnsýslustofnanna í fjölmiðlamálum (e. European Platform of Regulatory Authorities, EPRA). Samráðsvettvangnum er ætlað að stuðla að auknum samskiptum og upplýsingaskiptum stjórnsýslustofnana sem eiga að framfylgja lögum um fjölmiðla, þó aðallega hljóð- og myndmiðla. Þá er stofnununum ætlað að skiptast á upplýsingum um ýmis mál er snerta öll eða flest Evrópulöndin og að vera samráðsvettvangur til að túlka fjölmiðlalöggjöf, svo sem tilskipanir og reglugerðir ESB. Nú er 51 stofnun í 42 löndum aðili að EPRA. Auk þess hafa bæði Evrópusambandið og Evrópuráðið áheyrnarfulltrúa á fundunum. Það er því þannig að Ísland er eitt af fáum löndum

í Evrópu sem ekki hefur tekið þátt í þessu samstarfi en lönd eins og Malta, Andorra, Lúxemborg og Kýpur eru þátttakendur í EPRA samstarfinu.

Aukin alþjóðavæðing hefur leitt til þess að sjónvarpsstöðvar eru nú í auknum mæli sendar út í einu landi en ætlað að ná til íbúa í öðru landi. Dæmi um slíkt er Bretland, þar sem ríflega 1.000 sjónvarpsstöðvar eru með aðsetur, en aðeins brot af þeim sendir út á ensku. Ofcom, fjölmiðla- og fjarskiptaeftirlit Bretlands er því skylt að hafa eftirlit með öllum þeim stöðvum sem senda út frá Bretlandi, óháð tungumáli stöðvarinnar. Á Bretlandi er fjöldi stöðva sem er ætlað að ná til Norðurlandanna. Má þar nefna TV3, TV6, TV8, Kanal 5, Kanal 9, og ZTV sem er ætlað að ná til sænskra áhorfenda. Aukin samvinna stjórnsýslustofnana á sviði fjölmiðlamála hefur leitt til þess að formlegu samkomulagi hefur verið komið á milli stofnana einstakra aðildarríkja ESB. Má í þessu sambandi benda á að allar kærur vegna efnis sem sendar eru í fyrrgreindum stöðvum á sænsku frá Bretlandi eru áframsendar af sænsku stofnuninni (Granskningsnämnden för radio och TV) til Ofcom í Bretlandi. Ofcom þarf því að búa yfir sérþekkingu til að geta tekið við og meðhöndlað kærur frá Svíþjóð. Þegar upp koma mál er varðar andsvarsrétt o.fl. þar sem blæbrigði tungumáls og/eða orðalag getur skipt sköpum, hefur þurft að leita enn meiri samvinnu á milli stofnana einstakra Evrópuríkja.

Stjórnsýsla í fjölmiðlamálum er nokkuð ólík á Norðurlöndunum. Í Finnlandi hefur Fjarskiptastofnun og fjölmiðlaeftirlit verið sameinað (f. Ficora). Í Danmörku sér ein stofnun (d. Styrelsen for Bibliotek og medier) um að úthluta leyfum, hafa eftirlit með að lögum sé framfylgt, að aðstoða ráðuneyti í málum er snerta hljóð- og myndmiðla o.fl. Undir stofnunina heyra hins vegar ekki málefni annarra fjölmiðla. Í Svíþjóð eru tvær stofnanir sem sinna eftirliti með hljóð- og myndmiðlum. Önnur sér um að úthluta leyfum og aðstoða ráðuneyti menningarmála í málum er snerta hljóð- og myndmiðla (s. Radio- och TV verket). Hin hefur eftirlit með innihaldi efnis sem flutt er í hljóð- og myndmiðlum (s. Granskningsnämnden för Radio och TV). Málefni annarra fjölmiðla eru í höndum hinna ýmsu stofnana. Í Svíþjóð er þó stefnt að því að sameina alla stjórnsýslu fjölmiðlamála. Í Noregi er ein stofnun sem sér um að framfylgja lögum um alla fjölmiðla. Hún úthlutar m.a. leyfum, hefur eftirlit með efni miðlanna, hefur eftirlit með lögum um eignarhald á öllum fjölmiðlum, er ábyrg fyrir styrkveitingum til dagblaðaútgáfu, hefur frumkvæði að því að auka fjölmiðlalæsi og ábyrgð notenda á internetinu og hefur með höndum eftirlit með kvikmyndum og tölvuleikjum (n. Medietilsynet). Þá aðstoðar hún ráðuneytið í málum er snerta fjölmiðla. Við endurskoðun stjórnsýslu í fjölmiðlamálum hér á landi, hefur í frumvarpi þessu aðallega verið litið til Noregs.

## VII.

### *Kannanir á viðhorfum til hljóð- og myndsendinga í viðskiptaskyni*

Ýmis nýmæli er að finna í tilskipun Evrópusambandsins um hljóð- og myndmiðlun frá 2007, m.a. rýmkun á auglýsingareglum auk þess sem vöruinnsetning er leyfð með ákveðnum takmörkunum. Allt frá því tilskipunin um sjónvarp án landamæra kom til árið 1989, hafa neytendasjónarmið og vernd barna gegn ótilhlýðilegu efni verið stór þáttur í lagasetningu. Í forsendum hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar segir m.a., að “framboð skaðlegs efnis í hljóð- og myndmiðlunarþjónustu er áfram viðfangsefni löggjafa fjölmiðlalaðnaðarins og foreldra.” Þá er að finna nýtt ákvæði í tilskipuninni sem þrengir heimildir fjölmiðlaþjónustuveitenda í auglýsingum sem beint er að börnum. Í ljósi alls þessa var

ákveðið að kanna hug áhorfenda hér á landi til reglna á þessu sviði. Tilgangurinn var sá að hafa megi hliðsjón þar af við reglusetningu í samræmi við það svigrúm sem einstökum aðildarríkjum er ætlað.

Í mars og apríl árið 2008 lét menntamálaráðuneytið Capacent Gallup gera kannanir á viðhorfi áhorfenda til auglýsinga í sjónvarpi. Markmið rannsóknarinnar var m.a. að kanna hve mikið magn auglýsinga sem beinist að börnum er sýnt á þeim tíma sem barnaefni er á dagskrá Ríkissjónvarpsins og Stöðvar 2 með það atriði sérstaklega í huga hversu hátt hlutfall auglýsinga í barnatímum hér á landi eru auglýsingar þar sem óhollur matur er auglýstur. Í því sambandi var kannað viðhorf fólks til auglýsinga í kringum barnaefni í sjónvarpi og hvort vilji væri til að takmarka slíkar auglýsingar. Þá var kannað viðhorf áhorfenda til vöruinsetningar í sjónvarpi. Niðurstöður kannanna ásamt helstu nýmæli tilskipunarinnar voru kynntar á málþingi menntamálaráðuneytisins í Þjóðminjasafninu þann 10. apríl 2008.

#### 7.1 Af hverju eru settar takmarkanir á auglýsingar sem beint er að börnum?

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur verið umhugað um vernd barna gegn óæskilegu fjölmiðlaefni. Í þessu sambandi var lögð rík áherslu á það að hálfu framkvæmdastjórnarinnar við undirbúning á lögleiðingu hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar í landsrétti einstakra ríkja að takmarka verði viðskiptaorðsendingar þar sem óhollur matur er auglýstur fyrir börn. Í þessu sambandi má benda á að þar til í lokaútgáfu hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar var bannákvæði gegn slíkum viðskiptaorðsendingum. Ýmis aðildarlönd, svo sem Danmörk höfðu þegar brugðist við til samræmis við þau áform áður en endanleg útgáfa tilskipunarinnar var samþykkt. Settar voru siðareglur þar sem bann er sett við slíkum auglýsingum í hljóð- og myndmiðlunarefni og tóku þær gildi um áramótin 2007/2008. Slíkt bann hafði þá þegar verið sett í Bretlandi í sjónvarpi og síðar í hljóðvarpi.

Í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni er komið til móts við sjónarmið margra aðildarríkja ESB um að takmarka verði viðskiptaorðsendingar með óhollum matvælum sem beint er að börnum. Ástæðan er m.a. sú hversu móttækileg börn eru fyrir ýmiskonar viðskiptaorðsendingum auk þess sem rannsóknir sýna sífellda aukningu offitu meðal þeirra. Þá hafa bæði erlendir og innlendir fræðimenn bent á að offita sé dæmi um það þegar kostnaður er að hluta til borinn af öðrum en neytandanum sjálfum þar sem hún eykur hættu á ýmsum sjúkdómum og almennum heilsubresti. Heilsuleysið hefur síðan í för með sér kostnað fyrir samfélagið og felur þannig í sér neikvæð ytri áhrif. Almennt er talið að heildarkostnaður við offitu og fylgikvilla hennar nemi um 6% af útgjöldum ríkja til heilbrigðismála, en hefur farið upp í 9% í sumum löndum. Vegna þessa sívaxandi kostnaðar hafa flestar vestrænar þjóðir sett það sem forgangsverkefni í heilbrigðisáætlunum að bregðast við offituvandanum.

Þegar skoðað er hversu mörg lönd hafa bannað eða takmarkað auglýsingar sem beint er að börnum í fjölmiðlum kemur í ljós að almennt eru miklar takmarkanir gerðar á slíkum auglýsingum. Í alþjóðlegri könnun frá árinu 2000; *Obesity: Preventing and Managing the Global Epidemic* sem Alþjóða heilbrigðismálastofnunin (World Health Organisation, WHO) lét gera á auglýsingum sem beint er að börnum kom í ljós að í 85% þeirra 73 landa sem könnuð voru, höfðu verið settar reglur um auglýsingar sem beint er að börnum. Þá kom í ljós að í

44% þessara landa höfðu verið settar reglur um innihald auglýsinga og/eða fjölda auglýsinga og í 22% landanna höfðu verið settar einhverskonar reglur um auglýsingar á matvörum. Nú er gert ráð fyrir að um 155 milljónir barna um allan heim, eða um 10% eiga við offitu að stríða. WHO gerir ráð fyrir því í skýrslu sinni að árið 2010 verði fjöldi of feitra barna kominn upp í 287 milljónir. Þá má geta þess að árið 2006 er talið að um 32% barna í Evrópu hafi verið of þung og 8% átt við offitu að stríða. Í rannsókn sem gerð var hér á landi voru tæp 20% 9 ára skólabarna of þung og 5% áttu við offituvandamál að stríða.

Þess má jafnframt geta að þeir þættir sem taldir eru valda þessari auknu offitu að mati WHO eru meiri kyrrseta, aukin fjölmiðlanotkun, auglýsingar og markaðssetning óhollrar matvöru og aukin aðgangur að mat sem inniheldur mettaða fitu, sykur og salt. Því hefur WHO beint sjónum sínum að markaðssetningu og auglýsingum í fjölmiðlum sem beint er að börnum. Færð hafa verið sannfærandi rök fyrir því að takmarkanir á viðskiptaorðsendingum hitaeningarríkrar fæðu sem beint er að börnum hafi jákvæð áhrif og að kostnaðarvirkni slíkra takmarkana hafi reynt afar vel erlendis.

Í ýmsum fjölmiðlarannsóknum bendir margt til þess að fylgni sé á milli mikils sjónvarpsáhorfs og óhóflegrar neyslu matvæla. Þá benda rannsóknir á markaðssetningu sem beint er að börnum til þess að: hátt hlutfall auglýsinganna séu matvælaauglýsingar; meirihluti slíkra auglýsinga séu auglýsingar þar sem auglýst er óholl matvara; börnum líki slíkar auglýsingar; markaðssetning gagnvart börnum hafi áhrif á val þeirra og neyslu og að auglýsingar hafi áhrif óháð öðrum utanaðkomandi þáttum, bæði hvað varðar val á vöruflokkum og vörumerkjum. Hafa ber í huga að ein meginástæða þess að takmarkanir eða bann hefur verið sett við markaðssetningu gagnvart börnum í fjölmiðlum í flestum löndum er að ung börn hafa almennt ekki þroska til að skilja muninn á auglýsingum og öðru efni. Börn öðlast þekkingu á vörumerkjum við 2 ára aldur en þau eru hins vegar u.þ.b. 5 ára þegar þau gera sér grein fyrir því að einhver munur er á dagskráefni og auglýsingum. Það er hins vegar ekki fyrr en við 8 ára aldur að þau hafa þroska til að skilja að auglýsingar eru hlutdrægar og að þeim er ætlað að sannfæra áhorfandann um ágæti vöru eða þjónustu.

Enn fremur hafa viðtökurannsóknir sýnt að auglýsingar þar sem þekktar persónur koma fram, t.d. dægurstjörnur, leikbrúður eða teiknimyndapersónur höfðu sérstaklega vel til barna. Því hafa slíkar auglýsingar verið bannaðar í ýmsum löndum, þó að auglýsingar sem beint er að börnum séu almennt leyfðar (til dæmis í Danmörku og Bretlandi).

## 7.2 Auglýsingar í barnatímum

Í könnun Capacent var skoðað magn auglýsinga í sjónvarpi á 5 tímabilum; vikunni 4. til 10. mars 2007, vikunni 18. til 24. maí 2007, vikunni 15. til 21. desember 2007, vikunni 30. janúar til 5. febrúar 2008 og vikunni 16. til 22. febrúar 2008. Skráð var dagskrá og auglýsingar sem sýndar voru síðustu 10 mínúturnar áður en barnaefni var sent út, auglýsingar sem rufu dagskrá barnaefnis og auglýsingar sem voru sýndar allt að 10 mínútum eftir að barnaefni lauk. Skráðar voru þær auglýsingar þar sem auglýstar voru vörur fyrir börn, auglýsingar þar sem verið var að auglýsa mat og drykk og auglýsingar þar sem verið var að auglýsa sælgæti.

Í könnuninni kom í ljós að sýndar voru 74 auglýsingar í og í kringum barnatíma Ríkisútvarpsins og 86 auglýsingar á Stöð 2. Þá kom eftirfarandi í ljós:

## Auglýsingar í Ríkisútvarpinu

Flokkun heildarsamantekt	Samtals	
Skyndibiti/sykraðar mat- og drykkjarv.	35	47,3%
Leikfangaverslanir	32	43,2%
Annað	7	9,5%

## Auglýsingar á Stöð 2

Flokkun heildarsamantekt	Samtals	
Skyndibiti/sykraðar mat- og drykkjarv.	21	24,4%
Leikfangaverslanir	56	65,1%
Annað	9	10,5%

## Kostun efnis á Stöð 2

Flokkun heildarsamantekt	Samtals	
Coca Cola	7	43,8%
McDonalds	6	37,5%
Pepsi Max	9	12,5%
Pizzeria Rizzo	1	6,3%

Könnunin leiddi í ljós að tæplega helmingur auglýsinganna í Ríkisútvarpinu og fjórðungur auglýsinga á Stöð 2 voru auglýsingar þar sem óholl matvara var markaðssett. Þá kom í ljós að fyrirtæki sem kosta efni í og í kringum útsendingu barnaefnis á Stöð 2 eru öll að markaðsetja skyndibita og gos. Gera má ráð fyrir að um helmingstekjur Ríkisútvarpsins af auglýsingum í kringum barnatíma og fjórðungshlutar Stöðvar 2 komi frá auglýsendum óhollar matvöru. Þess ber og að geta að Stöð 2 fær ennfremur kostunartekjur frá slíkum fyrirtækjum.

7.3 Símakönnun á viðhorfi almennings til auglýsinga í kringum útsendingu barnaefnis í sjónvarpi.

Capacent framkvæmdi símakönnun fyrir menntamálaráðuneytið þar sem kannað var viðhorf fólks til auglýsinga í kringum útsendingu barnaefnis í sjónvarpi. Einnig var kannað viðhorf fólks til vöruinnsetningar í sjónvarpi. Var könnunin framkvæmd á tímabilinu 18. mars til 1. apríl 2008. Úrtakið var 1354 manns á öllu landinu, 16-75 ára og handahófsvalið úr þjóðskrá. Svarhlutfall var 61,3%.

Í könnuninni var leitað svara við eftirfarandi spurningum:

1. Ert þú hlynnt(ur) eða andvíg(ur) því að leyfa auglýsingar sem beint er að börnum í sjónvarpi?

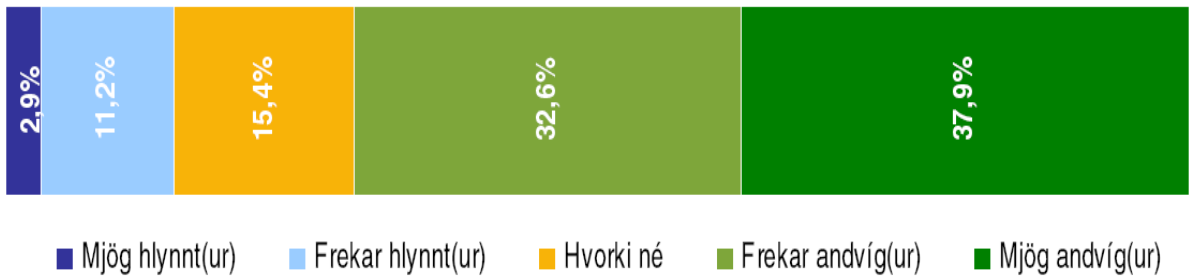
2. Ert þú hlynt(ur) eða andvíg(ur) því að banna auglýsingar á ákveðnum vöruflokkum í kringum barnatíma í sjónvarpi?
3. Hverja af eftirtöldum vöruflokkum, ef einhverja, myndir þú vilja að bannað væri að auglýsa í kringum barnatíma í sjónvarpi?
4. Ert þú hlynt(ur) eða andvíg(ur) sýningum á auglýsingum sem beint er til barna og hvetja til neyslu á hollum matvörum og heilbrigðum lífsháttum?
5. Hver af eftirfarandi fullyrðingum á best við um viðhorf þitt til auglýsinga þar sem þekktar teiknimyndapersónur eða fígúrir eru notaðar til þess að auglýsa vörur og þjónustu?
  - a. Mér finnst það eigi að banna allar slíkar auglýsingar
  - b. Mér finnst það eigi að leyfa slíkar auglýsingar ef verið er að auglýsa hollustu
  - c. Mér finnst það eigi að leyfa allar slíkar auglýsingar
6. Verður þú oft, stundum, sjaldan eða aldrei fyrir þrýstingi frá barni þínu/börnum þínum um að kaupa vörur sem auglýstar eru í barnatíma í sjónvarpi?
7. Telur þú að sá þrýstingur sem þú verður fyrir frá barni þínu/börnum þínum um að kaupa vörur sem auglýstar eru í barnatíma í sjónvarpi hafi mikil eða lítil áhrif á innkaup fjölskyldunnar?
8. Hver af eftirfarandi fullyrðingum um óbeinar auglýsingar í sjónvarpsþáttum og kvikmyndum á best við um þig?
  - a) Mér finnst það eigi að banna slíkar auglýsingar
  - b) Mér finnst það eigi að leyfa slíkar auglýsingar að því tilskildu að það komi fram í upphafi og lok þáttar eða kvikmyndar hverjir eru að auglýsa óbeint
  - c) Mér finnst það eigi að leyfa slíkar auglýsingar

Í ljós kom að rúmlega 70% aðspurða voru mjög andvígir eða frekar andvígir því að leyfa auglýsingar sem beint er að börnum í sjónvarpi. Þá kemur fram að eftir því sem fólk er eldra, er það andvígara slíkum auglýsingum. Andstaða við slíkar auglýsingar eykst jafnframt með aukinni menntun fólks. Þá niðurstöðu verður hins vegar að skoða með fyrirvara um að þegar spurt var með sértækari hætti mátti greina breytileika í viðhorfum svo sem nánar verður skýrt hér í framhaldinu.

Í eftirfarandi töflum er myndrænt gerð grein fyrir helstu niðurstöðum.



Ert þú hlynnt(ur) eða andvíg(ur) því að leyfa auglýsingar sem beint er að börnum í sjónvarpi?



Meðaltal 2,1  
Vikmörk ± 0,1

Ert þú hlynnt(ur) eða andvíg(ur) því að leyfa auglýsingar sem beint er að börnum í sjónvarpi?

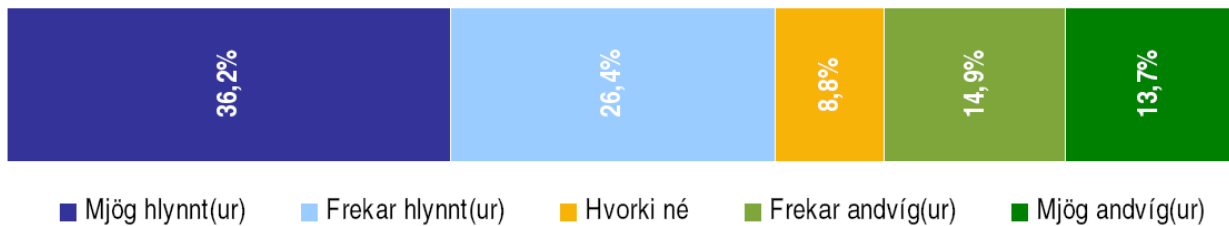
#### Greiningar

Greiningar	Fjöldi svara	Mjög hlynnt(ur)	Frekar hlynnt(ur)	Hvorki né	Frekar andvíg(ur)	Mjög andvíg(ur)	Meðaltal
<b>Aldur *</b>							
16-24 ára	143	4,9%	25,2%	25,9%	29,4%	14,7%	2,8
25-34 ára	143	5,6%	14,0%	14,7%	26,6%	39,2%	2,2
35-44 ára	167	1,8%	6,0%	12,6%	42,5%	37,1%	1,9
45-54 ára	133	1,5%	6,8%	18,0%	28,6%	45,1%	1,9
55-75 ára	174	1,1%	5,7%	8,0%	33,9%	51,1%	1,7
<b>Fjölskyldutekjur *</b>							
Lægrí en 250 þúsund	81		7,4%	11,1%	32,1%	49,4%	1,8
250 til 399 þúsund	120	3,3%	5,8%	15,0%	39,2%	36,7%	2,0
400 til 549 þúsund	163	2,5%	11,7%	12,3%	32,5%	41,1%	2,0
550 til 799 þúsund	131	1,5%	7,6%	16,8%	30,5%	43,5%	1,9
800 þúsund eða hærri	119	5,0%	12,6%	16,8%	33,6%	31,9%	2,3
<b>Menntun *</b>							
Grunnskólapróf	118	5,1%	22,9%	18,6%	26,3%	27,1%	2,5
Grunnskólapróf og viðbót	201	3,0%	9,5%	13,9%	36,8%	36,8%	2,0
Framhaldsskólapróf	233	2,6%	10,3%	18,0%	31,8%	37,3%	2,1
Háskólapróf	206	1,9%	7,3%	11,7%	33,0%	46,1%	1,9
<b>Átt þú börn sem eru yngri en 18 ára? *</b>							
Já	343	2,3%	8,2%	14,3%	36,2%	39,1%	2,0
Nei	417	3,4%	13,7%	16,3%	29,7%	36,9%	2,2

Í könnuninni kom jafnframt í ljós að tæplega 63% þeirra sem voru hlynntir banni við auglýsingum voru hlynntir því að takmarka auglýsingar þar sem ákveðnir vöruflokkar eru

auglýstir. Kom í ljós að langflestir vildu banna auglýsingar þar sem sælgæti, skyndibiti, sykraðar mat- og drykkjarvörur og sykrað morgunkorn er auglýst. Aðeins um 40% aðspurðra vildi banna leikfangauglýsingar. Þá kom í ljós að konur vilja fremur takmarkanir á slíkum auglýsingum auk þess sem eldra fólk er frekar hlynnt slíkum takmörkunum en yngra fólk. Jafnframt virðist menntun hafa áhrif, en þeir sem eru meira menntaðir vilja fremur takmarka ákveðna vöruflokka í auglýsingum. Þá var frekar vilji til þess að takmarka slíkar auglýsingar meðal foreldra barna.

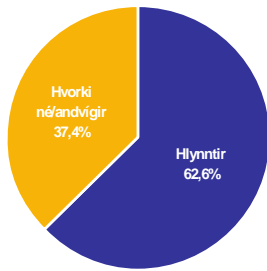
Ert þú hlynnt(ur) eða andvíg(ur) því að banna auglýsingar á ákveðnum vöruflokkum í kringum barnatíma í sjónvarpi?



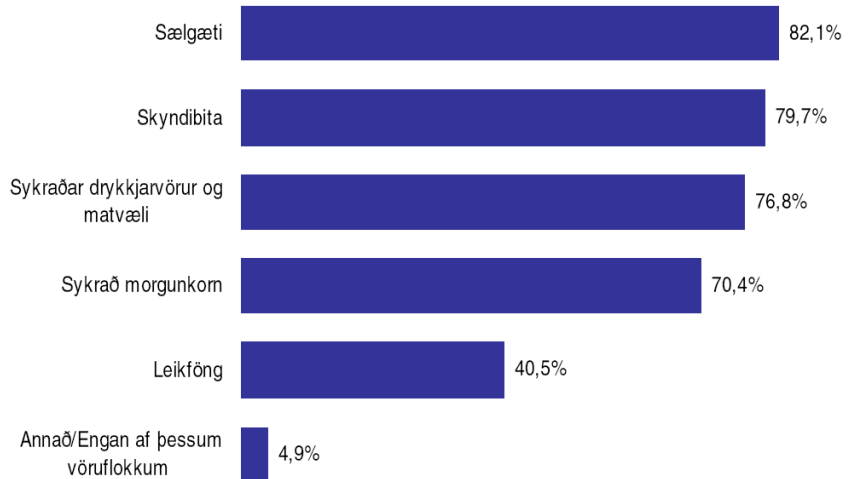
#### Greiningar

	Fjöldi svara	Mjög hlynnt(ur)	Frekar hlynnt(ur)	Hvorki né	Frekar andvíg(ur)	Mjög andvíg(ur)	Meðaltal
<b>Búseta *</b>							
Reykjavík	234	41,0%	27,8%	7,7%	11,1%	12,4%	3,7
Nágrannasv.félög Rvk	220	30,0%	27,3%	9,1%	17,7%	15,9%	3,4
Önnur sveitarfélög	305	37,0%	24,6%	9,5%	15,7%	13,1%	3,6
<b>Fjöldi barna á heimili</b>							
Ekkert	347	37,5%	26,2%	7,8%	13,5%	15,0%	3,6
Eitt	169	35,5%	28,4%	10,1%	15,4%	10,7%	3,6
Tvö	155	36,8%	26,5%	8,4%	16,1%	12,3%	3,6
Þrjú eða fleiri	87	32,2%	21,8%	11,5%	17,2%	17,2%	3,3
<b>Ert þú hlynnt(ur) eða andvíg(ur) því að leyfa auglýsingar sem beint er að börnum í sjónvarpi? *</b>							
Hlynnt(ur)	102	22,5%	28,4%	8,8%	27,5%	12,7%	3,2
Hvorki né	114	27,2%	28,1%	22,8%	15,8%	6,1%	3,5
Andvíg(ur)	515	41,6%	25,8%	5,2%	11,8%	15,5%	3,7

Hverja af eftirtöldum vöruflokkum, ef einhverja, myndir þú vilja að bannað væri að auglýsa í kringum barnatíma í sjónvarpi?



Svarendur sem sögðust vera hlyntir því að banna auglýsingar í ákv. vöruflokkum í kringum barnatíma í sjónvarpinu voru spurðir þessarar spurningar

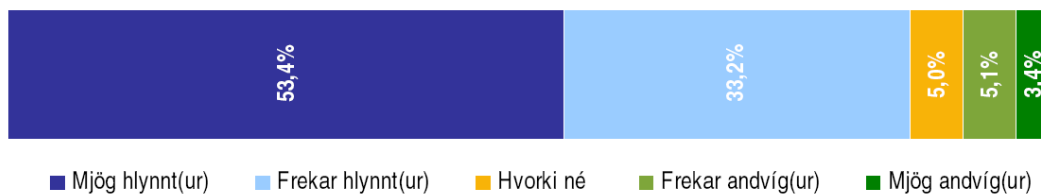


Hverja af eftirtöldum vöruflokkum, ef einhverja, myndir þú vilja að bannað væri að auglýsa í kringum barnatíma í sjónvarpi?

Greiningar	Tóku afstöðu	Vöruflokkur					Annað/Engan af þessum vöruflokkum
		Sælgæti	Skyndi-bita	Sykraðar drykkjarvörur og matvæli	Sykrað morgun-korn	Leikföng	
<b>Kyn</b>							
Karl	234	79,5%	77,8%	76,9%	65,8%	38,0%	5,6%
Kona	235	84,7%	81,7%	76,6%	74,9%	43,0%	4,3%
<b>Aldur</b>							
16-24 ára	75	58,7%	68,0%	54,7%	50,7%	13,3%	10,7%
25-34 ára	89	80,9%	75,3%	74,2%	62,9%	34,8%	6,7%
35-44 ára	113	85,8%	85,0%	77,9%	73,5%	43,4%	1,8%
45-54 ára	84	89,3%	79,8%	85,7%	75,0%	48,8%	3,6%
55-75 ára	108	89,8%	86,1%	86,1%	83,3%	54,6%	3,7%
<b>Búseta</b>							
Reykjavík	161	83,2%	85,7%	78,3%	72,0%	43,5%	5,6%
Nágrannasv. félag Rvk	123	79,7%	78,9%	74,8%	64,2%	31,7%	7,3%
Önnur sveitarfélög	185	82,7%	75,1%	76,8%	73,0%	43,8%	2,7%
<b>Menntun</b>							
Grunnskólapróf	62	72,6%	62,9%	53,2%	53,2%	25,8%	6,5%
Grunnskólapróf og viðbót	115	80,0%	74,8%	77,4%	67,8%	44,3%	7,0%
Framhaldsskólapróf	153	85,0%	80,4%	79,1%	71,2%	39,9%	3,9%
Háskólapróf	137	85,4%	91,2%	84,7%	79,6%	44,5%	2,9%
<b>Fjölskyldutekjur</b>							
Lægrí en 250 þúsund	48	89,6%	79,2%	79,2%	77,1%	43,8%	4,2%
250 til 399 þúsund	74	86,5%	81,1%	78,4%	70,3%	47,3%	2,7%
400 til 549 þúsund	109	85,3%	82,6%	82,6%	72,5%	46,8%	0,9%
550 til 799 þúsund	82	81,7%	78,0%	76,8%	69,5%	32,9%	9,8%
800 þúsund eða hærrí	75	72,0%	77,3%	69,3%	65,3%	33,3%	9,3%
<b>Átt þú börn sem eru yngri en 18 ára?</b>							
Já	222	88,3%	82,0%	79,7%	75,2%	43,7%	3,2%
Nei	247	76,5%	77,7%	74,1%	66,0%	37,7%	6,5%
<b>Ert þú hlynt(ur) eða andvíg(ur) því að leyfa auglýsingar sem beint er að börnum í sjónvarpi?</b>							
Hlynt(ur)	51	74,5%	62,7%	52,9%	45,1%	21,6%	13,7%
Hvorki né	61	72,1%	80,3%	65,6%	57,4%	21,3%	9,8%
Andvíg(ur)	345	85,5%	83,2%	82,0%	77,4%	47,2%	2,9%

Í ljósi þess að hér á landi eru einnig auglýsingar þar sem áhersla er lögð á hollt mataræði og hreyfingu þótti rétt að kanna hvort aðspurðir vildu algert bann á auglýsingum sem beint væri að börnum, eða vildu fremur banna auglýsingar á vörum sem ekki þættu æskilegar fyrir börn. Í könnuninni kom í ljós að mikill meirihluti fólks, eða 86,6% eru hlynttir eða frekar hlynttir auglýsingum sem beint er að börnum og hvetja til neyslu á hollum matvörum og til heilbrigðra lífshátta. Þá kom í ljós að yngra fólk var frekar hlynt slíkum auglýsingum auk þess sem sama gilti um fólk utan höfuðborgarsvæðisins.

Ert þú hlynt(ur) eða andvíg(ur) sýningum á auglýsingum sem beint er til barna og hvetja til neyslu á hollum matvörum og heilbrigðum lífsháttum?



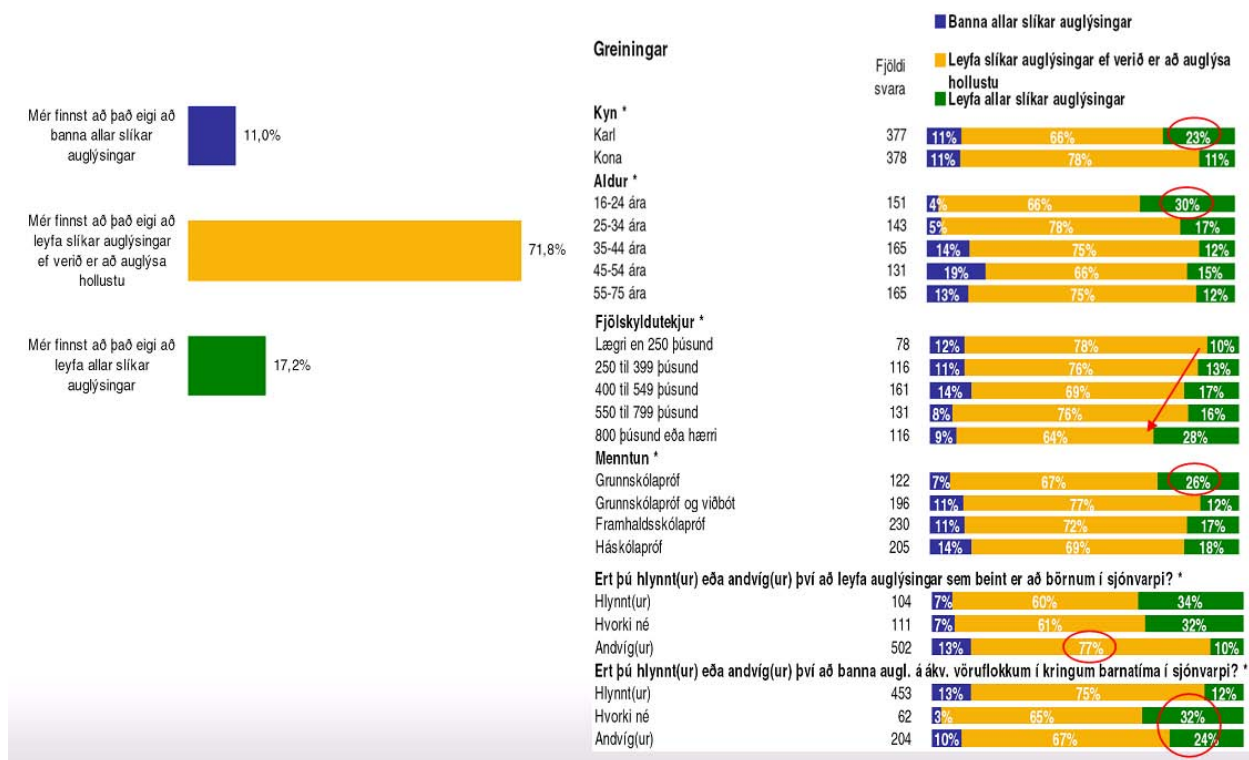
#### Greiningar

	Fjöldi svara	Mjög hlynt(ur)	Frekar hlynt(ur)	Hvorki né	Frekar andvíg(ur)	Mjög andvíg(ur)	Meðaltal
<b>Kyn *</b>							
Karl	399	50,9%	33,6%	4,5%	5,8%	5,3%	4,2
Kona	388	55,9%	32,7%	5,4%	4,4%	1,5%	4,4
<b>Aldur *</b>							
16-24 ára	153	63,4%	25,5%	6,5%	3,9%	0,7%	4,5
25-34 ára	147	61,2%	26,5%	5,4%	4,8%	2,0%	4,4
35-44 ára	170	45,3%	41,2%	3,5%	5,3%	4,7%	4,2
45-54 ára	139	48,2%	35,3%	5,8%	5,0%	5,8%	4,2
55-75 ára	178	50,0%	36,0%	3,9%	6,2%	3,9%	4,2
<b>Búseta *</b>							
Reykjavík	243	52,7%	30,9%	7,8%	5,3%	3,3%	4,2
Nágrannasv.félög Rvk	223	48,0%	36,8%	3,6%	7,2%	4,5%	4,2
Önnur sveitarfélög	321	57,6%	32,4%	3,7%	3,4%	2,8%	4,4

Í ljósi þess að rannsóknir hafa sýnt fram á að auglýsingar þar sem fram koma þekktar persónur (fígúrir eða teiknimyndapersónur) sem höfðu sérstaklega til barna eru sérstaklega áhrifamiklar var ákveðið að spyrja um viðhorf fólks til slíkra auglýsinga. Þótti rétt að gera slíkt þar sem auglýsingar af þessu tagi hafa verið bannaðar til dæmis í Danmörku og Bretlandi.

Skemmst er frá því að segja að könnunin leiddi í ljós að mikill meirihluti aðspurðra, eða 71,8% töldu að leyfa bæri slíkar auglýsingar ef verið væri að auglýsa hollar neysluvörur. Þá eru karlmenn og yngra fólk fremur hlynt því að leyfa slíkar auglýsingar en konur og eldra fólk.

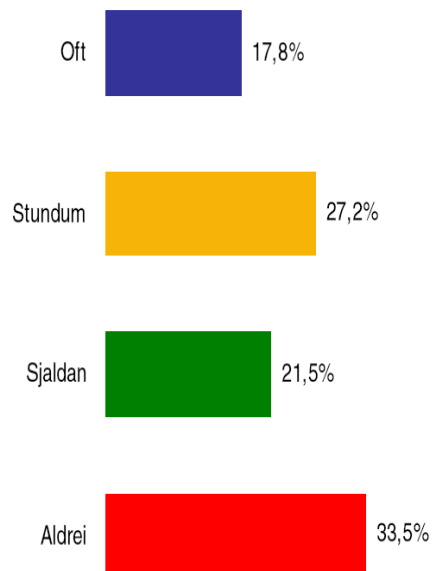
Hver af eftirfarandi fullyrðingum á best við um viðhorf þitt til auglýsinga þar sem þekktar teiknimyndapersónur eða fígúrir eru notaðar til þess að auglýsa vörur og þjónustu?



Í könnunni var ennfremur spurt hvort foreldrar sem áttu börn yngri en 18 ára teldu sig verða fyrir þrýstingi frá börnum sínum vegna auglýsinga í kringum útsendingu barnaefnis í sjónvarpi. Um 55% aðspurðra töldu sig sjaldan eða aldrei verða fyrir slíkum þrýstingi, en 45% töldu sig stundum eða oft verða fyrir slíkum þrýstingi.

Þá kom í ljós að fólk með lægstu tekjurnar telur sig verða fyrir minni þrýstingi frá börnum sínum en tekjuhærra fólk. Einnig virðist menntun skipta máli, en þeir sem eru betur menntaðir telja sig frekar verða fyrir þrýstingi en þeir sem minni menntun hafa. Enn fremur virðist fólk sem á fleiri börn verða fyrir meiri þrýstingi en þeir sem eiga aðeins eitt barn.

Verður þú oft, stundum, sjaldan eða aldrei fyrir þrýstingi frá barni þínu/börnum þínum um að kaupa vörur sem auglýstar eru í barnatíma í sjónvarpi?

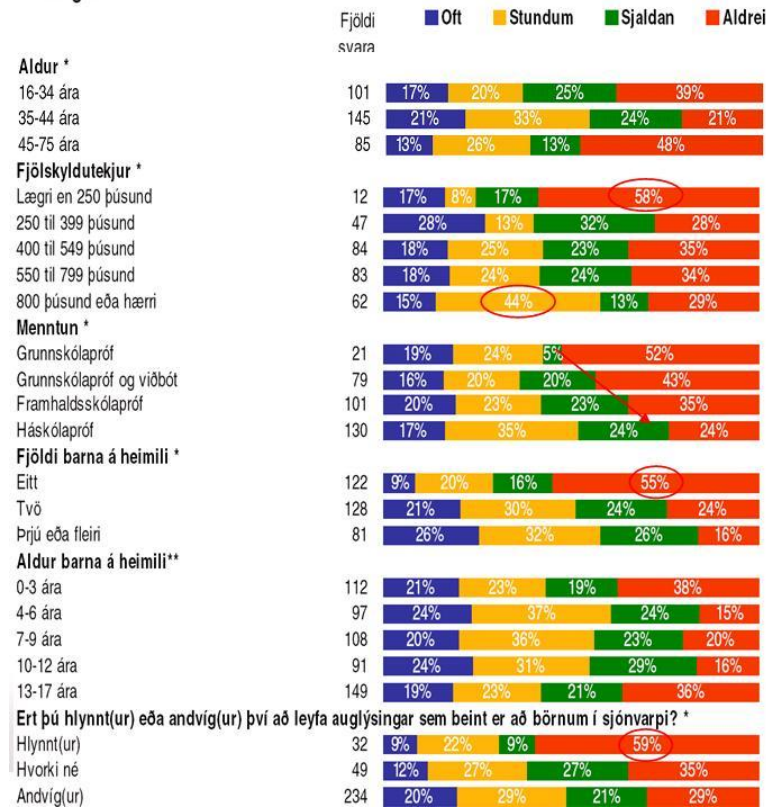


Svarendur sem eru með börn yngri en 18 ára á heimilinu voru spurðir þessarar spurningar



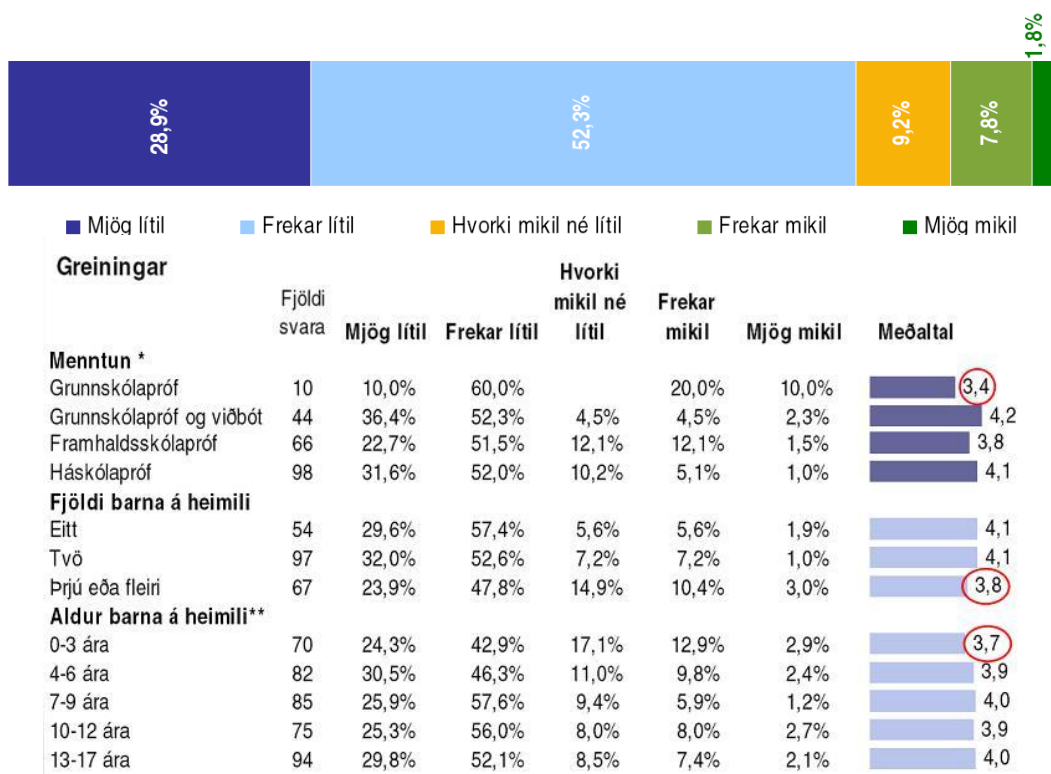
Verður þú oft, stundum, sjaldan eða aldrei fyrir þrýstingi frá barni þínu/börnum þínum um að kaupa vörur sem auglýstar eru í sjonvarpi?

**Greiningar**



Þrátt fyrir að ýmsir telja sig verða fyrir þrýstingi frá börnum sínum vegna auglýsinga í sjonvarpi telja flestir að slíkur þrýstingur hafi ekki áhrif á innkaup fjölskyldunnar. Niðurstöður urðu á þá leið að 81,2% aðspurðra töldu að slíkur þrýstingur hefði lítil eða frekar lítil áhrif á innkaup fjölskyldunnar. Þá virðist menntun, fjöldi barna á heimili og aldur barna hafa áhrif á svör aðspurðra við þessari spurningu.

Telur þú að sá þrýstingur sem þú verður fyrir frá barni þínu/börnum þínum um að kaupa vörur sem auglýstar eru í barnatíma í sjónvarpi hafi mikil eða lítil áhrif á innkaup fjölskyldunnar?



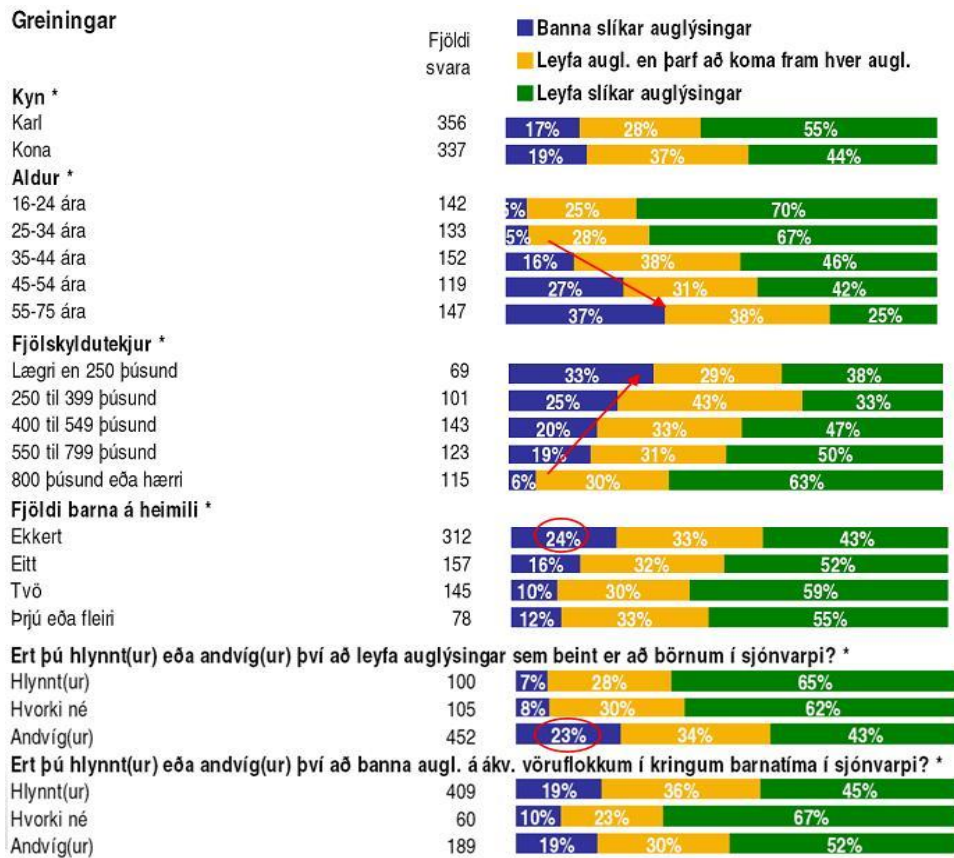
Loks var spurt um vöruinnsetningu í sjónvarpi. Í ljós kom að aðspurðir eru almennt hlynntir vöruinnsetningu í sjónvarpi og telur um helmingur fólks að leyfa eigi vöruinnsetningu án þess að fram komi hverjir eru að greiða fyrir slíkt. Rúm 32% aðspurðra telja að leyfa eigi vöruinnsetningu ef fram kemur hverjir greiða fyrir hana. Í könnuninni kom og í ljós að eftir því sem fólk er eldra þeim mun andvígara er það vöruinnsetningu. Þá vilja karlar fremur en konur leyfa slíkt. Eftir því sem fólk er tekjuhærra er það jafnframt hlynntara því að leyfa vöruinnsetningu. Þá kemur fram að þeir sem eiga engin börn eru hlynntari banni en þeir sem eiga börn.



Hver af eftirfarandi fullyrðingum um óbeinar auglýsingar í sjónvarpsþáttum og kvikmyndum á best við um þig?



## Hver af eftirfarandi fullyrðingum um óbeinar auglýsingar í sjónvarpsþáttum og kvikmyndum á best við um þig?



### 7.4 Samantekt

Kannanirnar sýna að stór hluti auglýsinga og öll kostun í kringum útsendingu barnaefnis í sjónvarpi hér á landi er þess eðlis að auglýstar eru óhollar neysluvörur. Sérstaklega ber að nefna Ríkisútvarpið, en hvorki meira né minna en helmingur allra auglýsinga í kringum útsendingu barnaefnis var þess eðlis.

Könnun Capacent leiddi jafnframt í ljós að mikill meirihluti aðspurðra er annað hvort hlyntur eða frekar hlyntur takmörkunum á auglýsingum sem beint er að börnum. Þá vildi fólk fremur takmarka auglýsingar þar sem markaðssettar eru óhollar neysluvörur. Í könnuninni kom jafnframt fram að mikill meirihluti fólks er fylgjandi vörúnnsetningu í sjónvarpi.

## VIII.

### Sjónarmið tengd eignarhaldi fjölmiðla og gagnsæi þess

Í þeirri miklu umræðu sem átt hefur sér stað um fjölmiðla í samfélagi okkar fyrstu ár þessarar aldar er óhætt að fullyrða að eignarhald þeirra, upplýsingar um það eignarhald og mögulegar takmarkanir þar á, sem settar yrðu með lögum, hafi verið lang fyrirferðamestar. Þannig var eignarhaldið í brennidepli á vettvangi beggja fjölmiðlanefndanna sem störfuðu á árunum

2004 og 2005. Svo mjög að á tíðum skyggði sú umræða algjörlega á aðrar tillögur sem fram komu á þeim vettvangi. Fjölmiðlanefnd sú sem skilaði tillögum sínum vorið 2005 setti fram ákveðnar tillögur bæði um eignarhald á fjölmiðlum og mögulegar takmarkanir þar á, sem og tillögur um reglur um gagnsæi eignarhalds fjölmiðla. Í frumvarpi því sem lagt var fram í tvígang árið 2006 höfðu tillögur þessar verið færðar í frumvarpsbúning, en urðu aldrei að lögum. Því má með nokkrum sanni segja að málið hafi aldrei verið leitt til lykta. Í ljósi þess sem og þeirrar áherslu sem það hefur sætt í allri umræðu hefur því verið sérstakur gaumur gefinn í því starfi sem liggur frumvarpi þessu til grundvallar og þær tillögur gerðar sem nú verður nánar vikið að.

### 8.1 Gagnsæi eignarhalds fjölmiðla

Fjölmiðlanefndin lagði til í skýrslu sinni að settar yrðu reglur sem tryggði gagnsæi eignarhalds á fjölmiðlum. Í skýrslu nefndarinnar sagði m.a. svo:

„Nefndin telur rétt að setja reglur um gagnsæi í eignarhaldi á öllum hefðbundnum ljósvaka- og prentmiðlum. Tilkynningaskylda um eignarhald og breytingar á því myndi þannig ná jafnt til ljósvaka- og prentmiðla þó að aðeins ljósvakamiðlar séu leyfisskyldir samkvæmt núgildandi lögum. Nefndin telur til framtíðar litið að reglur af þessum toga ættu að gilda um Netmiðla, a.m.k. þá sem eru ígildi fjölmiðla. Í ljósi þeirrar vinnu, sem nú á sér stað á öðrum vettvangi, bæði hér heima og erlendis, telur nefndin þó á þessu stigi ekki forsendur til þess að gera beinar tillögur þar að lútandi. Reglur um gagnsæi eignarhalds auðvelda almenningi að fá upplýsingar um eigendur einstakra miðla og hversu mikilla hagsmuna þeir eiga að gæta í miðlunum. Gagnsæi í eignarhaldi er nauðsynlegt til að almenningur geti tekið afstöðu til ritstjórnarstefnu og efnis miðlanna. Við lagasetningu þyrfti að veita því stjórnvaldi, sem fara mun með fjölmiðlamál, heimildir til að beita dagsektum og/eða leyfissviptingu séu ekki veittar lögboðnar upplýsingar um eignarhald.“

Framangreindar tillögur fjölmiðlanefndarinnar fólu a.m.k. í sér fimm megintillögur:

Í fyrsta lagi að reglur um gagnsæi á eignarhaldi á fjölmiðlum nái jafnt til útvarpsstöðva sem dagblaða, en ekki netmiðla að svo stöddu.

Í öðru lagi að almenningur eigi greiðan aðgang að upplýsingum um hverjir eigi fjölmiðla á hverjum tíma.

Í þriðja lagi að gagnsæi í eignarhaldi sé nauðsynlegt til að almenningur geti tekið afstöðu til annars vegar ritstjórnarstefnu/dagskrárstefnu og efni miðlanna hins vegar eins og það birtist almenningi.

Í fjórða lagi að tilkynningaskylda eigi að gilda um eignarhald og breytingar á því.

Í fimmta lagi að stjórnvöld fái heimild til að leggja á dagsektir eða svipta leyfi séu tilkynningar vanræktar.

Tillögur þessar voru síðan færðar í frumvarpsbúning í fyrrnefndum frumvörpum frá árinu 2006 og birtast á ný í svipaðri mynd í frumvarpi þessu. Sú breyting hefur þó orðið á að allir miðlar, þar með talið netmiðlar falla undir gildissvið reglunnar, enda gerði nefndin ráð fyrir þeirri tilhögun þegar til lengri tíma væri litið. Að öðru leyti vísast til umfjöllunar í IV. kafla frumvarpsins, einkum 21. og 22. gr.

## 8.2 Eignarhald á fjölmiðlum og mögulegar takmarkanir þar á.

Fjölmiðlanefndin lagði til í skýrslu sinni frá vorinu 2005 að eignarhald á fjölmiðlum, sem náð hefði ákveðinni útbreiðslu eða hlutdeild á markaði, yrði bundið takmörkunum með þeim hætti að aðilum yrðu sett hófleg takmörk um heimilan eignarhlut. Vegna mikilvægis þeirrar þverpólítísku og faglegu niðurstöðu sem varð er nauðsynlegt að gera nokkuð ítarlega grein fyrir niðurstöðu nefndarinnar hvað þetta varðar. Í skýrslu hennar sagði m.a. svo:

„Það er álit nefndarinnar að rétt sé að setja eignarhaldi skorður enda séu þær málefnalegar, almennar og meðalhófs gætt. Við mat hér að lútandi hefur nefndin m.a. haft eftirfarandi þætti í huga. Evrópuráðið hefur lagt fram þau tilmæli til aðildarríkjanna að huga að því að setja í lög reglur til að hamla gegn samþjöppun sem gæti stefnt markmiðinu um fjölbreytni fjölmiðla í hættu. Mælt er með því að ríki skoði möguleika á því að afmarkaðir verði í lögum, við úthlutun leyfa eða aðra lagaframkvæmd, þröskuldar til að takmarka áhrif sem eitt fyrirtæki eða fyrirtækjasamsteypa getur haft í einni eða fleiri greinum fjölmiðlunar. Einnig megi huga að því að setja takmörk á hlutafjäreign einstakra aðila í fjölmiðlafyrirtækjum. Séu slíkar takmarkanir settar skuli hafa í huga stærð fjölmiðlamarkaðarins í viðkomandi landi og fjárhagslegt bolmagn hans. Þannig verði fyrirtækjum, sem náð hafa leyfilegri hámarksstærð á tilteknum markaði, ekki úthlutað frekari leyfum til að senda út á þeim markaði. Einnig beinir Evrópuráðið þeim tilmælum til aðildarríkjanna að þau meti þörfina á því að setja sérstakar reglur um lóðréttu samþjöppun, þ.e. þegar sami aðili hefur með höndum framleiðslu, útsendingu, dreifingu og aðra þætti fjölmiðlunar.

Svo sem ítarlega er rakið hér að framan einkennist fjölmiðlamarkaðurinn hér á landi, eins og víða erlendis, af verulegri samþjöppun á eignarhaldi. Slík samþjöppun er áhyggjuefni fyrir neytendur/almennung í ljósi þess að fjölmiðlar gegna margs konar hlutverki í lýðræðisþjóðfélagi enda er gjarnan talað um fjölmiðla sem „fjórða valdið“. Þeir upplýsa, fræða og móta skoðanir almennings. Þeir skemmta, eru vettvangur fyrir auglýsingar og tilkynningar og farvegur fyrir skoðanir stjórnvalda, hagsmunahópa og almennings. Fjölmiðlar hafa það hlutverk að veita aðhald þeim sem fara með pólitískt og efnahagslegt vald á hverjum tíma. Í ljósi þessa verður að stuðla að fjölræði á markaðnum með það að markmiði að tryggja menningarlega og stjórnmálalega fjölbreytni. Svo sem nánar er rakið hér fyrr í skýrslunni er það nokkuð óumdeilt sérfræðilegt mat að úrræði hins hefðbundna samkeppnisréttar nægi ekki ein og sér til þess að sporna við neikvæðum áhrifum samþjöppunar og samráðs fyrirtækja á fjölmiðlamarkaði. Þær tillögur, sem reifaðar eru hér í framhaldinu, verður því að skoða sem viðbót eða „framlengingu“ við hin hefðbundnu úrræði samkeppnisréttarins. Í einhverjum tilvikum má á hinn bóginn sjá þann möguleika fyrir að til beitingar hefðbundinna samkeppnisréttarlegra úrræða komi í tilvikum sem þessar tillögur ná ekki sérstaklega til.

Skoðaðar hafa verið ýmsar leiðir sem farnar hafa verið í nokkrum samanburðarlöndum. Hefur nefndin fjallað um kosti og galla þessara leiða. Staðreyndin er hins vegar sú að þessi ríki hafa farið mjög svo mismunandi leiðir að framangreindu markmiði. Að hinu samevrópska regluverki slepptu er tæplega ofsagt að löggjöf einstakra þjóðríkja sé í hverju tilviki klæðskerasaumuð fyrir ólík samfélög og markaði. Við mat á þeim skilyrðum, sem sett kunna að verða fyrir eignarhaldi, verður jafnframt að gæta að því að ekki má ganga of hart fram gagnvart þeim fyrirtækjum og einstaklingum sem haslað hafa sér völl á þeim viðkvæma markaði sem hinn íslenski fjölmiðlamarkaður er. Reglur af þessum toga mega heldur ekki

leggja stein í götu nýrra aðila á fjölmiðlamarkaði. Þannig verður að feta hið vandrataða einstigi milli þess að tryggja fjölbreytni og fjölræði annars vegar og hins vegar þess að fjárfestar, einstaklingar og fyrirtæki sjái sér hag í því að fjárfesta á fjölmiðlamarkaði. Að öðrum kosti gætu takmarkanir snúist upp í andhverfu sína og unnið gegn því markmiði að almenningur, neytendur, eigi aðgang að fjölbreyttum fjölmiðlum.

Vegna þeirra breytinga, sem eru að verða á fjölmiðlum í stafrænu umhverfi, telur nefndin ekki rétt að banna eignatengsl milli dagblaða og ljósvakamiðla. Ástæðan er sú að prentmiðlar eru í ríkara mæli farnir að skilgreina sig sem upplýsingaveitur vegna þeirra samlegðaráhrifa sem felast í samvinnu prent- og ljósvakamiðla í margmiðlunarumhverfi. Í margmiðlunarumhverfi verður í auknum mæli hægt að bjóða texta og myndir á ólíku formi og skapast þá nýir möguleikar fyrir prentmiðlana að stækka og eflast þó að hefðbundinn dagblaðalestur dragist saman. Það er því nauðsynlegt að gefa prentmiðlum svigrúm til framþróunar í breyttu umhverfi.

Nefndin leggur til að almennar takmarkanir verði settar á eignarhald ljósvaka- og prentmiðla sem starfa hér á landi, þó þannig að takmörkunin nái aðeins til fjölmiðla sem náð hafa ákveðinni útbreiðslu og þar með ákveðnu áhrifavaldi. Þá telur nefndin ástæðu til að binda takmarkanirnar eingöngu við dagblöð af prentmiðlum. Nefndin telur jafnframt ákjósanlegt að mögulegar reglur um eignarhald séu einfaldar og skýrar.

Það er niðurstaða nefndarinnar að ekki sé rétt að gera sérstakan greinarmun á aðilum eftir tengslum þeirra við aðrar atvinnugreinar heldur skuli reglurnar vera almennar og gilda jafnt fyrir alla. Nefndin gerir því tillögur um að eignarhald á fjölmiðlum fari að hafa áhrif ef annað tveggja eða hvort tveggja á við:

- Fjölmiðill hefur ákveðna útbreiðslu, þ.e. þriðjungur af mannfjölda notfærir sér miðilinn að jafnaði á degi hverjum.
- Markaðshlutdeild fjölmiðilsins fer yfir þriðjung af heildarupplagi, heildaráhorfi eða heildarhlustun á hverjum fjölmiðlamarkaði um sig.

Nefndin leggur enn fremur til að takmörkun þessi verði útfærð með þeim hætti að eigi aðili eða skyldir aðilar fleiri en einn fjölmiðil á sama markaði, þ.e. hljóðvarps-, sjónvarps- eða dagblaðamarkaði, þá skuli leggja saman útbreiðslu eða markaðshlutdeild viðkomandi fjölmiðla við framangreint mat. Hins vegar telur nefndin að ekki séu efni til þess að láta það hafa áhrif á þetta mat þótt aðili eigi fjölmiðil á fleiri mörkuðum, þ.e. fleiri en einnar gerðar (sbr. t.d. löggjöf í Noregi). Það mat nefndarinnar helgast af sérstöðu og smæð hins íslenska fjölmiðlamarkaðar. Er þá frekar talin ástæða til þess að hafa hinn almenna áhorfsþröskuld nokkuð lægri en ella. Við ákvörðun þess hvar framangreind mörk liggja er þess að gæta að sambærileg viðmið finnast í löggjöf einstakra ríkja svo sem nánar er fjallað um í 6. kafla. Það er þó alls ekki einhlítt hver þau mörk eru í prósentum talið í hverju landi fyrir sig. Að virtu heildarmati og teknu tilliti til þeirra séraðstæðna, sem hér eru fyrir hendi, þykir nefndinni meðalhófs gætt með framangreindum mörkum.

Við mat á útbreiðslu og markaðshlutdeild skal miða við kannanir sem standast ákveðnar faglegar kröfur og viðurkenndar verða af því stjórnvaldi sem með fjölmiðlamál mun fara, og upplagstölur og aðrar upplýsingar sem rekstraraðilum verður gert skylt að láta stjórnvaldinu í té.

Hér að framan hefur verið komist að niðurstöðu um það hversu mikla útbreiðslu fjölmiðill hafi til þess að eignarhald verði talið hafa þýðingu. Nú verður hins vegar horft til þess með hvaða hætti setja beri eignarhaldi skorður hafi verið farið yfir framangreind mörk útbreiðslu/markaðshlutdeildar.

Við ákvörðun þess hvar mörk af framangreindum toga eigi að liggja er til margs að líta. Í því sambandi horfir nefndin öðru fremur til þess að enginn einn aðili eða tengdir aðilar geti átt ráðandi hlut í fjölmiðli sem náð hefur framangreindri útbreiðslu/markaðshlutdeild. Ein leið til þess að ákvarða ráðandi hlut í fjölmiðli væri sú að ætla stjórnvaldi því sem með fjölmiðlamál mun fara mat þessa hverju sinni. Nefndin telur þó heppilegra og gegnsærra að fastsetja þessi mörk í lögum og telur að öllu virtu sé hóflega farið fram með því að leggja til að eignarmörk verði með þeim hætti að eignarhald framangreindra aðila og skyldra aðila verði aldrei meira en 25 % í slíkum fyrirtækjum.

Með því að útfæra tillögurnar með þessum hætti telur nefndin að stuðlað sé að fjölræði og fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði þó þannig að fjölmiðlafyrirtækin geti stækkað og nýtt sér hagkvæmni stærðarinnar en jafnframt gefið gott svigrúm til nýliðunar.

Þó að ljósvakamiðlar verði einungis leyfisskyldir munu takmarkanir á eignarhaldi þó engu að síður einnig ná til dagblaða sem falla undir framangreindar skilgreiningar.

Aðstaðan er að öðru leyti mismunandi í tilviki prentmiðla annars vegar og ljósvakamiðla hins vegar. Viðkomandi stjórnvöld munu geta haft áhrif og eftirlit og eftir atvikum gripið inn í ef farið er yfir leyfileg mörk eignarhalds á ljósvakamiðlum á grundvelli lögbundinna og tímabundinna leyfisveitinga. Annað gildir um prentmiðla sem ekki er gert ráð fyrir að verði leyfisskyldir. Í tilviki þeirra er hins vegar gert ráð fyrir því að viðkomandi stjórnvald geti beitt dagsektum auk þess sem brot á lagafyrirmælum kynnu að varða refsingu.

Í ljósi tilhneigingar til lóðréttis eignarhalds, áréttar nefndin að framangreindar reglur um eignarhald setja dreififyrirtækjum sömu skorður og öðrum eigendum á fjölmiðlum og útheimta þá ekki sérstakar eignarréttarlegar aðgerðir vegna hins lóðréttis eignarhalds.

Svo sem fyrr segir er gert ráð fyrir að eignarhald í framangreinda veru verði eitt þeirra skilyrða sem sett séu fyrir veitingu útvarpsleyfis, sbr. nú 6. gr. útvarpslaga, nr. 53/2000. Staða þeirra aðila, sem við gildistöku slíkrar löggjafar hafa gilt útvarpsleyfi, er sjálfstætt athugunarefni. Til greina kæmi að við útgáfu nýrra leyfa yrðu skilyrði í þessa veru tekin upp en eldri leyfi héldu gildi sínu óbreytt. Slíkt myndi óhjákvæmilega leiða til misræmis og aðstöðumunar þeirra aðila sem hefðu nýlega fengið útgefið leyfi og þeirra sem væru með leyfi sem skammur tími væri eftir af. Nefndin leggur því til að öllum aðilum í þeim fjölmiðlarekstri sem takmarkanir þessa kafla munu taka til, jafnt prentmiðlum sem ljósvakamiðlum, verði veittur sambærilegur aðlögunartími þannig að tveimur árum liðnum frá gildistöku laga yrðu aðilar að hafa aðlagað sig hinni nýju löggjöf.

Framangreindar tillögur fjölmiðlanefndarinnar fólu a.m.k. í sér fjórar megingintillögur:

- Einstaklingur eða fyrirtæki og skyldir aðilar mega ekki eiga meira en 25% eignarhlut í fjölmiðli, þ.e. útvarpsstöð eða dagblaði, hafi hann náð þriðjungs markaðshlutdeild í áhorfi/lestri eða útbreiðslu.

- Eigi aðili eða skyldir aðilar fleiri en einn fjölmiðil á sama markaði, þ.e. hljóðvarps-, sjónvarps- eða dagblaðamarkaði, þá skal leggja saman útbreiðslu eða markaðshlutdeild viðkomandi fjölmiðla við framangreint mat.
- Við mat á útbreiðslu og markaðshlutdeild skal miða við kannanir sem standast ákveðnar faglegar kröfur og viðurkenndar verða af því stjórnvaldi sem með fjölmiðlamál mun fara.
- Ekki má veita umsækjanda útvarpsleyfi ef eignarhald á honum er ekki í samræmi við framangreindar reglur.

Mikilvægi framangreindra tillagna er ótvírætt og í megin atriðum eiga sömu sjónarmið við í dag að verða hálfum áratug síðar. Að tvennu þýðingarmiklu er þó að huga í þessu sambandi. Annars vegar hafa á þessum tíma átt sér stað heilmiklar eignatilfærslur sem leiða til þess að landslagið er ekki það sama nú og árið 2005 þó svo að ljóst sé að samþjöppun eignarhalds sé áfram viðvarandi vandamál á íslenskum fjölmiðlamarkaði, sbr. ítarleg úttekt þar að lútandi í kafla II. Hins vegar hefur sú þróun átt sér stað frá þessum tíma að vægi nýrra miðlunarleiða í fjölmiðlun hefur aukist hröðum skrefum. Þar má nefna þátt internetsins og netmiðlanna og svo á hinn bóginn hljóð- og myndmiðlun eftir pöntun. Tillögur fjölmiðlanefndarinnar gerðu aftur á móti ráð fyrir því að eignarhaldstakmarkanirnar næðu aðeins til hefðbundinna prentmiðla og ljósvakamiðla. Sú heimsmynd á ekki fyllilega við lengur. Það er erfitt að rökstyðja það á árinu 2009 af hverju hefðbundnir fjölmiðlar ættu einir að sæta takmörkunum af þessum toga. Miðað við aðferðafræði fjölmiðlanefndarinnar myndi ný nálgun við þetta viðfangsefni kalla á afmörkun a.m.k. sex ólíkra markaða fjölmiðlunar, þ.e. hefðbundna prentmiðla, rafræna ritmiðla (netmiðla), línulega myndmiðlun, myndmiðlun eftir pöntun, línulega hljóðmiðlun og hljóðmiðlun eftir pöntun. Tillögur fjölmiðlanefndarinnar gerðu þar að auki ráð fyrir því að eignarhald fjölmiðla á einstökum mörkuðum hefðu aðeins áhrif innan hans en ekki á aðra markaði fjölmiðla. Í ljósi þeirra breytinga sem orðið hafa á allra síðustu árum er áhorfsmál hvort slík nálgun á við lengur. Þá er ljóst að þær aðferðir sem lagðar voru til við mælingu markaðshlutdeilda eiga t.d. ekki við um myndmiðlun eftir pöntun og netmiðla.

Að öllu þessu virtu og þrátt fyrir að ýmsar meginforsendur fjölmiðlanefndar hvað eignarhald varðar séu enn í fullu gildi er það allt að einu metið svo að þörf sé grundvallar endurskoðunar á þörf eignarhaldstakmarkana og mögulegri útfærslu þeirra, sé á þeim þörf. Í sögulegu ljósi ætti enginn vafi að leika á því að mikilvægt er að sem mest samstaða, ekki síst pólitísk, náist um slíkt. Er tilurð, starf og niðurstöður hinnar þverpólitísku fjölmiðlanefndar frá árinu 2005 skýrt fordæmi um það, ekki síst í ljósi þess ófriðar sem staðið hafði um málaflokkinn misserin þar á undan. Því hefur verið afráðið að í stað þess að gerðar séu beinar efnislegar tillögur um nýja útfærslu eignarhaldstakmarkana verði þverpólitískri og faglegri nefnd ætlað að meta þörfina á eignarhaldstakmörkunum og útfærslu þeirra, sé þeirra þörf. Er gert ráð fyrir þessari nefndarskipan í bráðabirgðaákvæði við lögina, 68. gr. þess, og vísast nánar um starfssemi og tímamörk hennar til þess ákvæðis, en þó vakin athygli á því að henni er ætlaður skammur tími til að skila tillögum. Með þessu er að því stefnt að skapa sem mesta sátt um frumvarp þetta og þá mögulegu tilhögun eignarhaldstakmarkana sem kann að leiða af starfi umræddrar nefndar.

## IX.

*Markmið frumvarps þessa, helstu efnisatriði, breytingar og nýmæli.*

Svo sem áður hefur komið fram liggja fjölþættar ástæður að baki því að lagt er í þá grundvallarendurskoðun á löggjöf á þessu sviði sem stefnt er að með frumvarpi þessu. Í því sambandi má nefna breytingar þær sem leiða af hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni, örar tækniframfarir, þörf endurnýjaðra reglna um prentmiðla, tilkomu netsins, grundvallarbreytingar á samsetningu og gerð íslensks fjölmiðlamarkaðar, samræmdra reglna um ábyrgð þeirra sem fjölmiðla reka og hjá þeim starfa, sem og nauðsyn á heildstæðu regluverki um starfsumhverfi þeirra sem á þessum vettvangi starfa. Þannig má segja að markmiðið með frumvarpinu sé að mæta framangreindum breytingum með samræmdri reglusetningu á þessum vettvangi auk þess sem því er ætlað að stuðla að tjáningarfrelsi, frelsi til upplýsinga, fjölmiðlalæsi, fjölbreytni og fjölhyggju í fjölmiðlun sem og að efla vernd neytenda á því sviði.

Hér að framan hefur ítarlega verið gerð grein fyrir þeirri þróun sem átt hefur sér stað á þessum vettvangi bæði hér á landi og annars staðar í Evrópu. Ekki er ástæða til að endurtaka það sem þar kemur fram en hér á eftir verður gerð grein fyrir öðrum þeim nýmælum sem frumvarp þetta hefur að geyma.

Líkt og ráða má af því sem fram hefur komið er skipan frumvarpsins í einstaka kafla með svofelldum hætti:

- I. Markmið og skilgreiningar.
- II. Gildissvið og lögsaga.
- III. Stjórnarsýsla.
- IV. Skráning fjölmiðla, leyfi til hljóð- og myndmiðlunar, gagnsæi, upplýsingagjöf o.fl..
- V. Réttindi og skyldur fjölmiðlaþjónustuveitenda.
- VI. Viðskiptaorðsendingar og fjarsala.
- VII. Reglur um flutning myndefnis.
- VIII. Takmörkun á einkaréttindum yfir myndefni.
- IX. Ábyrgð, viðurlög, fullnusta o.fl.
- X. Ýmis ákvæði.
- XI. Breytingar á öðrum lögum.
- XII. Ákvæði til bráðabirgða, gildistaka o.fl..

Helstu nýmæli og efnisbreytingar eru eftirfarandi:

*Í fyrsta lagi* ber að nefna þá grundvallarbreytingu að frumvarpinu er ætlað að taka til fjölmiðla og fjölmiðlunar í víðtækri merkingu, svo sem slík starfsemi er skilgreind í 2. gr. frumvarpsins. Gildandi lög taka hins vegar einungis til útsendinga hljóðvarps og sjónvarps í þengri skilningi annarsvegar (útvarpslög) og hefðbundinna prentmiðla hinsvegar (lög um prentrétt), meðan engin sérlög taka á hinn bóginn til annarra miðla. Þannig er frumvarpinu ætlað að gilda um allt efni sem miðlað er af þeim fjölmiðlaþjónustuveitendum er lúta ritstjórn og heyra undir lögsögu íslenska ríkisins. Þeir miðlar sem undir lögin heyra eru því m.a. dagblöð og tímarit, netmiðlar, hljóð- og myndmiðlar og aðrir sambærilegir miðlar. Ekki getur þó verið um tæmandi talningu að ræða, ekki síst í ljósi þeirrar öru þróunar sem er á þessu sviði og því mikilvægt þegar til framtíðar er litið að einstök miðlunarform verði mátuð við skilgreiningu laganna fremur en að í upphafi sé reynt að ná þar utan um með tæmandi hætti.



Í öðru lagi er í frumvarpinu í fyrsta sinn tekið upp sérstakt markmiðsákvæði sem hefur að geyma almenna yfirlýsingu um tilgang og markmið frumvarpsins.

Í þriðja lagi er skilgreiningum fjölgað verulega frá nógildandi lögum og leitast við að skilgreina og skýra öll þau sértæku hugtök sem frumvarpið hefur að geyma sem mörg hver eiga rætur að rekja til tilskipana ESB á þessum vettvangi. Þannig er stefnt að því að taka upp nokkur ný grundvallarhugtök sem leiða af rýmkuðu og breyttu gildissviði frumvarpsins. Er nauðsynlegt að gera hér nokkra grein fyrir þeim helstu og raunar afar mikilvægt að þau verði sem fyrst töm öllum þeim sem á grundvelli löggjafarinnar starfa og með hana sýsla. Hugtakið **ábyrgðamaður** er nýtt á nálinni en það hugtakið nær til þeirra einstaklinga sem fara með yfirstjórn fjölmiðlaþjónustuveitanda. **Efnisstjóri** nefnist síðan sá starfsmaður fjölmiðlaþjónustuveitanda sem ber ábyrgð á efnisvali hverju sinni og ákvarðar hvernig það skuli skipulagt, t.d. ritstjóri, dagskrárstjóri, fréttastjóri og aðrir sambærilegir stjórnendur. Þá er þýðingarmikið að geta þess að hugtakið **fjölmiðill** er nú skilgreint í fyrsta sinn að íslenskum lögum en hugtakið tekur til hvers konar miðla sem með reglubundnum hætti miðla til almennings efni er lýtur ritstjórn. Þessu tengt eru síðan skilgreind hugtökin **fjölmiðlaþjónusta** sem er sú þjónusta sem fjölmiðlar veita og **fjölmiðlaþjónustuveitandi** sem er einstaklingur eða lögaðili sem starfrækir fjölmiðil. **Flutningsreglur** eru síðan reglur um **flutningsrétt** og **flutningsskyldu** á myndefni. Þá er hugtakið **hljóðmiðlun** skilgreint en það tekur annars vegar til hefðbundins **hljóðvarps** (línuleg dagskrá) og hins vegar til hlaðvarps eða annars konar **hljóðmiðlunar eftir pöntun**. Með sama hætti getur **myndmiðlun** verið með tvennum hætti. Annars vegar hefðbundin **sjónvarpsútsending** (línuleg dagskrá) og hins vegar **myndmiðlun eftir pöntun** (on-demand). Hugtakið **ritmiðlun** nær síðan til þeirrar þjónustu sem veitandi fjölmiðlaþjónustu býður og er annars vegar miðlun ritefnis á prentuðu eða öðru sambærilegu formi (**prentmiðlar**) og hins vegar miðlun ritefnis með rafrænum hætti (**rafrænn ritmiðill**), þ.e. fjölmiðlun á internetinu í formi netmiðla o.s.frv. Þá felur hugtakið **ritstjórn** í sér stjórn á vali og skipan þess efnis sem miðlað er. Þá þarf sérstaklega að gera grein fyrir nýjum og breyttum hugtökum á því sviði sem til skamms tíma hefur verið fallið í heild undir svið auglýsinga. Hin hefðbundna skilgreining hugtaksins auglýsing nær hins vegar ekki lengur til allra þeirra aðferða sem notaðar eru til að koma viðskiptaskilaboðum til skila til neytenda. Eiga ný hugtök á þessum vettvangi, sem flest eiga rætur sínar að rekja til hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar, eftir að vinna sér þegnrétt í máli okkar. Grundvallar hugtök á þessu sviði verða annars vegar **fjarsala** og hins vegar **viðskiptaorðsendingar**. Með hugtakinu viðskiptaorðsending er átt við texta, myndir og/eða hljóð sem er ætlað að vekja, beint eða óbeint, athygli á vörum, þjónustu eða ímynd lögaðila eða einstaklings sem stundar atvinnustarfssemi og er miðlað gegn greiðslu eða öðru endurgjaldi eða til kynningar í eigin þágu. Til viðskiptaorðsendinga teljast m.a. hefðbundnar **auglýsingar**, **kostun** og **vöruinnetning**. Undir hugtakið falla jafnframt önnur form auglýsinga svo sem **skjáskipt auglýsing** og **sýndarauglýsing**. Um nýja hugtakanotkun vísast að öðru leyti til 2. gr. frumvarpsins og ítarlegra skýringa við hana.

Í fjórða lagi koma til skoðunar ákvæði laganna um lögsögu. Þau taka fyrst og fremst mið af myndmiðlum í samræmi við fyrirmæli þar að lútandi af vettvangi hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar. Um lögsögu fjölmiðla almennt vísast til gildissviðsákvæðis 3. gr. frumvarpsins, en um lögsögu myndmiðla vísast sérstaklega til ákvæða 4. – 6. gr. frumvarpsins. Þar er lagt til að reglur um lögsögu verði einfaldaðar frá því sem er þó svo að meginreglan um staðfestu sé enn hin sama. Þá eru gerðar breytingar á því hvenær

fjölmiðlaþjónustuveitandi sem hvorki hefur staðfestu hér á landi né í öðru EES-ríki telst heyra undir lögsögu íslenska ríkisins. Enn fremur er tekið upp ákvæði sem gerir fyrirhuguðu stjórnvaldi á þessu sviði, Fjölmiðlastofu, undir ákveðnum kringumstæðum, kleift að grípa til ráðstafana gagnvart fjölmiðlaþjónustuveitendum sem heyra undir lögsögu annarra EES-ríkja en senda efni sitt út hér á landi.

*Í fimmta lagi* er með frumvarpinu lagt til að gerð verði grundvallarbreyting á stjórnsýslu á þessum vettvangi. Helgast þær tillögur af nokkrum þýðingarmiklum ástæðum. Í fyrsta lagi gerir hljóð- og myndmiðlunartilskipunin beinlínis ráð fyrir því að til staðar sé sjálfstæður og óháður eftirlitsaðili sem framfylgi ákvæðum hennar og annist nauðsynleg samskipti við sambærilega aðila í öðrum aðildarríkjum EES. Í öðru lagi felur lögleiðing ákvæða tilskipunarinnar í sér brýna þörf á tilkomu slíks eftirlitsaðila með hliðsjón af hinu rýmkaða gildissviði og umfangi þeirra verkefna sem af tilskipuninni leiða. Í þriðja lagi er nú þegar rík þörf að landsrétti fyrir tilvist slíks eftirlitsaðila og m.a. ljóst að útvarpsréttarnefnd í núverandi mynd annar ekki þeim verkefnum sem henni eru ætluð að gildandi útvarpslögum, m.a. þeim verkefnum sem leiða af skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum. Er nú svo komið að öll aðildarríki EES-samningsins að Íslandi og Lúxemborg undanskildum hafa komið á fót sambærilegum eftirlitsaðilum. Eigi Ísland ekki að dragast enn frekar aftur úr í alþjóðlegu samstarfi á þessum vettvangi er nauðsynlegt að ákvæði frumvarps þessa um stofnun Fjölmiðlastofu og breytta stjórnsýslu verði í lög leidd. Í III. kafla frumvarpsins er þannig kveðið á um stjórn og starfsemi Fjölmiðlastofu sem og starfssvið hennar sem verður fjölþætt og í grundvallaratriðum breytt frá því sem nú gildir um útvarpsréttarnefnd ekki síst af þeirri ástæðu að starfssvið hennar er þess utan ætlað að ná utan um alla fjölmiðla í landinu, hverju nafni sem þeir nefnast.

*Í sjötta lagi* er í IV. kafla frumvarpsins lagt til að öll fjölmiðlaþjónusta sem heyrir undir lögsögu íslenska ríkisins sé skráningarskyld til Fjölmiðlastofu í því skyni að auðvelda henni að rækja starf sitt. Þess utan er viðhaldið reglum um leyfisskyldu þeirrar hljóð- og myndmiðlunar sem útheimtir tíðniúthlutun. Þá er það nýmæli tekið upp að fjölmiðlaþjónustuveitendur eru á hverjum tíma skyldir til upplýsingagjafar um eignarhald. Er með því lagt til að leidd verði í lög sú tillaga síðari fjölmiðlanefndar, að upplýsingar um eignarhald fjölmiðlafyrirtækja á hverjum tíma séu almenningi ávallt aðgengilegar.

*Í sjöunda lagi* er í V. kafla frumvarpsins fjallað um réttindi og skyldur fjölmiðlaþjónustuveitenda. Sum af ákvæðum kaflans eru efnislega samhljóða ákvæðum IV. kafla gildandi útvarpslaga með þeim breytingum þó sem leiða af rýmkuðu og breyttu gildissviði. Í kaflanum er þó einnig að finna fjölmörg nýmæli og ber í því sambandi að nefna reglur um ritstjórnarlegt sjálfstæði, vernd heimildarmanna, aðgengi sjón- og heyrnarskertra að myndmiðlunarefni og bann við hatursáróðri. Þá hefur verið aukið verulega við reglur um rétt til andsvara og vernd barna gegn skaðlegu efni og þær skerptar frá því sem nú er. Mörg hver eiga þessi nýmæli rætur að rekja til hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar. Ákvæðum kaflans er þó í heild og eftir því sem við á ætlað að taka til allra gerða fjölmiðla enda eðlilegt að samræmdar reglur gilda þar um svo sem frekast er kostur og önnur tilhögun raunar vart samrýmanleg jafnræðiskröfum.

*Í áttunda lagi* er í VI. kafla lagður grunnur að samræmdum reglum um öll form kynningar á vörum og þjónustu í viðtækasta skilningi. Hið hefðbundna hugtak auglýsing nær ekki lengur til allra þeirra aðferða þannig að við tekur nýtt heildarhugtak viðskiptaorðsendingar.

Hugtakinu viðskiptaorðsendingu er ætlað að ná yfir texta, myndir og/eða hljóð sem er ætlað að vekja, beint eða óbeint, athygli á vörum, þjónustu eða ímynd lögaðila eða einstaklings sem stundar atvinnustarfssemi og er miðlað gegn greiðslu eða öðru endurgjaldi eða til kynningar í eigin þágu. Til viðskiptaorðsendinga teljast því m.a. auglýsingar, kostun og vöruinnsetning.

Til þessa hafa sérstök lagafyrirmæli ekki gilt á þessum vettvangi um aðra fjölmiðla en þá sem falla undir útvarpslög. Á því er ekki lögð til grundvallarbreyting að öðru leyti en því að í 37. og 38. gr. frumvarpsins er ráðgert að nokkrar meginreglur gildi hvað þetta varðar um alla tegundir fjölmiðla. Lagt er til það nýmæli að óheimilt verði að hvetja börn til neyslu á óhollum matvælum og drykkjarvörum svo sem nánar er útlistað í frumvarpinu. Þá er jafnframt lagt til að viðskiptaorðsendingar sem hvetja til kaupa á tóbaki, áfengi, happdrættis- og veðmálastarfsemi sem ekki hefur tilskipin leyfi ásamt lyfseðilskyldum lyfjum verði bannaðar í öllum fjölmiðlum. Er lagt til að sá háttur verði hafður á, enda ná viðskiptaorðsendingar samkvæmt skilgreiningu í frumvarpi þessu til mun víðtækari markaðssetningar er þau sérlög þar sem bannákvæði þessi er að finna. Að öðru leyti eru reglur kaflans sniðnar að hljóð- og myndefni. Ákvæði frumvarpsins um vöruinnsetningu í hljóð- og myndefni fela í sér nýmæli en ekkert er um þá tegund viðskiptaorðsendinga fjallað í núgildandi útvarpslögum. Samkvæmt hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni er vöruinnsetning að meginstefnu bönnuð en aðildarríkjunum þó frjálst að heimila hana að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Með frumvarpinu er lagt til að vöruinnsetning verði heimiluð einkareknum fjölmiðlaþjónustuveitendum með ákveðnum skilyrðum og þannig aukið við möguleika þeirra til tekjuöflunar. Að sama skapi gerir frumvarpið ráð fyrir því að fjölmiðlaþjónustuveitendur og auglýsendur geti nýtt nýja auglýsingatækni á borð við sýndarauglýsingar, skjáskiptar auglýsingar og gagnvirkar auglýsingar. Þá er lagt til í samræmi við ákvæði hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar að reglur um tíma fyrir auglýsingar og fjarsöluinnskot verði rýmkaðar.

*Í níunda lagi* er í VII. kafla frumvarpsins lagt til að teknar verði upp reglur um flutningsrétt og flutningsskyldu hljóð- og myndmiðla. Tillögur frumvarpsins þar að lútandi eru í grundvallaratriðum samhljóða tillögum fjölmiðlanefndarinnar frá vorinu 2005 sem jafnframt voru teknar upp í frumvarp menntamálaráðherra sem lagt var fyrir Alþingi veturinn 2006-2007 en náði ekki fram að ganga. Nánari grein verður gerð fyrir inntaki þeirra í umfjöllun með viðkomandi kafla.

*Í tíunda lagi* eru í IX. kafla frumvarpsins gerðar viðamiklar breytingar á ákvæðum um, ábyrgð, viðurlög og fullnustu. Þannig eru reglur um ábyrgð samræmdar og einfaldaðar og verða að efni til þær sömu á vettvangi allra fjölmiðla, verði frumvarp þetta að lögum. Meðal annarra nýmæla kaflans er lagt til það nýmæli að Fjölmiðlastofa geti beitt dagsektum í ákveðnum tilvikum. Vakin er athygli á þeirri tillögu frumvarpsins að mál sæti aðeins rannsókn lögreglu að undangenginni kærðu Fjölmiðlastofu. Eftirlit með framkvæmd laganna hvílir því fyrst og síðast á herðum þeirrar stofnunar. Undirstrikar þessi tilhögun að sínu leyti breytt og stóraukið hlutverk eftirlitsstjórnvaldsins.

*Í ellefta lagi* er í X. kafla frumvarpsins lagt til að tekin verði upp ein og samræmd reglugerðarheimild. Í henni er vísað til nánar afmarkaðra þátta frumvarpsins og heimild veitt til nánari útfærslu þeirra með reglugerð. Með þessari tilhögun er fullnægjandi lagastoð stjórnvaldsfyrirmæla undirbyggð með gleggri hætti en nú er.

Í *tólfða lagi* er í XI. kafla frumvarpsins að finna ákvæði um gildistöku þess auk þess sem safnað er saman þeim breytingum sem lagðar eru til á öðrum lögum. Annars vegar er þar um að ræða breytingar sem eru óhjákvæmilegar vegna ákvæða frumvarpsins og hins vegar breytingar sem eru tilkomnar vegna ákvæða hljóð og myndmiðlunartilskipunarinnar.

Í fyrsta stað eru lagðar til breytingar á höfundalögum nr. 73/1972. Þær breytingar eru tilkomnar vegna ákvæða hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar en þar er mælt fyrir um að aðildarríkin skuli tryggja að fjölmiðlaþjónustuveitendur hafi aðgang að viðburðum sem sendir eru út í lokaðri dagskrá og vekja mikinn áhuga meðal almennings í því skyni að miðla frá þeim stuttum fréttaskotum.

Í annan stað eru lagðar til breytingar á lögum nr. 62/2006 um aðgang barna að kvikmyndum og tölvuleikjum í því skyni að virkja eftirlit á þeim vettvangi. Þannig er lagt til að eftirlit að þessu leyti flytjist frá Barnaverndarstofu til Fjölmiðlastofu enda þykir þessi málaflokkur eiga samleið með öðrum verkefnum hins nýja stjórnvalds.

Í þriðja stað eru lagðar til smávægilegar breytingar á lögum nr. 6/2007 um Ríkisútvarpið ohf. til samræmis við ákvæði frumvarpsins.

Í fjórða lagi eru lagðar til nauðsynlegar breytingar á lögum um prentrétt nr. 57/1956. En sú grundvallarbreyting verður að allir þættir fjölmiðlunar sem nú falla þar undir flytjast undir gildissvið nýrra fjölmiðlalaga verði frumvarp þetta að lögum.

Í *þrettánda lagi* er vakin athygli á fjórum ákvæðum til bráðabirgða. Sýnist þar mestum tíðindum sæta ákvæði IV. en þar er ráðgert að setja á laggirnar nefnd sem fjalla á um eignarhald fjölmiðla hér á landi og mögulegar takmarkanir þar á.

Af framangreindu er ljóst að með frumvarpi þessu eru ráðgerðar viðamiklar breytingar á öllu laga- og starfsumhverfi þeirra fjölmiðla og eftir atvikum fjarskiptafyrirtækja sem undir það heyra. Ekki þykir ástæða til þess að tíunda þessar breytingar nánar hér en fyrir þeim er gerð ítarleg grein í skýringum með einstökum ákvæðum þess.

## X.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

*Um I. kafla; Markmið og skilgreiningar.*

Í I. kafla frumvarpsins er annars vegar að finna markmiðsákvæði og hins vegar skilgreiningar á þeim hugtökum sem hafa sérstaka þýðingu við beitingu ákvæða þess. Bæði markmiðsákvæðið og flestar af þeim hugtakaskilgreiningum sem um ræðir eru nýmæli sem koma til af víðtæku gildissviði frumvarpsins svo sem nánar verður útlistað í athugasemdum með einstökum ákvæðum kaflans.

*Um 1. gr.*

Í greininni er markmið frumvarpsins orðað. Ákvæði þetta er nýmæli en markmiðsákvæði af því tagi sem hér er lagt til er hvorki í núgildandi útvarpslögum né lögum um prentrétt, enda hinum síðar nefndu ekki sérstaklega ætlað að mynda ramma um starfsemi þeirra fjölmiðla sem þau taka til. Svo sem áður greinir er frumvarpinu ætlað mun víðtækara gildissvið en núgildandi löggjöf. Frumvarpinu er þannig ætlað að taka til hljóð- og myndmiðlunar í víðtækustu merkingu á meðan gildandi útvarpslög ná aðeins til hefðbundins hljóðvarps og sjónvarps. Þá er frumvarpinu ætlað að ná jafnt til hefðbundinna prentmiðla sem og rafrænna ritmiðla. Eftir sem áður eru markmiðin ávallt hin sömu, eða að vernda tjáningarfrelsi, frelsi til upplýsinga og stuðla jafnframt að sem mestri fjölbreytni og fjölræði í fjölmiðlun. Jafnframt er lögð áhersla á að samhliða því frelsi haldist þróun á þessum vettvangi í hendur við almenna hagsmuni notenda, einkum og sér í lagi barna og ungmenna, sem og vernd mannréttinda í víðtækum skilningi.

Frumvarpinu er enn fremur ætlað að stuðla að auknu fjölmiðlalæsi á meðal almennings. Hugtakið fjölmiðlalæsi vísar til færni, þekkingar og skilnings sem gerir notendum kleift að nýta sér fjölmiðla á öruggan og skilvirkan hátt. Um fjölmiðlalæsi er fjallað sérstaklega í 37. lið inngangsorða hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar. Þar er lögð áhersla á þá staðreynd að fólk sem læst er á fjölmiðla getur valið efni á mun upplýstari hátt en aðrir, skilið eðli þess efnis og markmið og fært sér í nyt öll þau tækifæri sem ný tækni á þessu sviði hefur upp á að bjóða. Það sé að sama skapi betur fært um að vernda sig og fjölskyldu sína gegn skaðlegu og særandi efni. Þó svo að tilskipunin taki svo sem áður greinir einungis til myndmiðla er ljóst að fjölmiðlalæsi er ekki síður mikilvægt þegar um annars konar fjölmiðla er að ræða. Í þessu sambandi hefur verið haft eftir Viviane Reding, framkvæmdastjóra fjölmiðla og fjarskipta hjá ESB, að fjölmiðlalæsi nú, sé jafnmikilvægt fyrir þátttöku borgara í lýðræðissamfélagi eins og læsi var í upphafi 19. aldar. Í ljósi þessa er með ákvæðum frumvarpsins stefnt að því að auka fjölmiðlalæsi á meðal almennings, t.d. með því að gera upplýsingar um eigendur fjölmiðla aðgengilegar almenningi sem og með skýrari aðgreiningu dagskrárefnis annars vegar og auglýsinga og annarra viðskiptaorðsendinga sem og fjarsölu hins vegar og svo mætti áfram telja. Þá er hinu nýja stjórnvaldi, Fjölmiðlastofu, m.a. ætlað að stuðla að auknu fjölmiðlalæsi á meðal almennings og standa vörð um þau gildi sem liggja til grundvallar ákvæðum frumvarpsins að öðru leyti.

Í ljósi gildissviðs frumvarpsins er það aukin heldur markmið þess að koma á fót samræmdu regluverki á vettvangi fjölmiðlunar óháð því miðlunarformi sem notað er og þykir rétt að orða það sérstaklega í síðari málslið frumvarpsgreinarinnar enda um verulega breytingu að þessu leyti að ræða. Rétt er að geta þess að hljóð- og myndmiðlunartilskipunin, sem er ein meginástæða þess að ráðist var í heildarendurskoðun á löggjöf á þessum vettvangi, tekur samkvæmt efni sínu einungis til myndmiðlunar. Lagahefð er fyrir því hér á landi að sömu reglur gildi um hljóðmiðlun annars vegar og myndmiðlun hins vegar eftir því sem við á. Ljóst er að ný tækni á sviði hljóðmiðlunar er að ryðja sér til rúms á sama hátt og á vettvangi myndmiðlunar og því full ástæða til þess að sömu reglur gildi eftir því sem við á. Þannig tekur frumvarpið jafnt til hefðbundins hljóðvarps og sjónvarps sem og nýrra tegunda hljóð- og/eða myndmiðlunar. Um aðrar tegundir fjölmiðla gilda að sönnu nokkuð önnur sjónarmið en með heildstæðri löggjöf á þessum vettvangi hlýtur þess engu að síður að vera freistað að láta sömu reglur gilda um alla fjölmiðla eftir því sem kostur er.

*Um 2. gr.*

Í 1. gr. gildandi útvarpslaga er að finna skilgreiningar helstu hugtaka sem sérstaka þýðingu hafa samkvæmt lögnum. Engum skilgreiningum er til að dreifa í lögum um prentrétt en einstök hugtök hafa þó verið skýrð í réttarframkvæmd í tímans rás. Svo sem áður greinir er frumvarpinu ætlað verulega rýmra gildissvið en gildandi löggjöf og af því leiðir að nauðsyn þykir að skilgreina allnokkur fjölda nýrra hugtaka auk þess sem breyting er gerð á inntaki skilgreininga eldri hugtaka eftir því sem við á. Í frumvarpsgreininni eru þannig skilgreind 41 hugtak sem hafa sérstaka þýðingu við beitingu ákvæða þess. Margar þessara skilgreininga eru byggðar á hugtakaskilgreiningum í 1. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar og eiga sér því skírskotun á þeim vettvangi. Flestar skilgreininganna skýra sig eðli málsins samkvæmt sjálfar en þó þykir rétt að fara um þær nokkrum orðum og útlísta uppruna hverrar og einnar.

Hugtakið **aðgangskassi** leysir af hólmi hugtakið myndlykill sem skilgreint er í gildandi útvarpslögum. Hugtakið aðgangskassi hefur þó allnokkuð rýmri merkingu en hugtakið myndlykill og tekur til fjölþættari tæknibúnaðar. Skilgreiningin er nær samhliðða orðskýringu 2. gr. reglna um skilyrt aðgangskerfi og notendabúnað fyrir stafrænt sjónvarp nr. 570/2006.

Skilgreining á hugtakinu **auglýsing** er óbreytt frá gildandi útvarpslögum en vakin er athygli á því að auglýsing rúmast nú innan hugtaksins viðskiptaorðsending sem jafnframt er skilgreint í frumvarpinu. Þá tekur hugtakið í frumvarpinu eðli málsins samkvæmt jafnframt til auglýsinga í prentmiðlum og rafrænum ritmiðlum.

Hugtakið **ábyrgðarmaður** er í frumvarpinu skilgreint í fyrsta sinn. Með því er lögð til grundvallar ein samræmd skilgreining á þeim sem fer með yfirstjórn fjölmiðlaþjónustuveitanda og/eða fyrirsvar fyrir hann óháð því hvers konar fjölmiðil viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitandi starfrækir. Tilhögun þessi tekur mið af því að alltaf sé til staðar einstaklingur sem svari til persónulegrar ábyrgðar vegna starfsemi fjölmiðlaþjónustuveitanda. Til einföldunar er svo lagt til að í tilvikum þegar fjölmiðlaþjónustuveitandi er einstaklingur sé sá hinn sami jafnframt ábyrgðarmaður. Í hlutafélögum má og vænta þess að sá aðili sem að lögum gegnir framkvæmdastjórn sé jafnframt ábyrgðarmaður.

**Dagskrá** leysir af hólmi hugtakið útvarpsdagskrá og hefur eðli málsins samkvæmt rýmri merkingu. Með því er tekið tillit til breyttrar tækni.

Hugtakið **dagskrárliður** er ekki sérstaklega skilgreint í gildandi útvarpslögum. Skilgreining þess er byggð á b-lið 1. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar. Sem dæmi um dagskrárliði má nefna kvikmyndir, íþróttaviðburði, gamanþætti, heimildarþætti og frumsamda leikna þætti.

Hugtakið **dulin viðskiptaorðsending** er sérstaklega skilgreint í frumvarpinu. Skilgreiningin er byggð á j-lið 1. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar en duldar viðskiptaorðsendingar geta þó einnig komið fyrir í öðrum fjölmiðlum en þeim sem hún tekur til. Ef upp kemur vafi um það hvort um dulda viðskiptaorðsendingu sé að ræða skal m.a. horft til þess hvort greiðsla eða annað endurgjald komi fyrir eður ei. Slíkt mundi þá styðja það að um dulda viðskiptaorðsendingu væri að ræða. Duldar viðskiptaorðsendingar eru bannaðar samkvæmt 2. mgr. 37. gr. frumvarpsins.

Hugtakið **efnisstjóri** er nýtt hugtak samkvæmt frumvarpinu. Með því er ætlað að skilgreina með samræmdum hætti þá starfsmenn fjölmiðlaþjónustuveitenda sem ábyrgð bera á efnisvali hverju sinni og ákvarða hvernig það skuli skipulagt. Til efnisstjóra teljast t.d. ritstjórar, dagskrárstjórar, fréttastjórar og aðrir sambærilegir stjórnendur. Hugtakið hefur einkum þýðingu við framkvæmd ábyrgðarreglna frumvarpsins en efnisstjóri viðkomandi efnis er einn þeirra sem ábyrgð geta borið á því samkvæmt þeim.

Ekki er að finna skilgreiningu á **erlendu endurvarpi** í núgildandi útvarpslögum. Með frumvarpinu er lagt til að það hugtak verði sérstaklega skilgreint einkum þar sem sú tilkynningarskylda sem samkvæmt því er lögð á fjölmiðlaþjónustuveitendur tekur einnig til endurvarps þeirra á efni frá erlendum fjölmiðlaþjónustuveitendum. Þannig ber fjölmiðlaþjónustuveitendum sem heyra undir frumvarpið að tilkynna Fjölmiðlastofu um alla þá fjölmiðlaþjónustu sem þeir láta í té, þar með talið endurvarp á slíkri þjónustu erlendis frá. Sem dæmi um erlent endurvarp má nefna miðlun Skjásins og 365 miðla á erlendum sjónvarpsstöðvum á borð við BBC Prime, Sky News, DR1 og svo mætti áfram telja.

Hugtakið **evrópskt efni** er ekki sérstaklega skilgreint í gildandi útvarpslögum. Tilvísun til þess er á hinn bóginn að finna í 7. gr. þeirra en í 3. mgr. hennar er vísað til reglugerðar nr. 911/2000 um nánari skilgreiningu hugtaksins. Sú skilgreining er byggð á skilgreiningu hugtaksins í tilskipuninni eins og hún var fyrir gildistöku hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar. Það má velta fyrir sér hvaða þýðingu það hafi að taka upp í reglugerð skilgreiningu að þessu leyti sem ekki er á nokkurn hátt efnislega útfærð í viðkomandi lagaákvæði. Á hinn bóginn verður ekki talið nauðsynlegt að taka skilgreiningu þessa beinlínis upp í lagatextann, enda er hún umfangsmikil og ekki einsleit auk þess sem tilvísun til evrópsks efnis er ekki að finna í bannreglum frumvarpsins heldur eingöngu tilmælum þess um dagskrárframboð. Er talið fara betur á því að taka upp það nýmæli að vísa einfaldlega til skilgreiningarinnar eins og hún kemur fyrir í n-lið 1. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar, en þar er evrópskt efni skilgreint með svofelldum hætti:

„i. Evrópsk verk merkir eftirfarandi:

- verk sem eru upprunnin í aðildarríkjunum,
- verk sem eru upprunnin í þriðju löndunum innan Evrópu sem eru aðilar að samningi Evrópuráðsins um sjónvarp milli landa í Evrópu og fullnægja skilyrðum ii. liðar,
- verk sem framleidd eru sameiginlega innan ramma samninga á sviði hljóð- og myndmiðlunar sem Bandalagið hefur gert við þriðju lönd og fullnægja skilyrðum sem skilgreind eru í þeim samningum,
- beiting ákvæða annars og þriðja undirliðar skal vera háð því að í viðkomandi þriðju löndum séu ekki gerðar ráðstafanir sem fela í sér mismunum gagnvart verkum sem eru upprunnin í aðildarríkjunum,

ii. Verkin sem um getur í fyrsta og öðrum undirlið i. liðar eru verk sem aðallega eru unnin með höfundum og samverkamönnum, sem hafa fasta búsetu, í einu eða fleiri ríkjanna, sem um getur í fyrsta og öðrum undirlið i. liðar, að því tilskyldu að þau uppfylli eitt af eftirfarandi þremur skilyrðum:

- þau séu gerð af einum eða fleiri framleiðendum, er hafa staðfestu í einhverju þessara ríkja, eða,
- fylgst sé með framleiðslu verkanna og henni stjórnað í raun af einum eða fleiri framleiðendum með staðfestu í einhverju þessara ríkja eða,
- framlag meðframleiðenda frá einhverju þessara ríkja til heildarútgjalda við sameiginlega framleiðslu verks vegur þyngst og hinu sameiginlega framleiðsluverkefni er ekki stjórnað af einum framleiðanda eða fleirum með staðfestu utan þessara ríkja,

iii. Verk, sem eru ekki evrópsk verk í skilningi i. liðar en eru framleidd innan ramma tvíhliða samninga milli aðildarríkja og þriðju landa um sameiginleg framleiðsluverkefni, skulu teljast evrópsk verk, að því tilskyldu að meðframleiðendur innan Bandalagsins standi undir meirihluta heildarframleiðslukostnaðar og að framleiðsluverkefninu sé ekki stjórnað af einum eða fleiri framleiðendum með staðfestu utan yfirráðasvæðis aðildarríkjana.“

Hugtökin **fjarskiptafyrirtæki** og **fjarskiptanet** eru skilgreind í frumvarpinu vegna flutningsreglna VII. kafla þess. Skilgreiningar hugtakanna eru samhljóða skilgreiningum laga um fjarskipti nr. 81/2003 á sömu hugtökum að breyttu breytanda.

Hugtakið **fjarsala** er skilgreint í gildandi útvarpslögum og er sú skilgreining byggð á skilgreiningu tilskipunarinnar eins og hún var fyrir gildistöku hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar. Með hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni var umræddri skilgreiningu breytt lítillega og er tekið mið af þeirri breytingu í frumvarpinu. Í þeirri skilgreiningu sem lögð er til grundvallar í frumvarpinu er jafnframt horft til skilgreiningar laga nr. 46/2000 um húsgöngu- og fjarsölusamninga, sem og skilgreininga laga nr. 30/2002 um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu, en í báðum tilvikum var verið að innleiða viðeigandi tilskipanir ESB. Er með þessu stuðlað að sem mestu samræmi hugtakanotkunar milli einstakra laga. Eðli málsins samkvæmt er síðan greinarmunur gerður á fjarsölupáttum annars vegar og fjarsöluinnskotum hins vegar svo sem nánar er útlistað í VI. kafla frumvarpsins um hljóð- og myndsendingar í viðskiptaskyni.

Hugtakið **fjölmiðill** hefur eðli málsins samkvæmt grundvallarpýðingu við beitingu ákvæða frumvarpsins. Í almennum athugasemdum með frumvarpinu er allvíða að inntaki hugtaksins vikið og þeim vandkvæðum sem það er háð að móta eina altæka skýringu þess í hinu síbreytilega umhverfi fjölmiðla. Í frumvarpinu er lagt til að hugtakið verði skilgreint með einfölduðum og almennum hætti sem rúmar til framtíðar litið nýjar tegundir fjölmiðla. Til þess að teljast fjölmiðill í skilningi frumvarpsins þurfa slíkir miðlar þó að uppfylla þau grundvallarskilyrði sem fram eru sett í skilgreiningunni. Hugtakið nær til hljóðvarpsstöðva, sjónvarpsstöðva, aðila sem miðla hljóð-, mynd- eða ritefni á internetinu dagblaða og tímaritaásamt fylgiritum þeirra, og svo mætti áfram telja svo framarlega sem ritstjórn er fyrir hendi. Inntak hugtaksins ritstjórn hefur því afgerandi þýðingu fyrir það hvort um fjölmiðil í skilningi frumvarpsins er að ræða. Allt að einu skal tekið fram að með skilgreiningu hugtaksins á þessum vettvangi er ekki ætlunin að svara í eitt skipti fyrir öll hinni viðvarandi spurningu fjölmiðlafræðinnar um hvað teljist vera fjölmiðill.

**Fjölmiðlaþjónusta** er nýtt grundvallarhugtak samkvæmt frumvarpinu sem ætlað er að ná yfir alla þá starfsemi sem undir frumvarpið fellur. Það tekur því bæði til hljóðmiðlunar og myndmiðlunar fjölmiðlaþjónustuveitenda hvort heldur sem um hefðbundnar útsendingar eða



slíka þjónustu eftir pöntun er að ræða. Það tekur að sama skapi til miðlunar fjölmiðlaþjónustuveitenda á ritfni hvort heldur sem er á prentuðu eða rafrænu formi. Nánara inntak hugtaksins fjölmiðlaþjónusta ræðst svo af skilgreiningu á hugtakinu fjölmiðill sem og einstökum tegundum fjölmiðlunar.

**Fjölmiðlaþjónustuveitandi** er nýtt grundvallarhugtak samkvæmt frumvarpinu og á rætur að rekja til d-liðar 1. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar þó svo að því sé samkvæmt frumvarpinu ætlað víðtækara gildi. Inntak hugtaksins ræðst svo eðli málsins samkvæmt af inntaki hugtaksins fjölmiðill en samkvæmt þeirri skilgreiningu sem lögð er til er fjölmiðlaþjónustuveitandi einstaklingur eða lögaðili sem starfrækir fjölmiðil. Um er að ræða heildarhugtak sem ætlunin er að nái til allra þeirra sem starfrækja fjölmiðla, hvort heldur sem er á vettvangi hljóð- og myndmiðlunar eða ritmiðlunar. Hugtakið leysir að sama skapi eldri hugtök á borð við útgefandi af hólmi í löggjöf á þessum vettvangi.

Hugtökin **flutningur**, **flutningsreglur**, **flutningsréttur** og **flutningsskylda** eru sérstaklega skilgreind í frumvarpinu. Helgast það af reglum VII. kafla um flutning hljóð- og myndfenis. Hugtök þessi eiga uppruna sinn í skýrslu síðari fjölmiðlanefndarinnar frá því í apríl 2005. Í skilgreiningu á hugtakinu **flutningur** kemur orðið tengipunktur sjónvarpsstöðvar fyrir. Með því er átt við þann punkt sem hagkvæmast er fyrir fjarskiptafyrirtæki að taka á móti sjónvarpsmerki. Móttaka slíks merkis getur verið í lofti, í gegnum leiðara, í símstöð eða með öðrum hagkvæmum hætti. Tekið skal fram að í skilgreiningum á hugtökunum **flutningsréttur** og **flutningsskylda** eru í stað hugtakanna efnisveita og dreifiveita sem notuð voru í framangreindri skýrslu fjölmiðlanefndar notuð hugtökin fjölmiðlaþjónustuveitandi og fjarskiptafyrirtæki.

Hugtakið **gagnvirk auglýsing** er jafnframt nýtt af nálinni. Hugtakinu er ætlað að ná til nýrrar auglýsingatækni. Gagnvirk auglýsing er í raun hvers konar auglýsing eftir pöntun í hljóð- og myndmiðlum þar sem neytandinn getur nálgast ítarlegri upplýsingar en fram koma í línulegri dagskrá um þá vöru eða þjónustu sem um er að ræða með því að velja þann kost með sértækum hætti. Sem dæmi um gagnvirka auglýsingu mætti nefna það þegar áhorfanda matreiðsluþáttar býðst að sækja ítarlegri upplýsingar um einstakar vörur sem þar eru í notkun með því að velja þar til gerða táknmynd (e. icon) sem birtist í auglýsingahléi í hinni línulegu dagskrá.

Hugtakið **hlaðvarp** er í frumvarpinu skilgreint til skýringar. Hlaðvarp telst til hljóðmiðlunar eftir pöntun og þykir ekki þarfnast nánari útlistunar.

**Hljóð- og myndsending í viðskiptaskyni** er að sama skapi nýtt yfirhugtak sem tekur bæði til viðskiptaorðsendinga í hljóð- og myndmiðlum og fjarsölu eins og þau hugtök eru skilgreind. Í raun má segja að undir hugtakið falli hvers konar kynning á vöru eða þjónustu í formi hljóð- og myndmiðlunar.

**Hljóðmiðlun** er nýtt hugtak sem skilgreint er í fyrsta sinn með frumvarpinu. Því er ætlað að ná yfir alla hljóðvarpsstarfsemi með samsvarandi hætti og myndmiðlun að breyttu breytanda. Undir hugtakið falla því bæði hefðbundnar hljóðvarpsútsendingar sem og hljóðmiðlun eftir pöntun.

**Hljóðmiðlun eftir pöntun** er einnig nýtt hugtak og svarar það til hugtaksins myndmiðlun eftir pöntun að breyttu breytanda. Til hljóðmiðlunar eftir pöntun telst m.a. hlaðvarp, þ.e. dagskrárliðir í heild eða að hluta í formi hljóðskráa sem fjölmiðlaþjónustuveitendur bjóða almenningi til niðurrhals.

**Hljóðvarp** er ekki sérstaklega skilgreint í núgildandi lögum. Hugtakið er þar hins vegar notað yfir annan tveggja þátta hugtaksins útvarps, sem tekur annars vegar til sjónvarps og hins vegar hljóðvarps. Með frumvarpinu er lagt til að það verði skilgreint með sértækum hætti og er sú skilgreining hliðstæð skilgreiningu á hugtakinu sjónvarpsútsending. Þannig er hugtakinu hljóðvarp ætlað að ná til miðlunar hljóðefnis á meðan hugtakinu sjónvarpsútsending er ætlað að ná til miðlunar myndefnis.

Hugtakið **kostun** er með frumvarpinu skilgreint í fyrsta sinn. Sú skilgreining sem lögð er til byggir á k-lið 1. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar. Til kostunar telst m.a. það þegar fyrirtæki eða einstaklingar kosta útsendingar einstakra dagskrárliða gegn því að vakin sé athygli á nafni þeirra, vörumerki, ímynd, starfsemi eða vörum í tengslum við útsendinguna.

Skilgreining á hugtakinu **læst útsending** er samhljóða skilgreiningu h-liðar 1. gr. núgildandi útvarpslaga.

**Myndmiðlun** er nýtt grundvallarhugtak samkvæmt frumvarpinu. Hugtakið á rætur sínar að rekja til hugtaksins hljóð- og myndmiðlunarþjónusta sem skilgreint er í a-lið 1. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar og nánar útskýrt í 16., 18. og 22. lið inngangsorða hennar. Þar sem frumvarpinu er bæði ætlað að ná til myndmiðlunar í skilningi tilskipunarinnar og hljóðmiðlunar er þó lagt til að hugtakið myndmiðlun verði notað um hið fyrrnefnda til að koma í veg fyrir rugling að þessu leyti. Hugtakið myndmiðlun nær því til hreyfimynda hvort sem þær eru með eða án hljóðs en eðli málsins samkvæmt ekki til hljóðmiðlunar sér í lagi. Hugtakið hljóð- og myndmiðlun samkvæmt frumvarpinu tekur hins vegar bæði til hljóðmiðlunar og myndmiðlunar. Undir hugtakið myndmiðlun falla bæði hefðbundnar sjónvarpsútsendingar og myndmiðlun eftir pöntun, að því tilskildu að um fjölmiðlastarfsemi sé að ræða. Myndmiðlunin þarf því að vera ætluð umtalsverðum hluta almennings til viðtöku og hafa þann tilgang að bjóða dagskrárliði til upplýsingar, skemmtunar eða fræðslu svo sem fram kemur í nefndu ákvæði a-liðar 1. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar sem og 18. lið inngangsorða hennar. Þó að megintilgangur myndmiðlunar sé framboð á dagskrárliðum skal skilgreiningin á slíkri þjónustu einnig taka til efnis á textaformi sem fylgir dagskrárliðum svo sem textunarþjónustu, textavarps og rafrænna dagskrárvísa. Slík þjónusta fellur því undir frumvarpið enda nátengd hefðbundinni myndmiðlun. Til glöggvunar skal tekið fram að til textavarps telst miðlun efnis sem inniheldur ýmist texta, grafík, myndir, í takmörkuðum mæli hreyfimyndir með eða án hljóðs og sérhver notandi getur nálgast ýmist í heild eða að hluta á þeim tíma sem hann kýs. Þannig ber textavarp ýmis einkenni myndmiðlunar eftir pöntun en vegna eðlis þjónustunnar þykir engu að síður rétt að telja hana til línulegrar myndmiðlunar og lýtur það því sömu reglum eftir því sem við á. Hugtakinu er hins vegar ekki ætlað að ná til vefsetra til einkanota, tölvupósts sem sendur er til takmarkaðs fjölda viðtakenda, dreifingu einkaaðila á myndefni í þeim tilgangi að deila því með öðrum eða skiptast á slíku efni við aðra eða eftir atvikum annarrar þjónustu sem ekki er í samkeppni við sjónvarpsútsendingar í víðasta skilningi. Ákvæði frumvarpsins taka þó eins og fram kemur í skilgreiningunni einungis til þeirrar myndmiðlunar sem starfrækt er af fjölmiðlaþjónustuveitendum sem bera á henni ritstjórnarábyrgð svo sem fram kemur í skilgreiningu á því hugtaki.

**Myndmiðlun eftir pöntun** er að sama skapi nýtt hugtak. Sú skilgreining sem lögð er til á því með frumvarpinu er byggð á g-lið 1. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar. Slík þjónusta er eðlislík hefðbundnu sjónvarpi að því leyti að hún keppir um sömu áhorfendur og svipar til hennar að formi til. Hún er hins vegar ólík hefðbundnum sjónvarpsútsendingum að því er varðar það val og þá stjórn sem notandinn hefur. Þjónustan er veitt með þeim hætti að fjölmiðlapjónustuveitandi setur saman sérstaka efnisskrá og notandinn velur síðan úr henni það efni sem hann sjálfur kýs. Hugtakið nær yfir alla slíka þjónustu án tillits til þeirrar fjarskiptaleiðar sem notuð er til miðlunar efnisins og þess viðtækis sem notað er til móttöku þess. Þannig kann slík þjónusta t.d. að vera veitt í gegnum internetið (e. non-linear webcasting). Sem dæmi um slíka þjónustu má nefna Skjárbió Skjásins og dagskrárefni sem sótt er aftur í tímann á vefsíðum á borð við [www.ruv.is](http://www.ruv.is) og [www.visir.is](http://www.visir.is).

Hugtakið **prentmiðill** er skilgreint í frumvarpinu í fyrsta sinn. Undir hugtakið falla hefðbundin dagblöð og tímarit sem og öll önnur blöð sem koma út með reglubundnum hætti og falla að öðru leyti að skilgreiningu hugtaksins fjölmiðill. Í gildandi lögum um prentrétt segir í 1. gr. að rit samkvæmt lögnum teljist hvert það rit, sem prentað er eða letrað á annan vélrænan eða efnafræðilegan hátt. Skilgreining þessi er að sönnu barn sína tíma og samkvæmt frumvarpinu er enginn greinarmunur gerður á þeirri tækni sem beitt er við gerð og fjölföldun efnis að þessu leyti.

Hugtakið **rafrænn ritmiðill** er að sama skapi skilgreint hér í fyrsta sinn. Undir hugtakið falla hinir svokölluðu netmiðlar og eftir atvikum aðrir rafrænnir miðlar. Ekki er hægt með tæmandi hætti að telja upp þau tilvik sem hér geta fallið undir en í dæmaskyni má nefna netútgáfur dagblaða og tímarita, dagblöð og tímarit sem dreift er með tölvupósti og sjálfstæðar vefsíður sem halda úti fréttum og stuðla að skoðanaskiptum. Lagt er til að skilgreiningin verði viðtækari en ella og nánara inntak hugtaksins verði mótað í réttarframkvæmd verði frumvarpið að lögum. Sem dæmi má nefna að hugsast getur að einstakar blogg síður falli undir hugtakið að öðrum skilyrðum uppfylltum.

Skilgreining hugtaksins **ritefni** er að hluta byggð á 2. ml. 1. gr. núgildandi prentlaga. Hugtakið hefur þýðingu við afmörkun á hugtökunum prentmiðill og rafrænn ritmiðill og er því lagt til að skilgreining þess verði tekin upp með sjálfstæðum hætti. Í skilgreiningunni er tiltekin dæmi um efni sem telst til ritefnis en áréttá skal að ekki er um tæmandi talningu í því sambandi að ræða. Ritefni mætti einnig skilgreina neikvætt sem allt annað efni fjölmiðla en hljóð- og myndefni. Augljós takmarkatilvik kunna þó að koma upp á vettvangi rafrænna ritmiðla þar sem bæði efnisform eru nýtt jöfnum höndum. Sem dæmi um þetta má taka vefsíður stærstu fjölmiðlanna þar sem annars vegar eru birtar fréttir á textaformi og hins vegar sem hljóð- eða myndefni.

Hugtakið **ritmiðlun** er nýtt grundvallarhugtak samkvæmt frumvarpinu og tekur til miðlunar ritefnis bæði á prentuðu formi og með rafrænum hætti.

Hugtakið **ritstjórn** er með frumvarpinu skilgreint í fyrsta sinn. Skilgreiningin er byggð á c-lið 1. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar. Um grundvallarhugtak er að ræða sem hefur margþætta þýðingu samkvæmt bæði frumvarpinu og tilskipuninni. Það hefur þýðingu við afmörkun á gildissviði frumvarpsins sem og sérstaklega lögsögu yfir einstökum fjölmiðlapjónustuveitendum hljóð- og myndmiðlunar. Þá liggur hugtakið til grundvallar

skilgreiningu á fjölmiðlaþjónustuveitanda í skilningi frumvarpsins, en það þarf að vera fyrir hendi ritstjórn á því efni sem miðlað er til þess að um fjölmiðil geti verið að ræða. Þó að hugtakið eigi uppruna sinn í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni er því ætlað að afmarka gildissvið frumvarpsins hvað varðar alla fjölmiðla hvort heldur sem er hljóð- og myndmiðla eða ritmiðla hvort heldur sem er prentmiðla eða rafræna ritmiðla, þar sem leiða má rök að því að sambærilegar reglur eigi að gilda um allar tegundir fjölmiðla.

Mat á því hvort ritstjórn sé fyrir hendi í þessum skilningi er ávallt vandasamt. Það er þó enn vandasamara en ella þegar um er að ræða hljóð- og myndmiðlun eftir pöntun eða rafræna ritmiðla. Álitamál kunna t.d. að koma upp þegar framleiðsla eða tiltekin starfsemi er útvistuð hjá öðru fyrirtæki en fjölmiðlaþjónustuveitanda, þegar fleiri en einn geta talist bera ábyrgð á ritstjórn efnis eða þegar fjarskiptafyrirtæki setja saman tiltekna þjónustupakka fyrir sína viðskiptavini.

Segja má að hugtakið ritstjórn lýsi tilteknum eiginleikum í tengslum fjölmiðlaþjónustuveitandans og þeirrar fjölmiðlaþjónustu sem í boði er. Þannig telst fjölmiðlaþjónustuveitandi hafa ritstjórn á efni þegar hann hefur forræði á því hljóð- og myndefni eða ritefni sem miðlað er sem og skipulagningu þjónustunnar að öðru leyti.

Svo sem að framan greinir hefur hugtakið ritstjórn einnig úrslitabýðingu við ákvörðun á því hvort tiltekinn fjölmiðlaþjónustuveitandi telst falla undir lögsögu íslenska ríkisins eður ei. Lögsöguákvæði frumvarpsins að því leiti sem þau taka til hljóð- og myndmiðlunar eru á sama hátt og samsvarandi ákvæði núgildandi laga reist á ákvæðum hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar svo sem nánar er rakið í athugasemdum með II. kafla frumvarpsins og eru í raun þjóðréttarlegs eðlis. Þeim er því ætlað það hlutverk að ákvarða undir lögsögu hvaða EES-ríkis eða eftir atvikum þriðja ríkis einstakir fjölmiðlaþjónustuveitendur falla. Af þessum sökum er mikilvægt að hugtakið ritstjórn sé afmarkað og skilgreint með sama hætti innan aðildarríkja EES-samningsins. Fyrirsjáanlegt er að upp geti komið vandamál þegar um stórar samsteypur á þessum vettvangi er að ræða með starfsstöðvar í fleiri en einu aðildarríki. Í slíkum tilvikum mun það hafa verulega þýðingu við mat á lögsögu hvar ákvarðanir sem lúta ritstjórn eru teknar. Þar sem samræmd túlkun á hugtakinu er afar mikilvæg verður ótvírætt nauðsynlegt í framtíðinni að líta til úrlausna Evrópuþingsmálsins og eftir atvikum EFTA-dómstólsins við nánari afmörkun þess og frekari skýringu.

Til frekari glöggvunar á inntaki hugtaksins ritstjórn samkvæmt hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni má nefna að talsmaður menningar- og menntamálanefndar Evrópuþingsins fjallaði um skilgreiningu á ritstjórn við meðferð tilskipunarinnar í þinginu. Kvað hún tilskipunina aðeins ná til fjölmiðlaþjónustuveitenda sem hafa það að atvinnu að miðla fjölmiðlaefni, og bera ábyrgð á ritstjórnarlegri skipan og endanlegri samsetningu dagskrárliða í útsendri línulegri dagskrá eða safni hljóð- og myndmiðlunarefnis eftir pöntun. Þjónusta sem ekki hefur miðlun hljóð- og myndefnis að megintilgangi og felur í meginatriðum aðeins í sér flutning efnis heyrir hins vegar ekki undir tilskipunina.

Af ummælum þessum má ráða að undir tilskipunina falli aðeins þjónusta þar sem veitandi hennar ber tiltekna fyrirfram skilgreinda ábyrgð á því efni sem í boði er. Fjölmiðlaþjónusta þar sem efni er sett fram án þess að fjölmiðlaþjónustuveitandinn beri ábyrgð á því, t.d. með því að koma tilteknu efni á framfæri eða taka ákveðið efni út, er því samkvæmt þessu ekki háð ritstjórn. Þannig þarf að liggja eitthvað faglegt mat til grundvallar því hvaða efni er í boði og

hvernig það er sett saman í dagskrá eða sett fram til pöntunar til þess að ritstjórnarábyrgð teljist vera fyrir hendi.

Þrátt fyrir framangreinda umfjöllun um ritstjórn í hljóð- og myndmiðlum má það ekki gleymast að ritstjórn hefur að sjálfsgöðu þýðingu við skilgreiningu og afmörkun allrar fjölmiðlunar. Forsenda þess að fjölmiðlaþjónustuveitanda beri ábyrgð á ritstjórn efnis er því að hann hafi stjórn á og stýri framboði þess. Er þessari forsendu ætlað að ná jafnt yfir bæði hljóð- og myndmiðlunarefni og ritefni. Ef ekki er um slíkt að ræða, er viðkomandi því ekki fjölmiðlaþjónustuveitandi. Ef stjórn viðkomandi felst einungis í því að hann geri efni aðgengilegt og taki t.d. út ólöglegt efni eða efni sem óheimilt er að dreifa vegna höfundaréttar má líta svo á að hann stýri ekki efnisframboði og fari þar af leiðandi ekki með ritstjórn. Þannig fellur sú þjónusta, sem felst í starfrækslu gagnagrunna þar sem því efni sem þar er sett fram er ekki stýrt með markvissum hætti, ekki undir hugtakið fjölmiðlaþjónusta. Ástæða þess er sú að framsetningu þess efnis sem þar er aðgengilegt í einhvers konar skrá skortir. Leitarvél sem nær í efni og byggir ekki á neinum tegundaflokkunum fyrirfram telst því ekki vera fjölmiðlaþjónusta í þessum skilningi. Þjónustuveitandi sem hins vegar flokkar efni sitt og býður notendum upp á að skoða tiltekið efni, t.d. úr fyrirfram skilgreindum skrá, og notendur geta pantað, teljast vera fjölmiðlaþjónustuveitendur. Þá telst umsýsla samskiptaþjónustu eins og Twitter, Facebook eða Flickr þar sem texta og eftir atvikum hljóð- og/eða myndefni er komið á framfæri ekki til fjölmiðlunar, enda miðlun efnis fyrst og síðast á hendi einstakra notenda.

Af framangreindu má ljóst vera að ekki verður með öllu einfalt að draga skýr mörk. Annars vegar má nefna til sögunnar miðlun sem augljóslega fellur í flokk fjölmiðlunar, s.s. dagblöð, sjónvarp og hljóðvarp og netmiðla, svo sem mbl.is og visir.is. Hins vegar er um að ræða miðlun sem skýrlega fellur ekki í flokk fjölmiðlunar svo sem einstaklingsbundin persónuleg samskipti á netinu, t.d. á vettvangi Facebook eða tölvupóstsamskipti, MSN o.s.frv.. Þarna á milli verða hins vegar til vafatilvik Væntanlega myndu menn sjaldnast telja að einstakar persónubundnar bloggsíður litu ritstjórn í þeim skilningi að þær gætu skoðast sem fjölmiðill. Þó kann að verða óljós mörk á milli slíkra tilvika annars vegar og svo hins vegar smærri netmiðla. Helgast þetta af því að tækniframfarir á þessum vettvangi eru gríðarlegar og því ekki heppilegt að skilgreina hugtakið ritstjórn á grundvelli þeirrar þjónustu og tækni sem er aðgengileg notendum nú heldur þannig að það nái einnig yfir þá tækni sem aðgengileg verður í náinni framtíð. Ljóst má því vera að þessi skil verða ekki endanlega slípuð fyrir en í réttarframkvæmd. Allt að einu liggur áherslan á því að undir hugtakið ritstjórn falli þeir aðilar sem stýra og flokka hljóð- og myndmiðlunarefni eða ritefni en byggja t.d. framboð sitt ekki einungis á leitarvélum.

Hugtakið **sjálfstæður framleiðandi hljóð- eða myndefnis** er með frumvarpinu skilgreint í fyrsta sinn í lögum. Samkvæmt gildandi útvarpslögum skyldi sú skilgreining tekin upp í reglugerð og var það gert í 2. mgr. 20. gr. reglugerðar nr. 50/2002. Samkvæmt því ákvæði telst það vera sjálfstæður framleiðandi ef ein sjónvarpsstöð á ekki meira en 1/4 hlut í framleiðslufyrirtækinu eða tvær eða fleiri sjónvarpsstöðvar eiga ekki samanlagt meira en helming í fyrirtækinu enda hafi það ekki á seinustu þremur árum framleitt meira en 9/10 hluta af sjónvarpsefni sínu fyrir sömu sjónvarpsstöð. Í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni er hugtakið sjálfstæður framleiðandi hins vegar ekki skilgreint sérstaklega en í 31. lið inngangsorða breytingartilskipunarinnar frá 1997 kemur fram að við skilgreiningu hugtaksins

skuli aðildarríkin taka mið af sjónarmiðum á borð við eignarhald á framleiðslufyrirtæki, magn efnis sem selt er einstökum fjölmiðlaþjónustuveitendum og eignarhald afleiddra réttinda. Með þetta í huga sem og að þau hlutföll sem gengið er út frá í tilvitnuðu ákvæði reglugerðar þykja orka tvímælis, er lagt til að hugtakið sjálfstæður framleiðandi verði skilgreint með þeim hætti sem fram kemur í frumvarpsgreininni, eða sem fyrirtæki sem jafnframt er sjálfstæður lögaðili, óháður viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda í þeim skilningi að hann er ekki undir beinum eða óbeinum yfirráðum hans, hvorki sérstaklega né sameiginlega með öðrum, og hefur frelsi til að skilgreina sína eigin viðskiptastefnu, þar með talið það sem lýtur að vinnu fyrir aðra en þann fjölmiðlaþjónustuveitanda sem um er að ræða hverju sinni. Með því skilyrði skilgreiningarinnar að viðkomandi framleiðandi skuli vera óháður þeim fjölmiðlaþjónustuveitanda sem um er að ræða er átt við að hann megi ekki vera undir yfirráðum hans í viðtækasta skilningi þess orðs. Það þýðir að hvorki megi vera fyrir hendi slík eignatengsl né aðrar aðstæður sem veita viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda tækifæri til að hafa afgerandi áhrif á starfsemi framleiðslufyrirtækisins. Yfirráð þessi geta verið hvort heldur sem er bein eða óbein og hvort heldur sem er sérstök eða sameiginleg með öðrum. Lagt er til að ekki verði mælt fyrir um sérstakt hlutfall eignarhlutar að þessu leyti svo sem gert var í framangreindri skilgreiningu reglugerðarinnar enda ljóst að raunveruleg yfirráð geta ráðist af öðrum þáttum. Svo sem að framan greinir er það skilyrði sett í skilgreiningu reglugerðarinnar að viðkomandi framleiðandi hafi ekki á síðustu árum framleitt meira en 9/10 hluta sjónvarpsefnis fyrir sömu sjónvarpsstöð. Ekki þykir ástæða til að taka þau fyrirmæli upp í hina lagalegu skilgreiningu á hugtakinu sjálfstæður framleiðandi. Í fyrsta lagi fæst ekki séð að svo óveruleg takmörkun geti haft nokkra efnislega þýðingu. Í öðru lagi þykir sú skilgreining sem lögð er til ná utan um hugtakið með fullnægjandi hætti.

Hugtakið **sjónvarpsútsending** er jafnframt grundvallarhugtak sem skilgreint er með frumvarpinu. Sú skilgreining sem lögð er til er byggð á c-lið 1. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar. Hugtakið er svo nánar útlistað í 24 lið inngangsorða hennar. Til sjónvarpsútsendinga telst nú einkum hliðrænt og stafrænt sjónvarp, bein streymiþjónusta (e. life streaming), línulegt vefvarp (e. linear webcasting) og nærlæg myndefnisveita (e. near video on demand, NVID). Hins vegar telst myndefnisveita (e. video on demand, VOD) til myndmiðlunar eftir pöntun. Sem dæmi um nærlæga myndefnisveitu má nefna það þegar sama kvikmyndin er send út með tilteknu millibili og neytandinn hefur val um það á hvaða tíma hann horfir á hana. Tekið skal fram að hugtakið samtímis áhorf tekur einnig til áhorfs sem er því sem næst samtímis vegna þess stutta tímamismunar sem af tæknilegum ástæðum myndast milli útsendingar og móttöku hennar. Útsendingar svo kallaðra plús stöðva eða annarra sambærilegra stöðva þar sem neytendum gefst kostur á að horfa á dagskrá í seinkaðri útsendingu falla jafnframt undir hugtakið.

**Skjaskipt auglýsing** er með frumvarpinu skilgreind í fyrsta skipti og er á sama hátt og skilgreiningu á gagnvirkri auglýsingu ætlað að bregðast við nýrri tækni á vettvangi myndmiðlunar. Um er að ræða auglýsingar sem birtast einungis á hluta skjás viðtækisins á meðan á dagskrárlið stendur. Þannig getur t.d. verið um að ræða renning þar sem tiltekinn texti eða hreyfimyndir koma fram eða eftir atvikum stærri hluti skjásins. Slík auglýsingatækni hefur einkum verið notuð í útsendingu íþróttaviðburða eða annarra sambærilegra viðburða þar sem ekki þykir tilhlyðilegt að gera hlé á útsendingu. Þá hefur slíkri tækni í auknum mæli verið beitt við miðlun auglýsinga á internetinu.

Hugtakið **sýndarauglýsing** er skilgreint í fyrsta sinn í frumvarpinu. Sú skilgreining sem lögð er til grundvallar er annars vegar byggð á skilgreiningu leiðbeinandi tilmæla framkvæmdastjórnar ESB um viðskiptaorðsendingar (2004/C 102/02) og hins vegar á minnisblaði Sambands evrópskra sjónvarpsstöða (EBU) frá árinu 2000. Sýndarauglýsing er ein tegund viðskiptaorðsendinga en fellur þó ekki undir hugtakið auglýsing eins og það er skilgreint í frumvarpinu. Er því um sérstaka tegund auglýsinga að ræða sem ekki lúta að öllu leyti sömu reglum og hefðbundnar sjónvarpsauglýsingar og svipar í raun fremur til vöruinnsetningar. Samkvæmt þeirri skilgreiningu sem lögð er til er sýndarauglýsing viðskiptaorðsending þar sem tiltekinni tækni er beitt í því skyni að breyta þeim auglýsingum sem þegar eru til staðar á vettvangi upptöku viðkomandi myndefnis eða eftir atvikum þar sem slík tækni er notuð til að setja auglýsingar inn á sérstaka fyrirfram ákveðna staði á vettvangi upptöku. Slíkri tækni er einkum beitt þegar um miðlun myndefnis frá íþróttaviðburðum, menningarviðburðum eða öðrum sambærilegum viðburðum er að ræða. Sem dæmi í því sambandi má nefna þegar auglýsingum á og umhverfis íþróttaleikvanga er breytt eða þeim bætt við með þessum hætti. Þegar svo háttar til eru viðkomandi auglýsingar því ekki til staðar á leikvanginum sjálfum heldur er þeim bætt við þannig að þær birtast við útsendingu eða annars konar miðlun efnisins.

Hugtakið **viðskiptaorðsending** er nýtt hugtak sem skilgreint er í fyrsta sinn í frumvarpinu. Sú skilgreining sem lögð er til byggir á h-lið 1. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar þar sem hugtakið hljóð- og myndsending í viðskiptaskyni er skýrt. Viðskiptaorðsending er ein tegund hljóð- og myndsendinga í viðskiptaskyni en það hugtak tekur einnig til fjarsölu. Þá tekur hugtakið samkvæmt frumvarpinu jafnfram til slíkra orðsendinga í prentmiðlum og rafrænum ritmiðlum þó svo að það sé eðli málsins samkvæmt víðtækara í tilviki hljóð- og myndmiðla vegna þeirrar tækni sem tiltæk er á þeim vettvangi. Sem dæmi um viðskiptaorðsendingar má nefna hvers kyns auglýsingar, kostun og vöruinnsetningu. Undir hugtakið fellur þó ekki fjarsala sem lýtur að sínu leyti öðrum lögmálum.

Hugtakið **viðtæki** er skilgreint í fyrsta sinn í frumvarpinu. Þar sem frumvarpinu er ætlað að ná yfir allt fjölmiðlaefni óháð fjarskiptaleið og þeim tæknibúnaði sem notaður er til viðtöku þykir nauðsynlegt að skilgreina umrætt hugtak. Er hugtakinu ætlað að ná til þeirra tækja sem taka á móti og miðla slíku efni, hvort heldur sem er hljóð- og myndefni eða rítfni á rafrænu formi, svo sem sjónvarpi, hljóðvarpi, tölvu, lófatölvu og farsíma. Upptalning þessi er ekki tæmandi og er hugtakinu því jafnframt ætlað að ná til nýrrar tækni á þessum vettvangi ef til kemur.

Hugtakið **vöruinnsetning** er að sama skapi skilgreint í fyrsta sinn í frumvarpinu. Sú skilgreining sem lögð er til grundvallar er byggð á m-lið 1. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar. Þá er hugtakið einnig skýrt í 61.– 63. lið inngangsorða hennar. Hugtakinu er ætlað að taka til allra gerða hljóð- og myndsendinga í viðskiptaskyni sem taka til eða vísa til vöru, þjónustu eða vörumerkis með þeim hætti að þær komi fram í dagskrárlíð gegn greiðslu eða öðru endurgjaldi. Þegar um vöruinnsetningu er að ræða er tilvísun til vöru innbyggð í atburðarás viðkomandi dagskrárlíðs. Hún getur átt sér stað í kvikmyndum sem og öðru hljóð- og myndmiðlunarefni með þeim takmörkunum sem greinir í 39. gr. frumvarpsins. Hefðbundinni vöruinnsetningu má gróflega skipta í þrjá hluta. Í fyrsta lagi er um það að ræða að einstökum vörum er komið fyrir sem leikmunum í hljóð- og myndmiðlunarefni (e. screen placement). Í öðru lagi getur vöruinnsetning átt sér stað með því að nafn vöru eða þjónustu eða eftir atvikum vörumerki eða annað auðkenni komi fyrir í samtali eða samtölum í slíku efni hvort heldur sem er einu sinni eða oft (e. manuscript placement). Í þriðja lagi getur verið

um það að ræða að vara eða þjónusta gegni lykilhlutverki í sögupræði viðkomandi efnis (e. plot placement).

**Útvarpsmerki** er skilgreint í frumvarpinu í fyrsta sinn. Helgast það af reglum VII. kafla um flutning hljóð- og myndefnis en hugtakið hefur þýðingu í því sambandi. Hugtakinu er ætlað að ná bæði til rafsegulbylgja (t.d.. ADSL, gervihnattasendinga, MMDS og DVB-T) og til ljósbylgja (t.d.. ljósleiðaranets). Þá er leitast við að skilgreina miðlun efnisins með tækniháðum hætti þar sem unnt er að taka á móti útvarpsmerki með ólíkum viðtækjum (t.d. sjónvarpi, hljóðvarpi, farsímum og lófátölvum). Hugtakið nær hvort tveggja til stafrænnar og hliðrænnar miðlunar efnis.

### *Um II. kafla; Gildissvið og lögsaga.*

Í II. kafla frumvarpsins er að finna ákvæði um gildissvið þess auk sérreglu um lögsögu íslenska ríkisins yfir fjölmiðlaþjónustuveitendum sem miðla myndefni. Enn fremur er að finna þar ákvæði um tímabundna stöðvun á móttöku myndefnis frá öðrum EES-ríkjum að tilteknum skilyrðum uppfylltum sem og ráðstafanir sem Fjölmiðlastofa getur gripið til gagnvart fjölmiðlaþjónustuveitendum á vettvangi myndmiðlunar sem heyra undir lögsögu annarra EES-ríkja í ákveðnum tilvikum. Ákvæði 4.-6. gr. kaflans eiga öll rætur að rekja til hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar og taka einungis til myndmiðla. Sum ákvæði kaflans hafa að geyma nýmæli en önnur eiga sér samsvörun í núgildandi lögum. Umrædd ákvæði 4.-6. gr. eiga það jafnframt sammerkt að vera þjóðréttarlegs eðlis svo sem nánar er útlistað í athugasemdum með einstökum greinum. Engu að síður er lagt til að þau verði lögleidd enda er slíkt til þess fallið að auka bæði gagnsæi og skýrleika.

### *Um 3. gr.*

Rétt þykir að skilgreina gildissvið hinnar nýju löggjafar með þeim afdráttarlausu hætti sem hér er lagt til. Í frumvarpsgreininni er lagt til að lögin gildi um allt efni sem miðlað er af fjölmiðlaþjónustuveitendum og ætlað er almenningi hér á landi, hvort sem um er að ræða hljóð- og myndefni í læstri eða ólæstri dagskrá, línulegri dagskrá eða eftir pöntun eða eftir atvikum ritefni hvort sem því er miðlað á prentuðu eða öðru sambærilegu formi eða með rafrænum hætti. Í ákvæði 4. gr. er fjallað sérstaklega um þá fjölmiðlaþjónustuveitendur sem miðla myndefni en lögsöga yfir þeim lýtur þjóðréttarlegum skuldbindingum svo sem nánar verður útlistað í athugasemdum með þeirri grein.

Ljóst er að gildissviðs ákvæði þessu er ætluð rúm þýðing enda tækniframfarir á þessu sviði með ólíkindum hraðar og breytingar örur. Því þykir ekki heppilegt að afmarka gildissviði frumvarpsins með þröngum og tæmandi hætti. Í því sambandi skal sérstaklega áréttað að verði frumvarp þetta að lögum fellur bæði hljóð- og myndmiðlun sem og miðlun ritefnis á internetinu undir gildissvið þeirra að öðrum skilyrðum uppfylltum. Núgildandi lög ná hvorki til slíkrar þjónustu né heldur hljóð- eða myndmiðlunar eftir pöntun, svo dæmi séu tekin, og því gilda aðrar og mun takmarkaðari reglur um slíka starfsemi. Af þessum sökum er samkeppnisstaða á vettvangi fjölmiðlunar í viðtækasta skilningi nú ójöfn og eðlilegs jafnræðis er ekki gætt. Mikilvægt er að geta þess að hugtökin fjölmiðlaþjónustuveitandi og fjölmiðill hafa grundvallarþýðingu við afmörkun á gildissviði frumvarpsins en samkvæmt 2. gr. þess tekur hugtakið fjölmiðlaþjónustuveitandi til einstaklinga eða lögaðila sem starfrækja fjölmiðil.



Hugtakið fjölmiðill tekur svo til hvers konar miðla sem með reglubundnum hætti miðla til almennings efni er lýtur ritstjórn. Utan gildissviðs frumvarpsins fellur því miðlun efnis sem ekki lýtur ritstjórn í skilningi þess. Enn fremur þarf það efni sem miðlað er að vera ætlað almenningi til móttöku. Frumvarpinu er þannig ekki ætlað að gilda um vefsetur til einkanota, tölvupóst sem sendur er til takmarkaðs fjölda viðtakenda, dreifingu einkaaðila á hljóð- og myndefni í þeim tilgangi að deila því með öðrum eða skiptast á slíku efni við aðra eða eftir atvikum annarrar þjónustu sem ekki telst til fjölmiðlunar samkvæmt almennum viðmiðum. Rétt er að taka fram að í 4. gr. núgildandi útvarpslaga er að finna sértæka takmörkun á gildissviði laganna. Þar er mælt fyrir um að ákvæði þeirra nái ekki til dreifingar útvarpsdagskrár eða útsendinga sem eingöngu eru ætlaðar þröngum hópi og takmarkist við byggingar eða húsakynni á samfelldri lóð, svo sem einstök íbúðarhús, sjúkrahús, gistihús, skóla og verksmiðjur. Með hinu nýja gildissviðsákvæði frumvarpsins er óþarft að taka það sérstaklega fram að frumvarpið nái ekki til dreifingar hljóð- og myndefnis sem eingöngu er ætluð þröngum hópi þar sem frumvarpið tekur samkvæmt því einungis til dreifingar efnis sem ætlað er almenningi til móttöku. Eðli málsins samkvæmt tekur það því ekki til þeirrar dreifingar sem sérstaklega er kveðið á um í 4. gr. gildandi laga. Þá er sértæk upptaling af því tagi sem hér um ræðir óheppileg þar sem slík lagasetning getur leitt til óheimillar gagnályktunar.

#### *Um 4. gr.*

Í frumvarpsgreininni er skilgreint hvaða fjölmiðlaþjónustuveitendur sem miðla myndefni heyra undir íslenska lögsögu. Ákvæðið er byggt á 2. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar á sama hátt og samsvarandi ákvæði 2. gr. núgildandi laga er byggt á 2. gr. sjónvarpstilskipunarinnar með þeim breytingum sem gerðar voru á henni með breytingartilskipuninni 1997. Ákvæði 1.-3. mgr. sem og 5. og 6. mgr. 2. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar eru efnislega samhljóða samsvarandi ákvæðum sjónvarpstilskipunarinnar með nefndum breytingum. Ákvæði 4. mgr. var hins vegar breytt með hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni svo sem nánar verður útlistað hér á eftir. Þrátt fyrir að framangreindum ákvæðum tilskipunarinnar hafi ekki verið breytt er lagt til að orðalag ákvæðisins verði einfaldað eins og kostur er og eru ákvæði frumvarpsgreinarinnar því nokkuð frábrugðin 2. gr. núgildandi laga þó svo að efnislega sé ekki um breytingu að ræða.

Vert er að taka fram að ákvæði 2. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar er þjóðaréttarlegs eðlis og ætlað það hlutverk að skera úr um hvaða EES-ríki fari með lögsögu yfir þeim fjölmiðlaþjónustuveitendum sem undir gildissvið hennar falla og beri þannig ábyrgð gagnvart öðrum aðildarríkjum EES-samningsins á að þeir fari að ákvæðum tilskipunarinnar. Svo sem rakið er í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að núgildandi útvarpslögum þótti engu að síður rétt að taka umrætt ákvæði upp í landsrétt og er við það haldið nú. Þannig þykir rétt að upplýsingar um það hvaða fjölmiðlaþjónustuveitendur heyri undir íslenska lögsögu séu aðgengilegar almenningi í innlendum réttarheimildum, sbr. álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 2151/1997 um birtingu og miðlun upplýsinga um gerðir samkvæmt EES-samningnum og réttarreglur sem settar hafa verið á grundvelli þeirra.

Í upphaflegu sjónvarpstilskipuninni kom fram sú meginregla í 1. mgr. 2. gr. að hverju aðildarríki væri skylt að sjá til þess að allar sjónvarpsútsendingar, sem sendar væru út af sjónvarpsstöðvum undir þeirra lögsögu eða sjónvarpsstöðvum sem notuðu tíðni eða

gervihnattaaðstöðu sem úthlutað var af viðkomandi aðildarríki eða gervihnattajarðstöð sem þar var staðsett, væru í samræmi við þau lög sem giltu um sjónvarpsútsendingar ætlaðar almenningi í viðkomandi ríki. Þannig hefur hvert aðildarríki EES frá upphafi verið ábyrgt gagnvart öðrum aðildarríkjum að þessu leyti og meginreglan sú að aðildarríkin hafi hvorki eftirlit með né afskipti af sjónvarpsútsendingum frá öðrum aðildarríkjum, sbr. 2. mgr. 2. gr. upphaflegu sjónvarpstilskipunarinnar. Enn fremur hefur frá upphafi verið gert ráð fyrir því að hver fjölmiðlaþjónustuveitandi á EES-svæðinu heyrði einungis undir lögsögu eins aðildarríkis og þeir byggju þannig við gagnsæi um það hvaða lögum starfsemi þeirra lyti.

Þessar meginreglur eru enn í gildi þó svo að framsetningu þeirra hafi verið breytt bæði með breytingartilskipuninni 1997 og með hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni. Þannig voru reglurnar um það hvaða aðildarríki færi með lögsögu hverju sinni orðaðar með mun nákvæmari hætti í breytingartilskipuninni 1997 og nákvæmlega skilgreint hvenær sjónvarpsstöð teldist hafa staðfestu í aðildarríki og þar með falla undir lögsögu þess. Að meginstefnu var haldið við þá framsetningu með hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni þó svo smávægilegar breytingar hafi verið gerðar á varalögsögureglunum svo sem nánar verður útlistað síðar auk þess sem hugtakanotkun var breytt í samræmi við rýmkað gildissvið tilskipunarinnar.

Framsetning ákvæðis 4. gr. frumvarpsins er sem áður greinir talsvert frábrugðin framsetningu ákvæðis 2. gr. núgildandi laga. Í 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins er sett fram sú meginregla að undir lögsögu íslenska ríkisins heyri þeir fjölmiðlaþjónustuveitendur sem miðla myndefni og hafa staðfestu hér á landi. Í a-d liðum 2. mgr. 4. gr. eru svo reglur um það hvenær fjölmiðlaþjónustuveitandi telst hafa staðfestu hér á landi. Þær reglur eru byggðar á a-c liðum 3. mgr. 2. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar sem er líkt og áður greinir ætlað að skera úr um það hvaða EES-ríki fari með lögsögu yfir fjölmiðlaþjónustuveitanda. Hljóð- og myndmiðlunartilskipunin tekur samkvæmt efni sínu ekki til hljóð- og myndmiðlunar sem eingöngu er ætluð til viðtöku í löndum utan EES-svæðisins og almenningur innan þess nær ekki. Í 1. mgr. 2. gr. núgildandi útvarpslaga var þessu fylgt og samkvæmt henni gilda löggin einungis um útsendingar á sjónvarpsdagskrám ef sendingu verður náð á Íslandi og/eða í öðru EES-ríki. Með frumvarpinu er hins vegar lagt til að ekki verði gerður greinarmunur að þessu leyti og undir lögsögu íslenska ríkisins heyri allir fjölmiðlaþjónustuveitendur sem hafa staðfestu hér á landi samkvæmt reglum 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins eða eftir atvikum uppfylla þau skilyrði sem sett eru fram í 3. mgr. 4. gr. þess.

Í a-lið 2. mgr. er sett fram sú meginregla að fjölmiðlaþjónustuveitandi teljist hafa staðfestu hér á landi ef aðalskrifstofa hans er staðsett hér og ákvarðanir um dagskrárefni og aðra þætti sem lúta ritstjórn eru teknar hér á landi. Í b-d liðum 2. mgr. er svo útlistað hvernig skuli farið með ýmis takmarkatilvik. Í b-lið er tiltekið að þegar fjölmiðlaþjónustuveitandi hefur aðalskrifstofu sína hér á landi en ákvarðanir um dagskrárefni og aðra þætti sem lúta ritstjórn eru teknar í öðru ríki, eða öfugt, þ.e. ef fjölmiðlaþjónustuveitandi hefur aðalskrifstofu sína í öðru ríki en ákvarðanir um dagskrárefni og aðra þætti sem lúta ritstjórn eru teknar hér á landi, ráðist lögsaga yfir viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda af því hvar verulegur hluti starfslíðs hans við myndmiðlunina er staðsettur. Ef verulegur hluti starfslíðs viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda á því sviði er staðsettur hér á landi þegar svo háttar til heyrir hann undir lögsögu íslenska ríkisins. Í c-lið kemur svo fram að þegar fjölmiðlaþjónustuveitandi hefur aðalskrifstofu sína á Íslandi en ákvarðanataka um dagskrárefni og aðra þætti sem lúta ritstjórn á sér stað í öðru ríki og verulegur hluti starfslíðs hans á umræddum vettvangi er staðsettur í báðum þessum ríkjum heyri hann undir lögsögu íslenska ríkisins. Þannig ræðst

lögsaga yfir fjölmiðlaþjónustuveitanda í slíkum tilvikum af því hvar aðalskrifstofa hans er staðsett. Í d-lið kemur svo fram að ef veitandi fjölmiðlaþjónustu hefur aðalskrifstofu sína á Íslandi en ákvarðanataka um dagskrárefni og aðra þætti sem lúta ritstjórn á sér stað í öðru ríki, eða öfugt, þ.e. ef veitandi fjölmiðlaþjónustu hefur aðalskrifstofu sína í öðru ríki en ákvarðanataka um dagskrárefni og aðra þætti sem lúta ritstjórn á sér stað hér á landi, og verulegur hluti starfsliðs við myndmiðlunina starfar í hvorugu þessara ríkja, heyrir viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitandi undir lögsögu íslenska ríkisins ef hann hefur hafið útsendingar samkvæmt útvarpsleyfi sem veitt var með stoð í íslenskum lögum og haldið stöðugum og virkum tengslum við íslenskt efnahagslíf.

Samkvæmt framangreindu hefur hugtakið ritstjórnar grundvallarþýðingu við afmörkun á því hvaða fjölmiðlaþjónustuveitendur sem miðla myndefni heyrir undir lögsögu íslenska ríkisins. Það hugtak er skilgreint í 2. gr. frumvarpsins og nánar skýrt í athugasemdum með því ákvæði. Eins og þar kemur fram eru skilin ekki alls kostar skörp. Þar sem reglum 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar er ætlað að skera úr um hvaða EES-ríki fari með lögsögu yfir einstökum fjölmiðlaþjónustuveitendum er nauðsynlegt að hugtakið ritstjórn sé skýrt með samræmdum hætti í aðildarríkjum EES-samningsins. Hið sama gildir um það hvað telst aðalskrifstofa sem og það hvað telst verulegur hluti starfsliðs í skilningi ákvæðisins. Það má því gera ráð fyrir því að Fjölmiðlastofa og eftir atvikum dómstólar hér á landi líti til úrlausna stofnana EES og ESB um nánari túlkun þessara hugtaka og afmörkun.

Í 2. mgr. frumvarpsgreinarinnar er svo að finna reglur um það í hvaða tilvikum fjölmiðlaþjónustuveitandi sem miðlar myndefni heyrir undir lögsögu íslenska ríkisins, teljist hann hvorki hafa staðfestu hér á landi samkvæmt ákvæði 1. mgr. né í öðru EES-ríki. Í slíkum tilvikum heyrir fjölmiðlaþjónustuveitandi undir lögsögu íslenska ríkisins ef hann notar jarðstöð sem staðsett er hér á landi til sendingar merkis í gervitungl. Hið sama gildir ef viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitandi notar gervitunglaflutningsgetu sem tilheyrir Íslandi, svo framarlega sem ekki er notuð jarðstöð sem staðsett er í öðru EES-ríki til sendingar merkis í gervitungl. Teljist fjölmiðlaþjónustuveitandi hvorki hafa staðfestu hér á landi né í öðru EES-ríki er þannig fyrst litið til þeirrar jarðstöðvar sem hann notar og sé hún ekki staðsett í EES-ríki til þess hverjum sú gervitunglaflutningsgeta sem hann notar tilheyrir. Með hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni var þessum varalögsögureglum snúið við þar sem ákveðin vandamál komu upp við framkvæmd þeirra. Samkvæmt sjónvarpstilskipuninni, með þeim breytingum sem gerðar voru á henni með breytingartilskipuninni 1997, var þannig fyrst litið til þess hvaða ríki sú gervitunglaflutningsgeta sem viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitandi notaði tilheyrði og síðan til þeirrar jarðstöðvar sem notuð var og eru c- og d-liðir 1. mgr. 2. gr. nógildandi útvarpslaga miðaðir við það. Í samræmi við þær breytingar sem gerðar voru að þessu leyti með hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni er með frumvarpinu lagt til að á þessu verði gerð framangreind breyting.

Til skýringar skal tekið fram að með sendingu merkis úr jarðstöð í gervitungl (e. satellite up-link) er átt við það þegar merki tiltekins hljóð- og myndmiðlunarefnis er sent úr jarðstöð upp í gervitungl. Þegar merki efnis er sent til margra landa, er það þannig sent upp í gervitungl úr jarðstöð. Merkið næst síðan á mörgum stöðum og er m.a. tekið niður (e. satellite down-link) og dreift til margra áhorfenda í senn, t.d. um kapalkefni eða ADSL. Með gervitunglaflutningsgetu (e. satellite capacity) er hins vegar átt við þá flutningsgetu eða bandbreidd sem viðkomandi gervitungl býr yfir.

Enn fremur var reglan um það, að sjónvarpsstöð teldist heyra undir lögsögu aðildarríkis ef hún notaði senditíðni sem úthlutað væri af því, felld niður með hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni þar sem hún þótti í ljósi þróunar á þessum vettvangi úrelt. Þá reglu er að finna í b-lið 1. mgr. 2. gr. nógildandi útvarpslaga. Í ljósi þeirra breytinga sem gerðar hafa verið að þessu leyti hefur frumvarpið ekki samsvarandi reglu að geyma.

Í 3. mgr. er loks að finna reglu um það hvernig skuli leyst úr vafatilvikum um lögsögu sem ekki er unnt að leysa úr samkvæmt 1. eða 2. mgr. Í slíkum tilvikum skal litið til ákvæða EES-samningsins, sbr. sérstaklega 2. kafla III. hluta hans um staðfesturétt. Ákvæðið er efnislega samhljóða ákvæði e-liðar 1. mgr. 2. gr. nógildandi útvarpslaga.

Enn sem komið er hefur ekki reynt á ákvæði 2. gr. nógildandi útvarpslaga, enda hafa fjölmiðlaþjónustuveitendur sem markaðsetja myndefni sitt fyrir íslenskan markað í öllum tilvikum verið innlendir aðilar með staðfestu hér á landi. Að sama skapi hafa innlendir fjölmiðlaþjónustuveitendur fram til þessa ekki herjað út fyrir landsteinana né heldur hafa fjölmiðlaþjónustuveitendur sem markaðsetja myndefniefni sitt fyrir erlenda markaði stofnsett sig hér á landi. Í öðrum aðildarríkjum EES-samningsins hafa hins vegar komið upp fjölmörg tilvik þar fjölmiðlaþjónustuveitendur með staðfestu í einu EES-ríki dreifa hljóð- og myndmiðlunarefni sem ætlað er almenningi í öðru EES-ríki. Í slíkum tilvikum er mikilvægt að skýrar reglur gildi um það hver ber að hafa eftirlit með viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitendum auk þess sem brýnt er að einstökum fjölmiðlaþjónustuveitendum sé ljóst hvaða reglur gilda um þá. Gera má ráð fyrir því að með aukinni alþjóðavæðingu á þessum vettvangi muni í auknu mæli reyna á það hvaða ríki fari með lögsögu yfir einstökum fjölmiðlaþjónustuveitendum.

#### *Um 5. gr.*

Ákvæðið samsvarar ákvæði 5. gr. nógildandi útvarpslaga að teknu tilliti til rýmkaðs gildissviðs frumvarpsins. Ákvæðið er byggt á 2. gr. a) í sjónvarpstilskipuninni sem tekin var upp með breytingartilskipuninni 1997 auk þess sem við hana var bætt með hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni. Ákvæðið hefur að geyma heimild fyrir Fjölmiðlastofu til að stöðva tímundið móttöku annars vegar sjónvarpsútsendinga og hins vegar myndmiðlunar eftir pöntun frá öðrum aðildarríkjum EES-samningsins að uppfylltum nánar tilteknum skilyrðum í hvoru tilviki fyrir sig. Um er að ræða undantekningu frá þeirri meginreglu að aðildarríki EES-samningsins skuli tryggja frjálst flæði þjónustu á þessum vettvangi enda beri hvert aðildarríki fyrir sig ábyrgð á því að þeir fjölmiðlaþjónustuveitendur sem undir þeirra lögsögu heyra fari að ákvæðum tilskipunarinnar. Tilgangur ákvæðisins er að vernda neytendur og þá einkum börn í móttökuríkinu fyrir efni sem ekki stenst þær siðferðiskröfur sem þar eru gerðar en slík viðhorf kunna að vera mismunandi frá einu aðildarríki til annars. Samkvæmt réttarvenju dómstólsins ber þó að túlka þröngt allar takmarkanir á frelsi til að veita þjónustu, svo sem hvers konar undanþágur frá meginreglum sáttmálans, og verður að telja það sama eiga við í þessu tilviki. Þá ber að sjálfsögðu að gæta þess að fylgja þeirri málsmeðferð sem mælt er fyrir um í hvívetna þar sem hún er til komin vegna skuldbindinga íslenska ríkisins samkvæmt tilskipuninni.

Í 1. mgr. 5. gr., staflíðum a-d, er mælt fyrir um þau skilyrði sem þurfa að vera uppfyllt til þess að Fjölmiðlastofu sé heimilt að stöðva tímundið móttöku sjónvarpsútsendingar frá öðru aðildarríki EES-samningsins. Ákvæðið er byggt á 2. mgr. 2. gr. a) í tilskipuninni. Í a-lið koma

fram þau efnisskilyrði sem þurfa að vera til staðar en einungis er heimilt að stöðva sjónvarpsútsendingu ef hún brýtur augljóslega, verulega og alvarlega gegn ákvæði 27. gr. um bann við hatursáróðri eða ákvæði 28. gr. um vernd barna gegn skaðlegu efni. Í b-d-liðum eru svo sett fram tiltekin formskilyrði sem öll þurfa að vera fyrir hendi. Samkvæmt b-lið þarf viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitandi að hafa a.m.k. tvívegis á undanförunum 12 mánuðum brotið gegn ákvæði a-liðar svo heimilt sé að stöðva móttöku útsendingar frá honum. Samkvæmt c-lið þarf Fjölmiðlastofa áður en hún aðhefst nokkuð að hafa upplýst viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda sem og Eftirlitsstofnun EFTA, eða eftir atvikum framkvæmdastjórn ESB, um að hún telji að um brot á viðeigandi ákvæði laganna sé að ræða og að hún hyggist grípa til ráðstafana verði brotið endurtekið. Samkvæmt d-lið þarf Fjölmiðlastofa að sama skapi að freista þess að leysa málið í samráði við þar til bær stjórnvöld í því ríki sem fer með lögsögu yfir viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda sem og Eftirlitsstofnun EFTA eða eftir atvikum framkvæmdastjórn ESB áður en hún aðhefst nokkuð. Þannig skal Fjölmiðlastofa þá þegar eftir að hún sendir tilkynningu samkvæmt c-lið freista þess að leysa málið með samkomulagi og er samkvæmt d-lið óheimilt að stöðva útsendingu nema að slíkt samkomulag hafi ekki náðst að liðnum 15 dögum frá því að hún sendi umrædda tilkynningu. Þannig líða alltaf minnst 15 dagar frá því að tilkynning er send samkvæmt c-lið og þar til Fjölmiðlastofu er heimilt að stöðva móttöku þeirrar útsendingar sem um ræðir.

Í lokamálslið 2. mgr. 2. gr. a) í tilskipuninni kemur fram að Eftirlitsstofnun EFTA eða eftir atvikum framkvæmdastjórn ESB skuli innan tveggja mánaða frá því að tilkynnt er um aðgerðir af því tagi sem getið er um í 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins taka ákvörðun um það hvort þær aðgerðir sem gripið hefur verið til samrýmist EES-rétti. Þá kemur fram að ef viðkomandi eftirlitsaðili kemst að þeirri niðurstöðu að svo sé ekki beri því aðildarríki sem í hlut á að binda enda á aðgerðirnar þegar í stað. Ekki þykir ástæða til að taka þetta ákvæði upp í frumvarpið þar sem fyrst og fremst er um skuldbindingu að EES-rétti að ræða. Fjölmiðlastofu ber hins vegar á grundvelli ákvæðis tilskipunarinnar að hlíta niðurstöðu viðeigandi eftirlitsaðila í þessu sambandi.

Í 2.-4. mgr. 5. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um þau skilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi til þess að heimilt sé að stöðva tímabundið móttöku myndefnis eftir pöntun frá öðru EES-ríki. Um er að ræða nýmæli í frumvarpinu. Ákvæði 2.-4. mgr. eru byggð á 4.-6. mgr. 2. gr. a) í tilskipuninni sem jafnframt eru nýmæli og helgast af rýmkuðu gildissviði hennar. Í 2. mgr. er kveðið á um þau efnisskilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi. Þau eru að sínu leyti nokkuð rýmri en hvað heimild til stöðvunar á sjónvarpsútsendingum varðar en samkvæmt frumvarpsgreininni er heimilt að stöðva móttöku myndefnis eftir pöntun frá öðru EES-ríki á grundvelli sömu sjónarmiða og tiltekin eru í a-lið 1. mgr. frumvarpsins, og því til viðbótar ef það myndefni sem um ræðir er að öðru leyti talið stríða gegn allsherjarreglu, verndun lýðheilsu, almannaöryggi eða neytendavernd. Í 42. lið inngangsorða hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar kemur fram að pöntunarþjónusta sé ólík sjónvarpsútsendingum að því er varðar það val og þá stjórn sem notandinn geti haft og að því er varðar þau áhrif sem hún geti haft á samfélagið. Sú staðreynd réttlæti að setja vægari reglur um slíka þjónustu en einungis sé nauðsynlegt að hún samræmist grundvallarreglum tilskipunarinnar. Af þessum sökum er eðlilegt að aðildarríkin hafi að sama skapi rýmri heimild til stöðvunar á móttöku myndefnis á þeim vettvangi en að því er sjónvarpsútsendingar varðar. Í 3. og 4. mgr. er svo að finna þau formskilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi. Samkvæmt 3. mgr. skal Fjölmiðlastofa leita til þar til bærra stjórnvalda í því aðildarríki sem fer með lögsögu yfir viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda áður en hún aðhefst nokkuð og er einungis heimilt að

stöðva móttöku þjónustunnar ef slík umleitan leiðir ekki til viðunandi niðurstöðu. Enn fremur skal Fjölmíðlastofa tilkynna Eftirlitsstofnun EFTA eða framkvæmdastjórn ESB um fyrirhugaða stöðvun á móttöku efnis áður en til hennar kemur. Ákvæði tilskipunarinnar hefur ekki að geyma sérstök tímamörk að þessu leyti og þykir því ekki ástæða til að leggja til að slík tímamörk verði í lög leidd í þessu sambandi. Hins vegar verður að gera ráð fyrir að Fjölmíðlastofa gefi þar til bæru stjórnvaldi í því aðildarríki sem um ræðir tilhlýðilegt svigrúm til að grípa til viðunandi ráðstafana enda er í samræmi við ákvæði tilskipunarinnar lagt til í 4. mgr. að Fjölmíðlastofa hafi heimild til að víkja frá ákvæði 3. mgr. ef um bráðatilvik er að ræða. Þegar svo háttar til ber henni að tilkynna Eftirlitsstofnun EFTA eða framkvæmdastjórn ESB, eftir því sem við á, sem og þar til bæru stjórnvaldi í viðkomandi aðildarríki um þær ráðstafanir sem gripið hefur verið til og færa fyrir því sérstök rök að um bráðatilvik hafi verið að ræða.

Í 6. mgr. 2. gr. a) í tilskipuninni kemur svo fram að Eftirlitsstofnun EFTA eða eftir atvikum framkvæmdastjórn ESB skuli, með fyrirvara um svigrúm aðildarríkisins til að gera þær ráðstafanir sem um getur í 3. og 4. mgr. frumvarpsgreinarinnar, ganga úr skugga um samræmi tilkynntra ráðstafana við EES-rétt á eins skömmum tíma og frekast er unnt. Komist viðkomandi eftirlitsaðili að þeirri niðurstöðu að ráðstafanirnar samrýmist ekki EES-rétti skal hún fara þess á leit við hlutaðeigandi aðildarríki að það láti vera að gera fyrirhugaðar ráðstafanir eða bindi enda á umræddar ráðstafanir án tafar. Á sama hátt er útlistað varðandi sambærilegt ákvæði í tilskipuninni um sjónvarpsútsendingar. Þykir ekki ástæða til að taka ákvæði þetta upp í frumvarpið enda er fyrst og fremst um skuldbindingu íslenska ríkisins að EES-rétt að ræða.

Loks skal tekið fram að ákvæði 5. gr. frumvarpsins gildir ekki um hljóðmiðlun og hefur engin áhrif á heimild Fjölmíðlastofu til að stöðva móttöku slíkrar þjónustu frá öðrum EES-ríkjum ef það er andstætt ákvæðum laga enda eru reglur þar um ekki samræmdar með tilskipuninni. Þá hefur ákvæðið engin áhrif á heimild Fjölmíðlastofu til að stöðva móttöku hljóð- og myndefnis frá ríkjum utan EES-svæðisins.

#### *Um 6. gr.*

Í frumvarpsgreininni er að finna heimild fyrir Fjölmíðlastofu til að grípa til ráðstafana gagnvart fjölmíðlaþjónustuveitendum sem miðla myndefni sem að mestu eða öllu leyti er ætlað til móttöku hér á landi en heyra undir lögsögu annarra EES-ríkja. Um er að ræða nýmæli þó svo að greinin eigi sér vissa samsvörun í 2. mgr. 2. gr. núgildandi útvarpslaga. Rétt er að geta þess að ákvæði 2. mgr. 2. gr. núgildandi útvarpslaga á sér hvorki stoð í upphaflegu sjónvarpstilskipuninni né breytingartilskipuninni frá 1997. Í athugasemdum með ákvæðinu í greinargerð sem fylgdi frumvarpi til núgildandi útvarpslaga kemur fram að hún sé reist á dómaframkvæmd Evrópudómstólsins. Ekki er unnt að draga svo afdráttarlausa ályktun af nefndri dómaframkvæmd og því vafasamt að ákvæðið hefði staðist ef á það hefði reynt á vettvangi EES-réttar enda er það á skjön við meginregluna um lögsögu yfir einstökum fjölmíðlaþjónustuveitendum. Er því lagt til að það verði fellt niður og frumvarpsgreinin tekin upp í þess stað. Frumvarpsgreinin er byggð á 3. gr. tilskipunarinnar sem tók umtalsverðum breytingum með hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni. Þó svo að tilskipunin miði að því að samræma reglur aðildarríkjanna á þessum vettvangi eru með henni einungis gerðar lágmarkskröfur. Aðildarríkjunum er því heimilt að setja fjölmíðlaþjónustuveitendum innan

lögsögu sinnar ítarlegri og strangari reglur á þeim sviðum sem samræmd eru með tilskipuninni. Ákvæði 3. gr. tilskipunarinnar tekur á þeim aðstæðum sem skapast þegar hljóð- og myndmiðlunarefni fjölmiðlaþjónustuveitanda, sem heyrir undir lögsögu eins aðildarríkis en beinir þjónustu sinni að öllu eða mestu leyti að yfirráðasvæði annars aðildarríkis, uppfyllir ekki þær kröfur sem gerðar eru í móttökuríkinu. Ákvæði tilskipunarinnar gerir ráð fyrir því að við slíkar aðstæður hafi þar til bær stjórnvöld í viðkomandi aðildarríkjum samstarf sín á milli um lausn mála og þegar viðunandi lausn fæst ekki með slíku samstarfi er móttökuríkinu veitt heimild til að grípa til viðeigandi ráðstafana gegn þeim fjölmiðlaþjónustuveitanda sem um ræðir að uppfylltum nánar tilteknum skilyrðum. Þau aðildarríki sem kjósa að setja landsbundnar sérreglur skulu þó tryggja að þær séu í raun nauðsynlegar, þeim sé beitt án mismununar og þær séu hóflegar. Enn fremur skulu markmið þeirra samrýmast markmiðum EES-réttar. Þau sjónarmið sem Evrópudómstóllinn hefur talið samrýmast markmiðum EES-réttar að þessu leyti er m.a. neytendavernd, vernd barna og ungmenna og menningarhefð viðkomandi aðildarríkis.

Ýmis dæmi eru um að fjölmiðlaþjónustuveitendur í einstökum EES-ríkjum freisti þess að fara á svig við strangari löggjöf í heimalandi sínu með því að flytja höfuðstöðvar sínar til annars EES-ríkis þar sem löggjöfin er reist á lágmarkskröfum tilskipunarinnar. Í því sambandi má nefna þær fjölmörgu sjónvarpsstöðvar sem fært hafa höfuðstöðvar sínar til Bretlands en miðla engu að síður efni sem ætlað er til móttöku í öðrum aðildarríkjum. Með tilkomu gervihnattasendinga og háhraðatenginga milli landa er slíkt tæknilega mögulegt og því enn brýnna en áður að fyrir hendi séu úrræði til að tryggja að strangari reglur einstakra aðildarríkja séu ekki sniðgengnar með þessum hætti. Rík áhersla var lögð á upptöku þessa ákvæðis í tilskipunina á Norðurlöndunum þar sem fjöldi sjónvarpsstöða sem miðla efni ætluðu til móttöku innan þeirra hafa aðsetur á Bretlandi. Dæmi um það er TV3 í Danmörku, Noregi og Svíþjóð sem og TV6, TV8, ZTV, Kanal 5 og Kanal 9 í Svíþjóð. Vegna þessa hafa komið upp ýmis vandamál og nægir í því sambandi að nefna að þær sjónvarpsstöðvar sem heyra undir breska lögsögu hafa m.a. farið á svig við strangari reglur um viðskiptaorðsendingar í móttökuríkjunum auk þess sem þær hafa í umtalsverðum mæli virt að vettugi reglur móttökulandsins um textun á hljóð- og myndmiðlunarefni, táknmálstúlkun og aðrar ráðstafanir sem gerðar skulu í þágu sjón- og heyrnaskertra.

Í 1. mgr. kemur fram að telji Fjölmiðlastofa að fjölmiðlaþjónustuveitandi, sem heyrir undir lögsögu annars EES-ríkis en dreifir myndmiðlunarefni sem að mestu eða öllu leyti er ætlað til móttöku hér á landi hafi brotið gegn ákvæðum laganna geti hún farið fram á það við þar til bær yfirvöld í viðkomandi EES-ríki að þau beini því til fjölmiðlaþjónustuveitandans að hann fari að þeim ákvæðum sem um ræðir.

Við mat á því í hverju tilviki fyrir sig hvort umrædd fjölmiðlaþjónusta sé að mestu eða öllu leyti ætluð til móttöku hér á landi skal Fjölmiðlastofa líta til vísbendinga á borð við uppruna sjónvarpsauglýsinganna og/eða áskriftartekna, aðaltungumáls þjónustunnar eða hvort einhverjum dagskrárliðum eða hljóð- og myndsendingum í viðskiptaskyni sé beint sérstaklega til almennings hér á landi. Eðli málsins samkvæmt er einungis gert ráð fyrir því að þessi staða geti komið upp í þeim tilvikum þegar frumvarpið kveður á um strangari eða ítarlegri reglur en tilskipunin þar sem aðildarríkjunum er skylt að tryggja að allir fjölmiðlaþjónustuveitendur sem undir þeirra lögsögu heyra fari að þeim lágmarkskröfum sem hún setur. Í þessu sambandi má nefna að börnum er veitt víðtækari vernd samkvæmt ákvæðum frumvarpsins en mælt er fyrir um í tilskipuninni, bæði að því er varðar tímasetningu

viðskiptaorðsendinga og innihald. Þannig er um mikilvægt úrræði fyrir Fjölmiðlastofu að ræða ef upp koma tilvik af þessu tagi.

Í 2. mgr. kemur svo fram að Fjölmiðlastofa geti í þeim tilvikum, þegar hún telur í fyrsta lagi, að fullnægjandi árangur hafi ekki náðst með beitingu 1. mgr. og í öðru lagi, að viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitandi hafi öðlast staðfestu í öðru EES-ríki gagngert til þess að fara á skjön við íslensk lög, gripið til viðeigandi ráðstafana gegn þeim fjölmiðlaþjónustuveitanda sem í hlut á. Áður en Fjölmiðlastofa aðhefst skal hún þó tilkynna Eftirlitsstofnun EFTA eða framkvæmdastjórn ESB, eftir því sem við á, sem og þar til bærum yfirvöldum í því EES-ríki sem fer með lögsögu yfir viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda um þær ráðstafanir sem hún hyggst grípa til og rökstyðja nauðsyn þeirra. Þá skal Fjölmiðlastofa bíða með að grípa til umræddra ráðstafana þar til viðkomandi eftirlitsaðili hefur staðfest að þær ráðstafanir sem hún hyggst grípa til samrýmist ákvæðum EES-samningsins og að mat hennar samkvæmt 1. og 2. mgr. frumvarpsgreinarinnar sé rétt. Í samræmi við meginreglur EES-réttar þurfa þær aðgerðir sem Fjölmiðlastofu verður heimilt að grípa til í þessu sambandi, verði frumvarpið að lögum, að vera nauðsynlegar til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt með þeim ákvæðum laganna sem stjórnvaldið telur brotið gegn, þeim beitt á jafnréttisgrundvelli og þær í samræmi við meðalhófsreglu EES-réttar.

Í 3. mgr. er svo tekið fram að komist framkvæmdastjórnin eða eftirlitsstofnun EFTA að þeirri niðurstöðu, að þær ráðstafanir sem Fjölmiðlastofa hyggst grípa til fái ekki samrýmist ákvæðum EES-samningsins skuli stofnunin ekki grípa til þeirra. Rétt er að taka fram að samkvæmt 5. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar ber framkvæmdastjórninni eða eftirlitsstofnun EFTA, eftir því sem við á, að taka ákvörðun að þessu leyti innan þriggja mánaða frá tilkynningunni sem kveðið er á um í a-lið 2. mgr.

### *Um III. kafla; Stjórnsýsla.*

Með frumvarpi þessu er lögð til breytt stjórnsýsla. Þær breytingar eru annars vegar tilkomnar vegna þeirra skyldna sem á íslenska ríkinu hvíla samkvæmt EES-samningnum eins og fyrr hefur verið rakið og hins vegar vegna þeirra áforma sem í frumvarpinu felast um heildstæða löggjöf á vettvangi fjölmiðlunar.

Íslensk stjórnskipan byggir á því að ráðherra, hver á sínu sviði, fari með æðstu yfirstjórn stjórnsýslunnar. Í framkvæmd hefur þó verið talið að löggjafinn hafi heimild, byggða á stjórnskipunarvenju, til að ákveða með lögum að tiltekin starfsemi, t.d. stjórnsýslustofnun, skuli vera sjálfstæð og þar með undanskilin yfirstjórn ráðherra sem annars mundi til hans falla. Ráðherra fer því með yfirstjórn stjórnamálefna nema hún sé að lögum undanskilin.

Benda ber á að með því að löggjafinn svipti ráðherra stjórnunar- og eftirlitsheimildum yfir tiltekinni stofnun er um leið aflétt ráðherraábyrgð af hlutaðeigandi ráðherra, svo og þinglegri ábyrgð að því er snertir meðferð þeirra heimilda sem um ræðir. Að lögum verður því aðstaðan sú, í slíkum tilvikum, að enginn ber þessa ábyrgð gagnvart Alþingi. Af þessari ástæðu hefur verið talið að ekki ætti að koma á fót slíkum sjálfstæðum stofnunum nema í þeim undantekningartilvikum að kostir slíkrar skipunar þykja vega upp framangreinda ókosti.



Í upphaflegum tillögum frá árinu 2005 að nýrri tilskipun Evrópusambandsins um breytingu á sjónvarpstilskipuninni frá 1989, með síðari breytingum, var lengst af gert ráð fyrir sérstöku ákvæði þess efnis að aðildarríkjunum væri skylt að tryggja sjálfstæði sérstakrar stjórnsýslustofnunar er færri með eftirlit með fjölmiðlaþjónustuveitendum. Í lokagerð hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar er ekki lengur gerð bein krafa um tilvist slíkrar stofnunar en allt að einu eru fyrirmæli tilskipunarinnar með þeim hætti að tilvist slíkrar stofnunar er óhjákvæmileg. Enn fremur liggja fyrir tilmæli frá Evrópuráðinu (REC No. R(2000)23) um að aðildarlönd þess skuli koma sér upp sjálfstæðum eftirlitsstofnunum á þessum vettvangi. Í tilmælunum er mikilvægi slíkra stjórnsýslustofnana sérstaklega áréttað og áhersla lögð á þá sérþekkingu á þessum málaflokki sem slíkar stofnanir búa jafnan yfir. Í nefndum tilmælum er að auki lögð rík áhersla á stjórnunarlegt og fjárhagslegt sjálfstæði slíkra stofnana og að aðildarlöndin skapi þeim viðeigandi starfsumhverfi með lagasetningu á þessu sviði. Með frumvarpinu er leitast við fylgja tilmælunum hvað þessa þætti varðar.

Ákvæði gildandi laga um útvarpsréttarnefnd hafa lengst af reynst vel en eru þó um margt ófullnægjandi í þessu sambandi, ekki síst nú þegar umræddu stjórnvaldi er ætlað að taka til allra fjölmiðla. Með frumvarpinu er því lagt til að Fjölmiðlastofa leysi útvarpsréttarnefnd af hólmi sem það stjórnvald sem fer með eftirlit og umsjón með starfsemi hljóð- og myndmiðla auk þess sem henni er ætlað að hafa sambærilegt eftirlit og umsjón með starfsemi allra annarra fjölmiðla.

Ein þýðingarmesta forsenda þeirra breytinga sem lagðar eru til er sú að skýrlega verði tekið af skarið um stjórnsýslulegt sjálfstæði stofnunarinnar. Ljóst er að verkefni hins nýja stjórnvalds verða og mun umfangsmeiri en verið hefur. Þar koma bæði til ný verkefni vegna þess að allir fjölmiðlar heyra nú undir stjórnvaldið og vegna nýrra fyrirmæla í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni sem og frekari verkefni sem leiða af tillögum frumvarpsins um lögfestingu tillagna hinnar þverpólítísku fjölmiðlanefndar um gagnsæi eignarhalds, flutningsreglur o.fl.

#### *Um 7. gr.*

Í 1. mgr. ákvæðisins koma fram meginreglur um fyrirkomulag stjórnsýslu samkvæmt frumvarpinu. Sem fyrr fer menntamálaráðherra með yfirstjórn ljósvakamiðla, nú hljóð- og myndmiðla, auk þess sem áformað er að yfirstjórn annarra fjölmiðla flytjist til þess ráðuneytis. Fjölmiðlastofu er svo í umboði hans ætlað að sinna allri stjórnsýslu á því sviði sem lögin ná til. Í samræmi við skuldbindingar íslenska ríkisins á grundvelli EES samningsins er þeirri stofnun ætlað sjálfstæði gagnvart ráðherra og öðrum stjórnvöldum eins og nánar er útfært í frumvarpi þessu.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um það að ákvörðunum Fjölmiðlastofu samkvæmt frumvarpinu verði ekki skotið til æðra stjórnvalds. Í framkvæmd þekkist hvoru tveggja en með hliðsjón af fyrirhuguðu sjálfstæði Fjölmiðlastofu og fortakslausum rétti aðila til þess að bera ákvarðanir hennar undir dómstóla verður að telja að réttaröryggis sé gætt í hvívetna.

Í 3. mgr. er loks mælt fyrir um að kostnaður við starfsemi Fjölmiðlastofu greiðist úr ríkissjóði og þykir það ákvæði ekki þarfnast frekari skýringa.

#### *Um 8. gr.*

Í 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar er fjallað um skipun stjórnar Fjölmiðlastofu. Lagt er til að menntamálaráðherra skipi þriggja manna stjórn. Einn stjórnarmann samkvæmt tilnefningu samráðsnefndar háskólastigsins, sbr. 26. gr. laga nr. 63/2006 um háskóla, og er þá sérstaklega gert ráð fyrir akademískri aðkomu að stjórn stofnunarinnar. Annar skal skipaður samkvæmt tilnefningu Hæstaréttar Íslands en þann þriðja, sem jafnframt er formaður stjórnar, skipar ráðherra án tilnefningar. Sú nýbreytni er jafnframt lögð til að stjórnarmenn hafi sérþekkingu á fjölmiðlamálum sem nýtist á þessu sviði.

Í 2. mgr. kemur fram að hlutverk stjórnar Fjölmiðlastofu sé að móta áherslur í starfi og starfsemi Fjölmiðlastofu. Allar meiriháttar ákvarðanir skuli bera undir stjórnina sem ber að setja sér starfsreglur þar að lútandi sem birta skal í B deild Stjórnartíðinda svo sem fram kemur í 4. mgr. greinarinnar.

Í 3. mgr. eru hefðbundin fyrirmæli um almennt hæfi stjórnarmanna. Ekki þykir ástæða til að kveða sérstaklega á um sérstakt hæfi þeirra og gilda því almenn ákvæði stjórnsýslulaga að því leyti.

#### *Um 9. gr.*

Þar sem fyrirsjáanlegt er að verkefni fjölmiðlastofu verða umfangsmikil, verði frumvarpið að lögum, er mælt svo fyrir að stjórn Fjölmiðlastofu skuli ráða stofnuninni forstöðumann. Í þessari tilhögun felst ákveðið frávík frá almennum reglum þar sem það er jafnan ráðherra sem skipar eða ræður í slík störf. Engu að síður er lagt til að stjórn stofnunarinnar ráði forstöðumann í því tilviki sem hér um ræðir í því skyni að tryggja sjálfstæði hennar. Er þetta sambærileg tilhögun og hjá Samkeppniseftirlitinu og Fjármálaeftirlitinu þar sem stjórn ræður í báðum tilvikum forstjóra viðkomandi eftirlitsstofnana. Þá er gerð krafa um að forstöðumaður Fjölmiðlastofu skuli hafa menntun á háskólastigi og búa yfir sérþekkingu á sviði fjölmiðlamála sem og að stjórn stofnunarinnar skuli setja honum starfslýsingu.

Samkvæmt 2. mgr. er ráðgert að forstöðumaður sé bær til að afgreiða sjálfur þau mál sem ekki útheimta beina aðkomu stjórnar Fjölmiðlastofu, sbr. 2. mgr. 8. gr. frumvarpsins. Þá er gert ráð fyrir því að forstöðumaður ráði aðra starfsmenn Fjölmiðlastofu. Áhersla er lögð á það að hér er um heimild að ræða. Ekki er sjálfgefið að þegar í upphafi þurfi meira en starfskrafta forstöðumanns, en hins vegar nauðsynlegt að unnt sé að bregðast við auknum verkefnum á vettvangi stjórnvaldsins. Þá getur að sjálfsgöðu komið til þess að af hálfu Fjölmiðlastofu reynist þörf á því að kaupa utanaðkomandi sérfræðipjónustu.

#### *Um 10. gr.*

Í frumvarpsgreininni er starfssviði Fjölmiðlastofu lýst. Svo sem ráða má af ákvæðinu er Fjölmiðlastofu ætlað fjölbreytt hlutverk.

Í 1. mgr. er almenn stefnuyfirlýsing um starfsemi stofnunarinnar. Þar kemur fram að henni sé ætlað það almenna hlutverk að stuðla að því að markmið og tilgangur frumvarpsins nái fram að ganga. Í samræmi við ákvæði 1. gr. frumvarpsins skal hún því vinna að því að efla

fjölbreytni og fjölræði á fjölmiðlamarkaði sem og fjölmiðlalæsi. Þá skal hún standa vörð um tjáningarfrelsi og frelsi til upplýsinga og stuðla sérstaklega að því að vernd barna samkvæmt fyrirmælum frumvarpsins sé virt.

Í 2. mgr. eru svo helstu verkefni Fjölmiðlastofu tiltekin í 1.-4. tölulið. Athuga ber að ekki er um tæmandi talningu að ræða og verkefni hennar og starfsvið því enn víðtækara en þar kemur fram.

Í upphafi 2. mgr. er tiltekið að Fjölmiðlastofa skuli fara með þau verkefni sem henni eru falin lögum samkvæmt. Er með því bæði átt við þau verkefni sem henni eru falin með ákvæðum frumvarpsins sem og verkefni sem henni kunna að vera falin samkvæmt öðrum lögum.

Í 1. tölulið 2. mgr. kemur svo fram að Fjölmiðlastofa skuli fylgjast með því að fjölmiðlaþjónustuveitendur fari að fyrirmælum laganna, taki ákvarðanir samkvæmt þeim og beiti viðurlögum þegar við á. Í þessu kemur fram hið veigamikla hlutverk stofnunarinnar sem sjálfstæðs og óháðs eftirlitsaðila á þessum vettvangi.

Í 2. tölulið 2. mgr. er svo tekið fram að Fjölmiðlastofa skuli fylgjast með stöðu og þróun á fjölmiðlamarkaði og safna upplýsingum þar að lútandi. Verði frumvarp þetta að lögum er um mikilvægan þátt í starfi Fjölmiðlastofu að ræða sem lýtur m.a. að því að uppfylla kröfur hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar sem og aðrar alþjóðlegar skuldbindingar, m.a. á vettvangi Evrópuráðsins og Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD).

Í 3. tölulið 2. mgr. kemur svo fram að Fjölmiðlastofa skuli annast samskipti við sambærileg stjórnvöld í öðrum EES-ríkjum sem og alþjóðastofnanir um málefni á starfsvettvangi sínum. Þannig er Fjölmiðlastofu ætlað að annast samskipti við sambærileg stjórnvöld í öðrum EES-ríkjum, m.a. um lögsögu, tímabundna stöðvun sendinga og kvartanir. Í þessu endurspeglast það viðamikla hlutverk sem slíkum stjórnvöldum er ætlað í samstarfi á vettvangi EES og skýrt kemur fram í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni. Fjölmiðlastofa skal í samstarfi við sambærileg stjórnvöld í öðrum EES-ríkjum leysa úr þeim vafaatriðum sem upp kunna að koma varðandi lögsögu yfir einstökum fjölmiðlaþjónustuveitendum. Hún skal enn fremur taka ákvarðanir um tímabundna stöðvun móttöku hljóð- og myndmiðlunarefnis frá öðrum EES-ríkjum þegar það á við og annast nauðsynleg samskipti við framkvæmdastjórn ESB eða eftir atvikum Eftirlitsstofnun EFTA sem og sambærileg stjórnvöld í öðrum EES ríkjum í slíkum tilvikum svo sem útlistað er í 5. gr. frumvarpsins. Loks skal hún taka við kvörtunum frá systurstofnunum í öðrum EES-ríkjum varðandi fjölmiðlaþjónustuveitendur sem heyra undir lögsögu íslenska ríkisins en dreifa hljóð- og myndmiðlunarefni sem ætlað er til móttöku í öðrum EES-ríkjum í samræmi við 3. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar. Telji Fjölmiðlastofa að fjölmiðlaþjónustuveitandi, sem heyrir undir lögsögu annars EES-ríkis en dreifir hljóð- og myndmiðlunarefni sem ætlað er til móttöku hér á landi, hafi brotið gegn ákvæðum frumvarpsins getur hún að sama skapi farið fram á það við þar til bær yfirvöld í viðkomandi EES-ríki að þau beini því til fjölmiðlaþjónustuveitandans að hann fari að þeim ákvæðum sem um ræðir svo sem nánar er kveðið á um í 6. gr. frumvarpsins.

Í 4. tölulið 2. mgr. er svo tiltekið að Fjölmiðlastofa skuli annast eftirlit með skráningarskyldu, veitingu leyfa til hljóð- og myndmiðlunar og tryggja að lögboðnar upplýsingar um alla fjölmiðlaþjónustuveitendur séu til staðar. Þannig skal Fjölmiðlastofa framfylgja reglum um skráningarskyldu ásamt því að veita og afturkalla leyfi til hljóð- og myndmiðlunar í samræmi við ákvæði IV. kafla frumvarpsins. Fjölmiðlastofa skal hafa eftirlit með því að allir fjölmiðlaþjónustuveitendur tilkynni starfsemi sína til hennar og halda skrá um þá aðila. Svo

sem fram hefur komið og nánar verður rakið í athugasemdum með IV. kafla frumvarpsins er gert ráð fyrir þeirri nýbreytni að öll fjölmiðlaþjónusta sé tilkynningarskyld en einungis sú þjónusta sem krefst tíðniúthlutunar hjá Póst- og fjarskiptastofnun leyfisskyld. Af þessu leiðir nokkuð breytt eftirlits- og stjórnsýsluhlutverk frá því sem nú gildir um útvarpsréttarnefnd. Fjölmiðlastofa hefur þannig veigamiklu hlutverki að gegna við að framfylgja nýjum reglum um gagnsæi eignarhalds sem eru með markverðari nýmælum sem frumvarp þetta ráðgerir.

Í 5. tölulið 2. mgr. er svo sérstaklega áréttað hið þýðingarmikla hlutverk Fjölmiðlastofu við eftirlit með hljóð- og myndsendingum í viðskiptaskyni og viðskiptaorðsendingum í prentmiðlum og rafrænum ritmiðlum. Með frumvarpinu er ekki ráðgert að efnislegar heimildir til auglýsinga í prentmiðlum eða rafrænum ritmiðlum þrengist frá því sem nú er. Það eftirlit sem nú fer fram að lögum að því leyti er á hendi fleiri en eins stjórnvalds en með frumvarpinu er stefnt að samræmingu og einföldun þar að lútandi. Að því er hljóð- og myndmiðla varðar hefur eftirlit útvarpsréttarnefndar samkvæmt gildandi lögum m.a. verið fólgið í því að fylgjast með því hvort tímamörk eru virt, hvort viðskiptaorðsendingar eru þess eðlis að valdið geti börnum líkamlegum eða siðferðilegum skaða og svo mætti áfram telja. Ekki eru lagðar til breytingar að þessu leyti umfram það sem leiðir af rýmkuðu gildissviði frumvarpsins.

Af framangreindu má ljóst vera að Fjölmiðlastofu er bæði ætlað að vera framvörður þeirra almennu gilda sem stuðlað skal að með frumvarpinu auk þess sem hún skal gæta þess að hagsmunir neytenda séu tryggðir með fullnægjandi hætti. Henni er jafnframt ætlað að gæta þess að jafnvægi sé milli þessara þátta.

#### *Um 11. gr.*

Í ákvæðinu eru almennar málsmeðferðarreglur sem Fjölmiðlastofu er ætlað að starfa eftir.

Í 1. mgr. koma fram þeir þrír meginþættir sem lúta að upphafi máls hjá Fjölmiðlastofu. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir því að af hálfu Fjölmiðlastofu sé þegar í upphafi lagt mat á það hvort mál uppfylli þær formlegu og efnislegu kröfur að teljast tækt til meðferðar. Gert er ráð fyrir að nánari ákvæði þar að lútandi verði í reglugerð ellegar verklagsreglum sem Fjölmiðlastofa setur. Þannig er gert ráð fyrir því að Fjölmiðlastofa taki ákvörðun um það hvort erindi sem henni berst gefi nægar ástæður til meðferðar. Í öðru lagi er gert ráð fyrir því að Fjölmiðlastofu sé heimilt að raða málum í forgangsröð. Á þessu stigi er alls óljóst um fjölda þeirra mála sem upp kunna að koma og því óhjákvæmilegt að heimilað sé að afgreiða þau í samræmi við mikilvægi þeirra. Í þriðja lagi er Fjölmiðlastofu beinlínis heimilað að taka mál upp af eigin frumkvæði. Á sviði stjórnsýsluréttar er það ekki vafalaust hvaða heimildir stjórnvald hefur til frumkvæðis af þessum toga sé ekki beinlínis á um það kveðið og þykir því ástæða til þess að taka af allan vafa í því sambandi.

Almennt ber að ganga út frá að flestar þær ákvarðanir sem Fjölmiðlastofu er falið að taka á grundvelli laganna um rétt eða skyldu fjölmiðlaþjónustuveitenda séu stjórnvaldsákvarðanir. Um meðferð og afgreiðslu slíkra mála gilda ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993, með síðari breytingum. Ákvörðun stofnunarinnar um að taka mál til meðferðar er á hinn bóginn ekki slík ákvörðun, heldur ákvörðun um meðferð máls. Hið sama á við um þær ákvarðanir sem stofnunin tekur um forgangsröðun mála. Engu að síður kann réttmæti forgangsröðunar að koma til skoðunar eftirlitsaðila í ákveðnum tilvikum, svo sem umboðsmanns Alþingis. Mikilvægt er að forgangsröðun byggji á mati þeirra hagsmuna sem um er að tefla og stefnt er

að því að tryggja með frumvarpi þessu. Þá verður einnig að ganga út frá því, sbr. til hliðsjónar ákvæði 3. mgr. 9. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, að þeim sem teljast aðilar viðkomandi máls sé tilkynnt um stöðu þess, ekki síst ef forgangsröðun hefur í för með sér fyrirsjáanlegar tafir á meðferð viðkomandi máls.

Í 2. mgr. 11. gr. er hnykkt á þeirri sjálfsögðu grundvallarreglu stjórnsluréttarins að málsmeðferð sé hraðað svo sem frekast er kostur. Rétt er að taka fram að samkvæmt hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni hvíla ákveðnar skyldur að þessu leyti á eftirlitsstjórnvöldum í aðildarríkjunum. Þannig skal Fjölmiðlastofa samkvæmt b-lið 2. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar tilkynna eftirlitsstjórnvaldi í aðildarríki sem til stofnunarinnar leitar vegna brota fjölmiðlaþjónustuveitanda sem heyrir undir lögsögu íslenska ríkisins á löggjöf í umræddu aðildarríki um árangur af slíkri beiðni innan tveggja mánaða.

#### *Um 12. gr.*

Frumvarpsgreinin á sér að nokkru leyti samsvörun í 2.-5. málslíð 5. mgr. 6. gr. núgildandi útvarpslaga en hefur hér eðli málsins samkvæmt viðtækari skírskotun. Það ákvæði var lögtekið með 6. gr. laga nr. 57/2007 um breytingar á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd.

Rétt er að taka fram að mistök virðast hafa orðið við setningu 2.-4. málslíðar 5. mgr. 6. gr. núgildandi útvarpslaga, sbr. 6. gr. laga nr. 57/2007. Í upphafi ákvæðisins er kveðið á um að unnt sé að krefjast skriflegra upplýsinga vegna ætlaðra brota á VI. kafla laganna sem hefur að geyma ákvæði um auglýsingar, fjarsölu og kostun. Þá kemur fram að við rannsókn brota á ákvæðum VI. kafla sé unnt að gera nauðsynlegar athuganir á starfsstöð þess sem rannsóknin beinist að, þegar ríkar ástæður eru til að ætla að brotið hafi verið gegn ákvæðum 7.-14. gr. sem eru í IV. kafla laganna um skyldur útvarpsstöðva. Af reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 2006/2004 frá 27. október 2004 um samvinnu milli innlendra yfirvalda sem bera ábyrgð á framkvæmd laga um neytendavernd (reglugerð um samvinnu um neytendavernd) sem nefndu ákvæði var ætlað að innleiða má ráða að ákvæðinu var ætlað að taka til ætlaðra brota á VI. kafla laganna um auglýsingar, fjarsölu og kostun.

Með 1. mgr. er lögð til rýmkun frá því sem mælt er fyrir um í ákvæði 2. málsl. 5. mgr. 6. gr. núgildandi útvarpslaga að því er heimild Fjölmiðlastofu til að krefja fjölmiðlaþjónustuveitendur um skriflegar upplýsingar og gögn vegna ætlaðra brota varðar. Þannig þykir rétt að sú heimild nái jafnt til ætlaðra brota á öllum ákvæðum laganna en ekki einungis þeirra sem lúta að hljóð- og myndsendingum í viðskiptaskyni enda má ætla að slíkt auðveldi henni verulega að rækja þann starfa sem henni er ætlaður samkvæmt frumvarpinu. Rétt er að taka fram að samkvæmt 53. gr. frumvarpsins getur Fjölmiðlastofa lagt dagsektir á hvern þann sem vanrækir að verða við ákvörðun stofnunarinnar um afhendingu upplýsinga og gagna samkvæmt ákvæðinu.

2. mgr. frumvarpsgreinarinnar er samhljóða 4.-5. málslíð 5. mgr. 6. gr. núgildandi útvarpslaga og leiðir sem áður segir af framangreindri reglugerð um samvinnu um neytendavernd. Hún tekur einungis til rannsóknar á brotum á reglum um hljóð- og myndsendingar í viðskiptaskyni en ekki öðrum brotum á ákvæðum viðkomandi kafla eða frumvarpsins að öðru leyti. Þar sem umrætt ákvæði er liður í því að uppfylla skyldur samkvæmt framangreindri reglugerð þykir ekki rétt að ganga lengra að því leyti en þar er lagt til, enda ljóst að um verulega íþyngjandi

aðgerð getur verið að ræða. Rétt er að áréttta það sem fram kemur í athugasemdum í greinargerð með nefndu ákvæði nógildandi laga um að sambærilegt ákvæði í samkeppnislögum hafi verið túlkað svo í framkvæmd að nauðsynlegt sé að afla dómsúrskurðar áður en vettvangsrannsókn er gerð. Skilyrði fyrir beitingu heimilda til athugana á starfsstöðvum eru mjög ströng og er ætlunin að tryggja að heimildinni sé beitt á málefnalegum forsendum og aðeins þegar ríkar ástæður eru til.

Í 3. málsl. 5. mgr. 6. gr. nógildandi laga er mælt fyrir um heimild til að leggja bann við útsendingu efnis sem telst andstætt ákvæðum VI. kafla laganna um auglýsingu, fjarsölu og kostun. Lagt er til að heimild þessi verði rýmkuð og henni skipað í IX. kafla frumvarpsins um ábyrgð, viðurlög, fullnustu o.fl. svo sem nánar verður rakið í athugasemdum við þann kafla.

### *Um 13. gr.*

Frumvarpsgreinin á sér efnislega samsvörun í 6. gr. a í nógildandi útvarpslögum en hefur hér víðtækari skírskotun. Ákvæðið fjallar um afhendingu Fjölmíðlastofu á gögnum til systurstofnana sinna og eftir atvikum annarra stjórnvalda á EES-svæðinu sem og framkvæmdastjórnar ESB, eða ef við á, Eftirlitsstofnunar EFTA. Umrætt ákvæði gildandi útvarpslaga var lögtekið með 7. gr. laga nr. 57/2007 um breytingar á ýmsum lögum vegna samvinnu stjórnvalda á Evrópska efnahagssvæðinu um neytendavernd. Með frumvarpsgreininni er þó lagt til að gildissvið þess verði rýmkað og það taki til upplýsinga og gagna sem nauðsynleg þykja við framkvæmd laganna eftir því sem við á en ekki einungis þeirra ákvæða sem lúta að hljóð- og myndsendingum í viðskiptaskyni eins og ákvæði 6. gr. a í nógildandi útvarpslögum. Í athugasemdum með 7. gr. frumvarps til ofangreindra laga kemur fram að í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 2006/2004 frá 27. október 2004 um samvinnu milli innlendra yfirvalda sem bera ábyrgð á framkvæmd laga um neytendavernd (reglugerð um samvinnu um neytendavernd) sé gert ráð fyrir að lögbær stjórnvöld á Íslandi veiti erlendum lögbærum stjórnvöldum allar nauðsynlegar upplýsingar til að unnt sé að ákvarða hvort brot hefur átt sér stað. Þá hvílir samkvæmt reglugerðinni skylda á lögbærum stjórnvöldum til að tilkynna lögbærum stjórnvöldum annarra ríkja ef þeim verður kunnugt um brot innan EES-svæðisins eða ef þau hafa rökstuddan grun um slíkt brot. Með þetta að leiðarljósi var nefnt ákvæði leitt í lög. Sambærileg ákvæði er að finna í ýmsum öðrum lögum, t.d. samkeppnislögum.

Svo sem að framan greinir er með frumvarpinu lagt til að gildissvið ákvæðisins verði rýmkað. Að því er myndmiðla varðar helgast það meðal annars af fyrirmælum 23. gr. b í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni þar sem kveðið er á um að aðildarríkin skuli gera viðeigandi ráðstafanir til að veita hvert öðru og framkvæmdastjórninni þær upplýsingar sem nauðsynlegar eru við beitingu ákvæða tilskipunarinnar, einkum fyrir milligöngu lögbærra og óháðra eftirlitsyfirvalda sinna. Þar sem ákvæði þetta er ekki bundið við framkvæmd þeirra ákvæða tilskipunarinnar sem lúta að neytendavernd þykir rétt að lögfest verði almenn heimild að þessu leyti. Þá er að sama skapi ljóst að ýmis ákvæði frumvarpsins að því er aðra fjölmíðla varðar lúta að neytendavernd og þykir því rétt að heimildin verði almenn að þessu leyti, enda fæst ekki séð að heimild þessi sé íþyngjandi fyrir einstaka fjölmíðla. Af niðurlagi 1. mgr. ákvæðisins verður þó ráðið að henni er einungis ætlað að taka til upplýsinga og gagna sem lúta að framkvæmd þeirra ákvæða sem eru hluti af skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum.

Rétt er að taka fram að samkvæmt 3. málsl. 25. gr. núgildandi útvarpslaga um skyldu og varðveislu á frumsömdu útvarpsefni er útvarpsrekanda skylt að láta útvarpsréttarnefnd í té afrit af upptöku útsendingar samkvæmt ósk nefndarinnar. Ekki er að finna samhljóða ákvæði í frumvarpinu þar sem gert er ráð fyrir að slík upplýsingaöflun rúmist innan þeirrar rannsóknarheimildar sem kveðið er á um í 1. mgr. 12. gr. frumvarpsins. Hins vegar er mælt fyrir um varðveisluskyldu efnis að þessu leyti í 35. gr. frumvarpsins.

2. mgr. er samhljóða 2. mgr. 6. gr. a núgildandi útvarpslaga að öðru leyti en því að Fjölmiðlastofu er eftirlátið mat á því hvort hún setur sérstök skilyrði fyrir veitingu þeirra upplýsinga eða gagna sem um ræðir hverju sinni. Þykir það eðlilegra þar sem jafnt kann að vera um upplýsingar eða gögn að ræða sem ekki er nauðsynlegt að farið verði með sem trúnaðarmál eða önnur sérstök skilyrði sett varðandi meðferð þeirra.

#### *Um IV. kafla; Skráning fjölmiðla, leyfi til hljóð- og myndmiðlunar, gagnsæi, upplýsingagjöf o.fl.*

Í IV. kafla frumvarpsins eru ákvæði um skráningu fjölmiðla, leyfi til hljóð- og myndmiðlunar, o.fl. Að því leyti sem þessi kafli á sér samsvörun í gildandi lögum vísast til III. kafla útvarpslaga um leyfi til útvarps. Með hliðsjón af breyttu og rýmkuðu gildissviði má þá þegar vera ljóst að um allbreyttar reglur er að ræða.

Á meðal helstu breytinga sem lagðar eru til er sú meginregla að öll fjölmiðlaþjónustaðjónusta verði skráningarskyld en einungis sú þjónusta sem krefst tíðniúthlutunar hjá Póst- og fjarskiptastofnun leyfisskyld. Skilyrði leyfis til hljóð- og myndmiðlunar eru að stofni til þau sömu og samkvæmt gildandi lögum en lagt er til að útfærslu þeirra verði nokkuð breytt. Leyfi skiptast síðan í almenn leyfi og skammtímaleyfi og geta ýmist verið staðbundinn eða náð til landsins alls. Þá eru lagt til að lögleiddar verði reglur um gagnsæi eignarhalds, upplýsingagjöf um fjölmiðlaþjónustuveitanda á heimasíðu Fjölmiðlastofu og tilkynningarskyldu um eigendaskipti að fjölmiðlaþjónustuveitendum en þær eiga rætur sínar að rekja til tillagna síðari fjölmiðlanefndarinnar frá árinu 2005. Þá hefur kaflinn að geyma fyrirmæli um árlega skýrslugjöf fjölmiðlaþjónustuveitenda til Fjölmiðlastofu.

Í tillögum IV. kafla frumvarpsins felast vissulega auknar kröfur miðað við gildandi rétt. Kemur þar einkum til skráningarskylda allra fjölmiðla og aukin upplýsingagjöf. Þessi tilhögun er þó nauðsynleg eigi að vera unnt að koma til móts við þær skýlausu kröfur sem nú eru gerðar um gagnsæi eignarhalds á fjölmiðlum og til að Fjölmiðlastofa hafi fullnægjandi yfirsýn yfir starfsemi á þessum markaði og geti meðal annars uppfyllt þær kröfur sem af lögleiðingu hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar leiða.

#### *Um 14. gr.*

Í þessari grein eru fyrst og fremst fyrirmæli um skráningarskyldu fjölmiðlaþjónustuveitenda en jafnframt gerð grein fyrir þeim áskilnaði að ábyrgðarmaður fjölmiðlaþjónustuveitanda sé lögráða og fjárs síns ráðandi

Um forsendur skráningarskyldunnar hefur nokkuð verið fjallað hér að framan. Tilætlunin er þannig sú að öll starfsemi fjölmiðla sem undir lögin fellur sé skráningarskyld, sé hún ekki leyfisskyld, sbr. fyrirmæli 16. gr. frumvarpsins um leyfisskylda hljóð- og myndmiðlun. Svo

sem fram hefur komið er almenn skráningarskylda af þessum toga ný af nálinni og felur vissulega í sér auknar kröfur á hendur þeim aðilum sem fjölmiðla eiga og reka. Þessar kröfur eru þó í raun fremur léttbærar og varða fyrst og fremst upplýsingagjöf án þess að hafðar séu samhliða uppi nýjar efnislegar kröfur eða viðmið á hendur þeim sem stunda vilja fjölmiðlastarfsemi. Um leið og það skal sérstaklega áréttað er nauðsynlegt að reifa helstu sjónarmið sem á slíka upplýsingagjöf kalla.

Í fyrsta lagi á skráningar- eða tilkynningaskylda af þessum toga rætur að rekja til tillagna hinnar þverpólítísku fjölmiðlanefndar frá því í apríl 2005. Í umræddum tillögum nefndarinnar sagði m.a. að gera þyrfti greinarmun á ljósvakamiðlum annars vegar og prentmiðlum og netmiðlum hins vegar þegar kæmi að opinberum leyfum. Var ekki lögð til grundvallar breyting á því fyrirkomulagi að meðan starfsemi ljósvakamiðla væri í megin atriðum háð leyfi gegndi öðru um prentmiðla og raunar einnig netmiðla. Nefndin lagði þó til að þegar til framtíðar væri litið yrði hugað að því að sambærilegar reglur giltu um netmiðla og ljósvakamiðla, en framhjá því yrði ekki litið að skilin milli net- og prentmiðla annars vegar og ljósvakamiðla hins vegar væru óskýr í stafrænu umhverfi og æ örðugra væri að skilgreina hugtakið fjölmiðil. Nefndin taldi að skoða bæri þá tilhögun að breytilegar reglur giltu um ólíka fjölmiðla og hvað ljósvakamiðlana varðaði yrði sum starfsemi ekki leyfisskyld heldur tilkynningaskyld þannig að stjórnvöld hefðu fullnægjandi yfirsýn á hverjum tíma. Á þeim tíma taldi nefndin sér hins vegar ekki fært að leggja til slíka skipan. Staðreyndin er á hinn bóginn sú að mikil gerjun hefur átt sér stað síðan vorið 2005 þegar komist var að þessari niðurstöðu og augljósari rök standa nú til þess að þessi leið verði farin og þá í tilviki allra fjölmiðla enda ekki ástæða til þess að gera þar greinarmun á, m.a. vegna jafnræðissjónarmiða.

Í öðru lagi leiðir það af auknum kröfum hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar að því stjórnvaldi sem sinnir eftirlitshlutverki á þessu sviði er nauðsyn að geta fylgst með allri starfsemi af þessum toga hverju nafni sem hún nefnist og án tillits til þess hvort hún er leyfisskyld eða ekki. Til þess að geta haft eftirlit með lögum þessum þarf Fjölmiðlastofa að hafa yfirlit yfir þá fjölmiðlaþjónustuveitendur sem ekki eru leyfisskyldir en heyra undir lögin að öðru leyti. Svo sem ítarlega er rakið hér að framan er um síkvikan og framsækinn markað að ræða þar sem örar breytingar eiga sér stað. Því getur reynst erfitt fyrir Fjölmiðlastofu að hafa yfirsýn yfir markaðinn til þess að rækja eftirlitsskyldu sína nema fyrirtæki séu skráningarskyld. Þá er einnig vert að benda á að með alþjóðavæðingu fjölmiðla, þar sem auðveldlega er hægt að senda út frá einu landi en beina efninu að öðru landi, sé nauðsynlegt að stjórnvöld hafi yfirsýn yfir þá fjölmiðlaþjónustuveitendur sem hafa lögsögu í hverju EES-landi. Tilkynningaskylda af þessu tagi ætti ekki að reynast viðkomandi fyrirtækjum ýkja þungbær kvöð samanborið við það augljósa hagræði sem næst með slíkri upplýsingagjöf. Upplýsingar af þessum toga eru t.d. nauðsynlegar til þess að stjórnvöld geti uppfyllt þær skyldur sem felast í ákvæðum hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar, sbr. 3. gr. a) þar sem mælt er fyrir um að aðildarríkin skuli sjá til þess að fjölmiðlaþjónustuveitendur, sem heyra undir lögsögu þeirra, veiti notendum ýmsar upplýsingar um fjölmiðlaþjónustuveitendann til þess að notendur geti haft greiðann og beinan aðgang að þeim, auk þess sem viðtæk skylda hvílir á íslenska ríkinu að upplýsa eftirlitsstofnanir EES um margvísleg atriði, sbr. t.d. 4. og 5. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar.

Í þriðja lagi er tilkynningaskyldan jafnframt augljós og nauðsynleg forsenda þess að hægt sé að halda utan um upplýsingar um eignarhald fjölmiðlaþjónustuveitenda, sbr. ákvæði þessa kafla um gagnsæi eignarhalds á fjölmiðlum, einkum 21. og 22. gr. frumvarpsins.



Í þessu sambandi skal bent á að það er ekki einsdæmi að fjölmiðlar þurfi að skrá sig. Í Svíþjóð þurfa allir sem reka eða hyggjast setja á stofn fjölmiðla að tilkynna það til stjórnvalda og tilgreina samhliða ábyrgðarmann viðkomandi fjölmiðils. Hefðbundnir ljósvakamiðlar þurfa jafnframt leyfi. Kostur þess að láta skrá sig sem fjölmiðil felst í þeim réttindum sem fjölmiðlar njóta umfram önnur fyrirtæki, svo sem vernd heimildarmanna, sjálfstæði ritstjórna auk þess sem það er óheimilt samkvæmt sænsku stjórnarskránni að hafa eftirlit með efni fjölmiðla áður en það er birt.

Sá greinarmunur sem gerður er á þeim fjölmiðlaþjónustuveitendum sem einungis eru tilkynningarskyldir annars vegar og þeim fjölmiðlaþjónustuveitendum í hljóð- og myndmiðlun sem jafnframt eru leyfisskyldir styðst við málefnaleg rök svo sem fram kemur í athugasemdum með ákvæði 16. gr. frumvarpsins. Þá skal enn áréttað að tilkynningaskylda af þessum toga ætti ekki að reynast viðkomandi fyrirtækjum mjög þungbær eða íþyngjandi miða við þann augljósa hag sem af hlýst.

Ákvæði greinarinnar skýra sig að mestu sjálf. Í 1. mgr. er mælt fyrir um tilkynningarskylduna sem slíka, en fyrir inntaki hennar hefur rækileg grein verið gerð hér að framan.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um form tilkynningaskyldunnar. og þær upplýsingar sem liggja skulu fyrir. Þar er um að ræða upplýsingar um heiti viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda, kennitölu hans, lögheimili, netfang og vefsetur, heiti þess eða þeirra fjölmiðla sem hann starfrækir, nafn ábyrgðarmanns, ritstjórnar- eða dagskrárstefnu, kallmerki ef við á, og eignarhald á þeim fjölmiðlaþjónustuveitanda sem um ræðir. Skýra þessi atriði sig í meginatriðum sjálf.

Í 3. mgr. er síðan að finna þá meginreglu að ábyrgðarmaður fjölmiðlaþjónustuveitenda skuli hafa heimilisfesti hér á landi, vera lögráða og fjár síns ráðandi. Að gildandi lögum er reglur hér að lútandi breytilegar í tilviki mismunandi miðla. Í prentlögum er í 1. mgr. 10. gr. gerð sú krafa að útgefandi blaðs eða tímarits sem gefið sé út hér á landi sé lögráða, hafa lögheimili hér á landi og forræði á búi sínu. Í 2. mgr. 10. gr. er sambærileg krafa gerð í tilviki ritstjóra og í 3. mgr. 10. gr. tekið fram að sé útgefandi ópersónulegur aðili skuli ráðinn ritstjóri. Í útvarpslögum er í h.-lið 4. mgr. 6. gr. mælt fyrir um það að sé bú leyfishafa tekið til gjaldprotaskipta falli leyfið þá þegar úr gildi. Á vettvangi útvarpsréttarnefndar hefur sú framkvæmd og viðgengist að gera umsækjendum um leyfi að skila vottorðum um búsföræði og eftir atvikum vottorðum hlutafélagaskrár/firmaskrár um stofnun og tilvist félags, þegar slíkt á við. Sérstakar lögræðiskröfur eru á hinn bóginn ekki við hafðar á þeim vettvangi. Hér er lögð til einföldun og samræming reglna að þessu leyti og lagt til að í öllum tilvikum verði sú krafa gerð að ábyrgðarmaður fjölmiðlaþjónustuveitenda skuli hafa heimilisfesti hér á landi, vera lögráða og fjár síns ráðandi. Ekki þykir þörf á því að gera sambærilegar kröfur til annarra þeirra einstaklinga sem koma rekstri fjölmiðla, svo sem ritstjóra o.s.frv. Kann t.d. að haga svo til að ritstjóri uppfylli ekki slíkar kröfur en slíkt ætti að ekki standa rekstri fjölmiðilsins í vegi enda ævinlegt tryggt að ábyrgðarmaður uppfylli þau einstaklingsbundnu skilyrði sem hér um ræðir. Það leiðir svo af sjálfu sér að ekki þarf almennt séð að gera kröfur af þessum toga til ópersónulegra aðila enda útilokað að gjaldþrota félag geti staðið af fjölmiðlarekstri, m.a. vegna fyrirmæla gjaldþrotaskiptalögum. Þrátt fyrir þetta eiga ekki sömu sjónarmið að öllu leyti við í tilviki leyfisskyldrar starfsemi til hljóð- og myndmiðlunar. Þar er eðli málsins samkvæmt um að ræða starfsemi sem fram fer á grundvelli tíðniúthlutana fjarskipayfirvalda og felur þannig í sér úthlutun takmarkaðra gæða (auðlindar). Svo sem ítarlega er rakið í athugasemdum með 16. gr. leiðir það til þess að nokkuð aðrar og að sínu leyti strangari kröfur verða gerðar til slíkrar starfsemi en starfrækslu annarra fjölmiðla. Er því ráðgert í 3.

mgr. 17. gr. að nokkru fyllri kröfur séu að þessu leyti gerðar að skilyrði leyfisveitingar og verður nánar að þeim vikið þar.

Loks er í 4. mgr. gert ráð fyrir upplýsingaskylda þeirra fjölmiðlaþjónustuveitenda sem ákvæðið tekur til með sambærilegum hætti og gildir um leyfisskylda aðila, sbr. 1. mgr. 20. gr. frumvarpsins.

Rétt er að taka fram að sé skráningarskyld starfsemi stunduð án tilkynningar getur það varðað bæði stjórnvaldssekt samkvæmt ákvæði 54. gr. frumvarpsins og/eða refsingu samkvæmt ákvæði 56. gr. þess. Sömu viðurlög koma til sé fjölmiðill starfræktur án þess að fyrir hendi sé ábyrgðarmaður sem uppfyllir skilyrði 3. mgr. um heimilisfesti, lögræði og búsforræði.

#### *Um 15. gr.*

Í frumvarpsgreininni er kveðið á um að tilkynna beri sérstaklega um erlent endurvarp hljóð- og myndefnis. Tilkynning skal vera skrifleg og skal koma fram nafn þess erlenda fjölmiðlaþjónustuveitanda sem um er að ræða hverju sinni, heimili hans, netfang, vefsetur og kallmerki. Þá skuli veita upplýsingar um ritstjórnarábyrgð, dagskrárstefnu og eignarhald á viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda ef tiltækar eru. Hér er um að ræða sambærilegar upplýsingar og liggja þurfa til grundvallar í öðrum tilvikum.

Endurvarp af þessu tagi á hljóð- og myndefni erlendra fjölmiðlaþjónustuveitenda er alþekkt. Samkvæmt frumvarpsgreininni er ráðgerð sérstök skráningarskylda slíkra erlendra aðila og hvílir skyldan til upplýsingagjafar að því leyti á þeim fjölmiðlaþjónustuveitanda sem endurvarpið stundar. Á viðkomandi aðila hvílir eftir sem áður sjálfstæð skylda til skráningar ellegar öflunar leyfis í samræmi við almenn fyrirmæli frumvarpsins. Aðeins er þó gerð skýlaus krafa um upplýsingar um heimili, netfang, vefsetur og kallmerki hins erlenda fjölmiðlaþjónustuveitanda. Ekki er hins vegar gerð fortakslaus krafa um upplýsingar um ritstjórnarábyrgð, dagskrárstefnu og eignarhald, en þeirra skal þó aflað séu þær tiltækar. Verður framkvæmd frumvarpsins og útfærsla stjórnsýslu Fjölmiðlastofu að móta það hvaða kröfur verði gerðar til innlendra Fjölmiðlaþjónustuveitenda um öflun slíkra upplýsinga, sem á hinn bóginn þurfa fortakslaut að liggja til grundvallar öflunar leyfis eða skráningar þeirra fjölmiðlaþjónustuveitenda sem undir gildissvið frumvarpsins falla.

Á fundum framkvæmdastjórnar ESB með fulltrúum aðildarríkja EES um innleiðingu hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar hafa m.a. verið til umræðu ýmis vandamál sem skapast geta þegar um erlent endurvarp er að ræða og nauðsyn þess að stjórnvöld í einstökum aðildarríkjum búi yfir upplýsingum um það frá hverjum slíkt efni stafar. Má í þessu sambandi benda á að ýmis aðildarríki hafa búið svo um vernd barna gegn skaðlegu efni að heimilt sé að senda það út á tímum sem ekki er hætt við að börn sjái. Augljós vandamál geta skapast af tímamun á milli einstakra aðildarríkja í þessu sambandi. Sem dæmi má nefna að efni sem hefur að geyma klám eða tilefnislaust ofbeldi og sent er út í línulegri dagskrá austast í álfunni kl. 23.00 næst ef því er endurvarpað viðstöðulaust vestast í álfunni kl. 19.00 eða 20.00 þegar ætla má að börn séu enn við skjáinn. Til þess að auðvelda beitingu ákvæða 6. gr. frumvarpsins og annarra tiltækra ráðstafana við slíkar aðstæður er nauðsynlegt að fyrir liggi frá hverjum hið erlenda endurvarp stafar. Ætla má að þeir fjölmiðlaþjónustuveitendur hér á landi sem endurvarpa efni erlendis frá geti með tiltölulega einföldum hætti nálagast þær

upplýsingar sem hér um ræðir og þykir því ekki óeðlilegt að leggja þeim þessa skyldu á herðar.

Rétt er að taka fram að sé erlent endurvarp stundað án tilkynningar varðar það bæði stjórnvaldssekt samkvæmt ákvæði 54. gr. frumvarpsins og refsingu samkvæmt ákvæði 56. gr. þess.

#### *Um 16. gr.*

Í þessari grein er fjallað um leyfi til hljóð- og myndmiðlunar.

1. mgr. leysir af hólmi 1. mgr. 6. gr. gildandi laga um leyfi til útvarps. Með henni er lagt til að hljóð- og myndmiðlun, sem á uppruna sinn hér á landi og krefst tíðniúthlutunar hjá Póst- og fjarskiptastofnun, þurfi leyfi Fjölmiðlastofu, nema annað sé sérstaklega ákveðið í lögum. Gildandi útvarpslögum var fyrst og fremst ætlað að taka til hefðbundinna útvarps- og sjónvarpsstöðva sem senda út í lofti (ljósvakamiðla) en frumvarpi þessu er hins vegar ætlað að ná til allrar hljóð- og myndmiðlunar óháð þeirri tækni sem notuð er til dreifingar og óháð því hvort um línulega dagskrá er að ræða eða efni eftir pöntun.

Ástæða þess að fjölmiðlaþjónusta sem send er í lofti og krefst tíðni hjá Póst- og fjarskiptastofnun er leyfisskyld er sú að tíðni í lofti er takmörkuð auðlind. Í öllum fjölmennari grannríkjum okkar hefur verið skortur á tíðni sem gerir það að verkum að ný fyrirtæki á vettvangi hljóð- og myndmiðlunar eiga í erfiðleikum með að komast inn á markaðinn. Þrátt fyrir að stafræn hljóð- og myndmiðlun nýti tíðnina betur þannig að hægt verði að bjóða umtalsvert fleiri rásir en í hliðræna kerfinu er enn um takmarkað magn rása að ræða og kostnaðarsamt að flytja mikið magn rása í dreifbýli. Þá er rétt að taka fram að enn hefur ekki verið mörkuð stefna um stafræna hljóðmiðlun hér á landi þó takmarkað efni sé nú þegar sent út með slíkum hætti í tilraunskyni til takmarkaðs hóps notenda (DAB tækni). Því má gera ráð fyrir að áfram verði mikil ásókn í ákveðna tíðni á hliðræna dreifikerfinu um ókomin ár með þeim afleiðingum að færri komast að en vilja á þéttbýlli svæðum. Með stafrænni dreifingu myndefnis getur því orðið enn meiri gjá milli þéttbýlis og dreifbýlis þar sem notendur í þéttbýli hafa aðgang að mun meira efni, hvort heldur sem er í línulegri dagskrá eða pöntunarþjónustu, en notendur í dreifbýli sem hafa aðeins aðgang að takmörkuðu framboði efnis.

Ákveðin tíðnisvið eru verðmætari fjölmiðlaþjónustuveitendum en önnur og meiri eftirspurn eftir þeim tíðnisviðum. Má í þessu sambandi nefna t.d. UHF-tíðnisviðið, en það er hið hefðbundna tíðnisvið sem notað er til stafrænna sjónvarpsútsendinga í lofti í Evrópu. Vegna þessa hefur, af sögulegum ástæðum, sjálfstæðum eftirlitsstofnunum verið falið að úthluta leyfum til sjónvarps og hljóðvarps að teknu tilliti til þeirra helstu sjónarmiða sem byggt hefur verið á svo sem fjölræði, menningarlegri fjölbreytni og frelsi til upplýsinga. Þannig hafa sjálfstæðar eftirlitsstofnanir í raun ákvarðað það hverjir fái leyfi, að þessum sjónarmiðum virtum, og fjarskiptastofnanir úthlutað tíðni að því búnu.

Það hefur verið stefna stjórnvalda bæði í Evrópu og Bandaríkjunum allt frá upphafi að stjórnvöld þau er fara með fjölmiðlamál geti tryggt að sama fyrirtæki eða sömu eigendur fái ekki úthlutað tíðni fyrir stórum eða öllum hluta þess tíðnisviðs sem notað er til hljóð- og myndmiðlunar. Því eru í ýmsum löndum strangar reglur um að einn og sami eigandi megi

ekki eiga nema takmarkað magn annars vegar hljóðvarps- og sjónvarpsstöðva á landsvísu og hins vegar staðbundnar hljóðvarps- og sjónvarpsstöðvar. Því má segja að bæði leyfisveitingar og takmarkanir á eignarhaldi hafi það að markmiði að tryggja tjáningarfrelsi, fjölbreytni og fjölræði á fjölmiðlamarkaði.

Hér á landi hefur útvarpsréttarnefnd veitt leyfi af þessu tagi frá árinu 1986 þegar frjálst útvarp hófst. Ekki þykir rétt að gera breytingar á þessu fyrirkomulagi að öðru leyti en því sem hlýst af breyttri tækni og stjórnsýslu. Þó að ljóst megi vera að aðrar og strangari reglur gildi fyrir þá fjölmiðlaþjónustuveitendur sem þurfa jafnframt tíðniúthlutun hjá Póst- og fjarskiptastofnun, þykir ekki rétt að gera þá kröfu að allir þeir sem bjóða línulega dagskrá þurfi leyfi. Er það í samræmi við stefnu stjórnvalda erlendis, en eðli máls samkvæmt er hægt að flytja meira magn línulegra dagskráa á t.d. kapalkerfum, ADSL-kerfum og ljósleiðurum. Má segja að þar sem bæði ljósleiðarar og ADSL geta boðið hljóð- og myndmiðlunarefni eftir pöntun til hvers og eins, sé rásafjöldinn sem í boði er nær ótakmarkaður. Því þykir ekki rétt að krefjast leyfa frá fjölmiðlaþjónustuveitendum sem nota slík kerfi, enda ekki um takmarkaða auðlind að ræða með sama hætti og dreifing hljóð- og myndmiðlunarefnis í loft. Má í raun segja að verði settar á slíkar íþyngjandi reglur gagnvart fjölmiðlaþjónustuveitendum sem nýta sér t.d. ADSL og ljósleiðara, gæti tjáningarfrelsi þeirra verið skert þar sem stjórnvöld hefðu heimild til að svipta þau leyfi. Er því lagt til að slíkar íþyngjandi kröfur séu aðeins settar á fjölmiðlaþjónustuveitendur sem veita þjónustu þar sem auðlindin er takmörkuð og þá með það að markmiði að tryggja tjáningarfrelsi, fjölræði og fjölbreytni þannig að einn og sami eða sömu fjölmiðlaþjónustuveitendurnir fái ekki úthlutað stórum eða öllum hluta verðmætasta tíðnisviðsins hjá Póst- og fjarskiptastofnun.

Jafnframt er lagt til að sá háttur verði hafður á að Fjölmiðlastofa úthluti fyrst leyfi og síðan verði tíðni úthlutað hjá Póst- og fjarskiptastofnun. Er sú ráðstöfun í samræmi við það markmið frumvarpsins að stuðla að tjáningarfrelsi, frelsi til upplýsinga, fjölbreytni og fjölræði á fjölmiðlamarkaði, en eðli máls samkvæmt er það ekki markmið Póst- og fjarskiptastofnunar að taka sérstakt tillit til slíkra þátta við veitingu tíðnileyfa. Rétt er að taka fram að sé leyfisskyld starfsemi stunduð án leyfis varðar það bæði stjórnvaldssekt samkvæmt ákvæði 54. gr. frumvarpsins og refsingu samkvæmt ákvæði 56. gr. þess.

Í 2. mgr. er fjallað um tegundir leyfa til hljóð- og myndmiðlunar. Ákvæði þar að lútandi er nú að finna í 3. mgr. 6. gr. gildandi útvarpslaga. Við það er haldið að leyfi til hljóð- og myndmiðlunar sem verða veitt lögaðilum og einstaklingum séu ávallt tímabundin. Samkvæmt gildandi lögum má lengst veita leyfi til hljóðvarps til fimm ára í senn en leyfi til sjónvarps til sjö ára í senn. Ekki þykja rök standa til þess að gera áfram þann greinarmun og þess í stað ráðgert að leyfin verði almennt veitt til allt að sjö ára í senn. Að sjálfsögðu verða leyfi þó veitt til skemmri tíma í senn standi rök til þess en þó ber að jafnaði að gæta lögbundins jafnræðis við allar leyfisveitingar. Við veitingu leyfa og afmörkun á tímalengd þeirra ber Fjölmiðlastofu m.a. að líta til þess að um takmarkaða auðlind er að ræða og gæta að sjónarmiðum um fjölræði og fjölbreytni á umræddum markaði í því samhengi.

Á leyfum er síðan gerður sá þýðingarmikli greinarmunur að þau eru annars vegar svokölluð almenn leyfi en hins vegar skammtímaleyfi sem aðeins verða veitt í þrjá mánuði að hámarki. Svo sem nánar kemur fram í einstökum ákvæðum þessa kafla eru um margt gerðar aðrar og vægari kröfur til útgáfu slíkra leyfa.

Þá eru tekin af öll tvímæli um það að leyfi geta náð til landsins alls eða verið staðbundin og afmörkuð við einstaka landshluta. Eru þeirri tilhögun ekki settar frekari skorður. Þannig getur verið um að ræða einstök eða fleiri sveitarfélög eða á hinn bóginn minni eða stærri afmörkuð svæði. Þykir ekki fært fyrirfram að útlista slíka tilhögun nánar en Fjölmiðlastofu er ætlað að móta frekari framkvæmd að þessu leyti.

#### *Um 17. gr.*

Af hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni leiða auknar kröfur um upplýsingagjöf fjölmiðlaþjónustuveitenda. Í frumvarpi þessu er m.a. brugðist við umræddum kröfum með því að mæla fyrir um viðameiri upplýsingagjöf við umsókn um leyfi til hljóð- og myndmiðlunar. Rétt er að geta þess að í 6. gr. núgildandi reglugerðar nr. 50/2002 um útvarpsstarfsemi er mælt fyrir um allumfangsmikla upplýsingagjöf að þessu leyti.

Í 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar er mælt fyrir um að umsókn um leyfi skuli vera skrifleg og hafa að geyma nánar tiltekna upplýsingar sem útlistaðar eru í stafljóðum a–k.

Í a-lið er tiltekið aðfram skuli koma nafn umsækjanda, kennitala, lögheimili, netfang og vefsetur.

Í b-lið er það skilyrði sett að tilkynna skuli Fjölmiðlastofu hver sé ábyrgðarmaður fjölmiðlaþjónustuveitanda, skv. IX. kafla. Þessi regla á sér fyrirmynd í d. lið 4. mgr. 6. gr. núgildandi útvarpslaga og þykir ekki þarfnast sérstakra skýringa.

Í c-lið. er kveðið á um þá skyldu leyfishafa að gera Fjölmiðlastofu grein fyrir þeirri dagskrárstefnu sem fyrirhuguð er, svo og fyrirhugaðri breytingu á áður kynntri dagskrárstefnu. Hér er efnislega um sömu reglu að ræða og í c. lið 4. mgr. 6. gr. núgildandi útvarpslaga, en allt að einu þykir eðlilegt að fara nokkrum orðum um forsendur þessa skilyrðis sem er það sama og í löggjöf flestra þeirra ríkja sem við berum okkur saman við. Skilyrði þetta er m.a. sett til að eftirlitsstofnanir á sviði fjölmiðla geti tekið afstöðu til þess efnis sem í boði er hjá fjölmiðlaþjónustuveitendum með það að markmiði að efnisframboð fjölmiðla verði sem fjölbreyttast fyrir neytendur. Þá má geta þess að í löndum þar sem tíðnisvið er fullnýtt reyna fjölmiðlaþjónustuveitendur eftir fremsta megni að halda í leyfi sín til hljóð- og myndmiðlunar, svo og tíðnileyfi. Þó hefur borið á því að grundvallar breytingar hafa verið gerðar á kynntri dagskrá, með það fyrir augum að bregðast við samkeppni frá nýjum fjölmiðlaþjónustuveitendum þar sem framboð efnis og dagskrá hefur laðað að sér marga áhorfendur eða eftir atvikum hlustendur. Þegar áður kynntri dagskrárstefnu er breytt getur það haft í för með sér minni fjölbreytni fyrir áhorfendur eða hlustendur. Í ýmsum nágrannalöndum okkar þykir því ekki sjálfsgagt að fjölmiðlaþjónustuveitendur geti breytt dagskrárstefnu sinni fyrirvaralaust með tilliti til fjölbreytni á markaði annars vegar og vegna hugsanlegrar hættu á að fyrirtæki sem hafa komið sér fyrir á markaði og ráða yfir leyfum og tíðni bregðist við með þeim hætti að breyta stefnu sinni að þessu leyti til höfuðs nýjum aðilum sem eru að hasla sér völl á markaði hins vegar.

Í d-lið er síðan fjallað um kallmerki leyfishafa. Er reglan samhljóða e. lið 4. mgr. 6. gr. gildandi laga. En með kallmerki er átt við einkennisnafn hljóð- og/eða myndefnisveitu, svo sem FM 95,7, Skjár Einn eða Útvarp Saga.

Í e-lið er svo gert ráð fyrir því að umrækjandi veiti upplýsingar um aðra fjölmiðlastarfsemi sem hann stundar.

Samkvæmt f-lið er síðan fyrirhugað að umsækjandi veiti upplýsingar um eignarhald á honum. Er sú skylda bein afleiðing þeirra nýmæla sem lögð eru til í þessum kafla frumvarpsins og lúta að gagnsæi eignarhalds á fjölmiðlum og virkrar upplýsingaskyldu þar að lútandi. Upplýsingar af þeim toga þurfa eðli málsins samkvæmt að liggja fyrir þegar í upphafi og sú skylda hvílir síðan á fjölmiðlaþjónustuveitanda að upplýsa um allar breytingar þar á.

Þá er í g-lið gert ráð fyrir að gerð sé grein fyrir því hvort sótt er um leyfi til miðlunar hljóð- eða myndefnis á erlendu tungumáli og ástæður þess. Samkvæmt 1. mgr. 29. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um það að fjölmiðlaþjónustuveitendur sem miðla hljóð eða myndefni sem ætlað er til móttöku hér á landi skuli stuðla að almennri menningarþróun og efla íslenska tungu. Þó sé heimilt að starfrækja fjölmiðlaþjónustu sem ætluð er til móttöku hér á landi á öðrum tungumálum en íslensku. Svo sem fram kemur í skýringum með því ákvæði er það svo samkvæmt gildandi lögum að heimild í þessa veru er bundin við sérstakar aðstæður en það verði vart talið standast skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum þegar tungumál aðildarríkja hans eiga í hlut auk þess sem slíkt sé í besta falli vafasamt með tilliti til almennra reglna um tjáningarfrelsi. Þá verði heimild til miðlunar hljóð- og myndefnis á öðrum tungumálum en íslensku ekki talin andstæð málverndunarsjónarmiðum enda lúti þau fyrst og fremst að því að efni sem miðlað er á íslensku sé á vönduðu máli. Allt að einu þykir aðgreining þessi þó standast að lögum og að gerð sé grein fyrir því við umsókn hvers vegna miðlun muni fara fram á öðru tungumáli en íslensku, þó svo að ekki sé lengur gerð krafa um það að sérstakar aðstæður þurfi að vera fyrir hendi.

Í h-lið er kveðið á um að í umsókn skuli gerð grein fyrir því hvort sótt sé um leyfi fyrir landið allt eða staðbundið leyfi. Leiðir það af sjálfu sér að í umsókn sé gerð grein fyrir þessu atriði enda nauðsynlegt að kanna hvort tíðni sé tiltæk. Til staðbundinna leyfa verða þó gerðar allar þær sömu kröfur og gerðar eru til þeirra leyfa sem ná til landsins alls.

Þá er í i-lið gerð krafa um það að umsækjandi upplýsi um það hvort tilskilinna leyfa hafa verið aflað frá rétthöfum efnis á borð við STEF og önnur sambærileg höfundaréttarsamtök. Í framkvæmd hefur útvarpsréttarnefnd fram til þessa aflað umræddra upplýsinga frá umsækjendum enda þótt ekki hafi verið kveðið á um slíkt í gildandi lögum. Rétt er að taka fram að umrædd leyfi eru ekki forsenda útgáfu leyfis til hljóð- og myndmiðlunar en engu að síður þykir rétt að festa þessa framkvæmd í sessi í því skyni að tryggja réttindi rétthafa sem best má.

Í j-lið er ráðgert að umsækjandi upplýsi um það þegar við umsókn á hvaða tímamarki hann fyrirhugar að hefja miðlun hljóð- og myndefnis. Er þessi krafa í samræmi við fyrirmæli 4. mgr. 20. gr. frumvarpsins þess efnis að hafi leyfishafi ekki hafið starfsemi innan sex mánaða frá uppgefnu tímamarki falli útgefið leyfi sjálfkrafa niður. Eru sambærileg fyrirmæli nú í g-lið, 4. mgr. 6. gr. gildandi útvarpslaga.

Loks er í k-lið áskilið að upplýst sé í umsókn til hve langs tíma sótt sé um leyfi. Svo sem fram kom í athugasemdum með 16. gr. er með frumvarpinu ráðgert að leyfi til hljóð- og myndmiðlunar verði ekki veitt til lengri tíma en sjö ára í senn. Umsækjandi kann þó að óska eftir leyfi til skemmri tíma. Eins skal það áréttað að málefnaleg sjónarmið geta staðið til þess að leyfi sé aðeins veitt til skemmri tíma þó sótt sé um til lengri tíma.

Í 2. mgr. er grein gerð fyrir þeim upplýsingum sem fram þurfa að koma í umsókn um skammtímaleyfi. Skal slík umsókn einnig vera skrifleg og hafa að geyma sömu upplýsingar og tilgreindar eru í 1. mgr. að undanskildu því sem fram kemur í staflíðum e og f.

Þá er í 3. mgr. mælt fyrir um það að umsækjanda um almennt leyfi beri að skila vottorðum um heimilisfesti, lögræði og búsföræði ábyrgðarmanns og eftir atvikum vottorðum hlutafélagaskrár/firmaskrár um stofnun og tilvist félags, þegar slíkt á við. Að sjónarmiðum að baki þessu er vikið í athugasemdum með 3. mgr. 14. gr. en ákvæði þetta á samstöðu með fyrirmælum þeirrar greinar. Almennt er þannig gerð sú krafa í tilviki allra fjölmiðla að ábyrgðarmaður sé hér heimilsfastur, lögráða og fjár síns ráðandi en við umsókn um útvarpsleyfi ber að staðfesta þessi atriði með vottorðum viðkomandi stjórnvalda sem og nauðsynlegri staðfestingu á tilvist félags sé það leyfishafi. Með þessari tilhögun er lögfest regla sem útvarpsráttarnefnd viðhefur nú við úthlutun langtímaleyfa að fyrrgreind vottorð fylgi umsóknum um slík leyfi.

Í 4. mgr. er loks sett fram sú krafa að leyfishafi skuli hafa staðfestu í EES-riki. Um heimild aðila utan EES til að reka fjölmiðlaþjónustu fer eftir sem áður samkvæmt lögum um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri. Ákvæði þetta er óbreytt frá gildandi lögum og því til fyllingar koma reglur um lögsögu í II. kafla frumvarpsins. Þykir það ekki þarfnast nánari skýringa.

#### *Um 18. gr.*

Í frumvarpsgreinininni er fjallað um þá meðferð sem umsókn um leyfi til hljóð- og myndmiðlunar skal sæta í þeim tilvikum sem það á við.

Samkvæmt 1. mgr. er ráðgert að lögmælt sé sú tilhögun að eftir að umsókn hefur komið fram en áður en leyfisveitandinn tekur til hennar efnislega afstöðu skuli leitað umsagnar Póst- og fjarskiptastofnunar um tiltæka tíðni og útgeislað afl. Áður en leyfi er veitt er nauðsynlegt að afla upplýsinga um þessi atriði þannig að tryggt sé að tíðni sé fyrir hendi sem og að áætlað útgeislað afl sendis fari ekki út fyrir þau landfræðilegu mörk sem leyfi er ætlað að taka til. Með útgeisluðu afli er átt við styrk útsendingarinnar en sé slíkt afl of mikið getur það truflað útsendingar á öðrum svæðum.

Í 2. mgr. er síðan mælt fyrir um þau efnisatriði sem fram skulu koma í leyfi. Skal þar koma fram hver sé handhafi leyfis, hvort um sé að ræða leyfi til hljóð- eða myndmiðlunar, við hvaða landsvæði það afmarkast, gildistíma þess, kallmerki, dagskrárstefnu viðkomandi sem og önnur atriði sem þýðingu kunna að hafa.

Í 3. mgr. er tekin upp regla samhliða 1. málslíð b. liðar 6 gr. gildandi laga þess efnis að Póst- og fjarskiptastofnun úthluti senditíðnum samkvæmt nánar tilgreindum skilyrðum. Þrátt fyrir að fyrirmæli af þessu tagi eigi sér nokkra sögu í löggjöf þykir allt að einu rétt að skýra forsendur þeirra og tilurð nokkuð. Fjölmiðlaþjónustuveitendur sem hefja leyfisskyldan rekstur þurfa leyfi til hljóð- og myndmiðlunar eftir því á hvoru sviðinu þeir hyggjast starfa auk tíðnileyfa hjá Póst- og fjarskiptastofnun. Úrlausn þessa er því tvíþætt.

Tíðnisvið er takmörkuð auðlind og er víða að fullu nýtt í nágrennalöndum okkar. Stjórnsýslustofnanir á sviði hljóð- og myndmiðlunar hafa haft það hlutverk að úthluta leyfum með það að markmiði að fjölbreytni og fjölræði sé til staðar á markaði. Þannig eru í sumum

nágrannlöndum okkar viðhafðar „fegurðarsamkeppnir“ þar sem fjölmiðlaþjónustuveitendur sem bjóða fjölbreyttast efni fá úthlutað leyfi. Þá er þess jafnframt gætt að sömu aðilarnir fái ekki mörg staðbundin eða landsbundin leyfi.

Hér á landi hefur útvarpsréttarnefnd haft þetta hlutverk með höndum, en hefur eðli málsins samkvæmt ekki staðið frammi fyrir sömu vandamálum og sambærilegar stofnanir í nágrannalöndunum. Skylda fjarskiptayfirvalda er hins vegar annars eðlis, þar sem sérstök sjónarmið um fjölmiðla eiga ekki við. Fjarskiptayfirvöld hafa almennt það hlutverk að úthluta tíðnum án þess að taka tillit til þeirra menningar- og fjölmiðlapólitísku þátta sem stjórnsýslustofnunum á sviði hljóð- og myndmiðlunar er ætlað að gæta. Því hefur sú framkvæmd víðast hvar verið viðhöfð í nágrannalöndum okkar, svo og hér á landi að stjórnsýslustofnanir á vettvangi hljóð- og myndmiðlunar úthluta leyfum og þegar leyfi er fengið úthluta fjarskiptayfirvöld tíðni. Þar sem tíðni er fullnýtt þurfa slíkar stofnanir að vinna saman.

Þá er sú breyting lögð til í þessu samhengi að ákvæði b-liðar 4. mgr. 6. gr. gildandi laga verði fellt brott, en þar er mælt svo fyrir að viðstöðulaust, óstytt og óbreytt endurvarp heildardagskrár erlendra sjónvarpsstöðva skuli einvörðungu heimilað um þráð og/eða þráðlaust um örbylgju. Af þessu ákvæði leiðir að óheimilt er samkvæmt gildandi lögum að endurvarpa erlendum stöðvum um UHF tíðnisviðið, sem er hið hefðbundna sjónvarpstíðnisvið sem notað er í Evrópu. Grundvallarforsenda þess að hægt verði að fara að nota UHF tíðnisviðið fyrir fjölrása sjónvarp hér á landi er að þessu ákvæði verði breytt.

Í frumvarpinu er lagt til að ákvæðinu verði breytt á þann veg að heimild til að endurvarpa erlendum sjónvarpsstöðvum verði ekki bundin við neina ákveðna tækni í dreifingu hér á landi. Hér ber að hafa í huga að samkvæmt gildandi lögum er aðeins heimilt að endurvarpa erlendum dagskrám á örbylgju. Þá má geta þess að endurvarp á erlendum dagskrám er einnig heimilt í gegnum þráð, t.d. á kapalkerfum og ADSL. Þar sem nýlega hefur verið boðin út tíðni á UHF fyrir stafrænt sjónvarp, er ljóst að UHF tíðnisviðið verður notað fyrir stafrænar sjónvarpsútsendingar í nágrenni framtíð. Því þykir eðlilegt að gefa fyrirtækjum kost á að bjóða fjölrása sjónvarp á UHF tíðnisviðinu líkt og á örbylgjunni í samræmi við þá þróun sem átt hefur sér stað erlendis.

#### *Um 19. gr.*

Í ákvæðinu er kveðið á um sérstakar skyldur handhafa leyfis til hljóð- og myndmiðlunar. 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar er samhljóða f-lið 4. mgr. 6. gr. núgildandi laga og fjallar um bókhaldslegan aðskilnað vegna hinnar leyfisskyldu starfsemi fjölmiðlaþjónustuveitanda frá öðrum rekstri. Slíkur aðskilnaður er bæði nauðsynlegur og eðlilegur þegar um leyfisskylda starfsemi er að ræða. Rétt er að taka fram að samkvæmt 53. gr. frumvarpsins getur Fjölmiðlastofa lagt dagsektir á hvern þann sem vanrækir að verða við ákvörðun stofnunarinnar um afhendingu upplýsinga úr bókhaldi og reikningum samkvæmt ákvæðinu.

Í 2. mgr., sem er samhljóða h. lið 4. mgr. 6. gr. núgildandi laga, eru sett tvíþætt skilyrði varðandi framsal leyfis annars vegar og áhrif gjaldþrotaskipta og fleira á bú leyfishafa hins vegar. Er framsal leyfisins sem slíks með öllu óheimilt. Framsalsbannið tekur á hinn bóginn ekki til mögulegrar sameiningar eða eftir atvikum yfirtöku félags eða annars lögaðila sem er réttthafi leyfis. Við gjaldþrotaskipti einstaklings eða lögaðila sem er réttthafi leyfis, fellur leyfið



fortakslaust úr gildi. Sama á við uppfylli ábyrgðarmaður ekki lengur þau skilyrði leyfisveitingar sem áskilinn eru skv. 3. mgr. 17. gr. frumvarpsins.

Brot á ákvæði þessu varða bæði stjórnvaldssekt samkvæmt ákvæði 54. gr. frumvarpsins og refsingu samkvæmt ákvæði 56. gr. þess.

#### *Um 20. gr.*

Í frumvarpsgreininni hefur verið safnað saman nokkrum ákvæðum sem lúta að breytingu skilmála fyrir leyfi til hljóð- og myndmiðlunar, endurnýjun þess og niðurfellingu.

Í 1. mgr. er lagt til það nýmæli að leyfishafa beri að tilkynna Fjölmiðlastofu allar breytingar sem á leyfistímanum kunna að verða á högum hans og varða þær upplýsingar sem liggja til grundvallar umsókn hans, samkvæmt 17. gr. frumvarpsins. Að sínu leyti er í 22. gr. frumvarpsins ráðgert það nýmæli að sérstök upplýsingaskylda hvíli á fjölmiðlaþjónustuveitanda um eignarhald og breytingar á því, en eðlilegt þykir að komi til breytinga í starfsemi eða umhverfi fjölmiðlaþjónustuveitanda sem jafnframt lýtur að þeim forsendum sem að baki leyfisveitingunni lágu sé Fjölmiðlastofa upplýst þar um. Í því felst þó auðvitað ekki opin heimild til þess að afturkalla leyfi undir slíkum kringumstæðum enda verður skýr lagaheimild að standa til slíks. Hér er því fyrst og fremst um það að ræða að allar upplýsingar og upplýsingagjöf um fjölmiðla sé með sem gagnsæjustum hætti og er raunar stefnt að því að treysta slíkt með ýmsum ákvæðum frumvarpsins. Í 21. gr. frumvarpsins er til að mynda ráðgert að á heimasíðu Fjölmiðlastofu sé hægt að ganga að ákveðnum grundvallarupplýsingum um fjölmiðlaþjónustuveitendur vísun.

Í 2. mgr. er fjallað um þær aðstæður þegar handhafi leyfis óskar eftir því að breyting sé gerð á skilmálum þess. Skal hann þá sækja um slíkt sérstaklega til Fjölmiðlastofu. Hér kunna að koma til breytingar á dagskrárstefnu, breyting á staðbundnu leyfi í landsleyfi, breyting á því hver fer með ritstjórnarábyrgð o.s.frv.

Í 3. mgr. er fjallað um það þegar handhafi leyfis óskar eftir endurnýjun þess. Skal sótt um það til Fjölmiðlastofu eigi síðar en tveimur mánuðum áður en gildandi leyfi rennur út. Með þessu verklagi er komið í veg fyrir að starfsemi fjölmiðlaþjónustuveitanda komist í uppnám vegna þess að ekki reynist nægur tími til þess að fara yfir forsendur umsóknar um endurnýjað leyfi áður en eldra leyfi fellur úr gildi á fyrirfram ákveðnum tímamörkum.

Í 4. mgr. er um það fjallað þegar leyfishafi hefur ekki starfsemi innan tilskilins tíma ellegar þegar starfsemi er hætt og hún ekki hafin á ný innan ákveðins tíma. Er í fyrra tilvikinu miðað við sömu tímamörk og í gildandi lögum, eða sex mánuði, þó þannig að miðað sé við þau tímamörk sem leyfishafi hefur sjálfur gefið upp en ekki útgáfu leyfis. Í síðara tilvikinu miðast tímamörk við fjóra mánuði. Þá er lagt til að leyfishafa sem hættir starfsemi beri að tilkynna Fjölmiðlastofu þar um. Ástæða þess er að borið hefur á því að útvarpsréttarnefnd hafi ekki fengið upplýsingar um starfslok einstakra hljóðvarps- og sjónvarpsstöðva og því ekki haft nægilegt yfirlit yfir starfsemi á markaðnum.

#### *Um 21. gr.*

Í samræmi við tillögur fjölmiðlanefndar frá því í apríl 2005 er lagt til að gagnsæi á fjölmiðlamarkaði verði aukið með því að ákveðnar upplýsingar verði birtar um fjölmiðlaþjónustuveitendur á heimasíðu Fjölmiðlastofu. Er þessi tillaga jafnframt sett fram til að uppfylla skyldur íslenska ríkisins samkvæmt 3. gr. a) í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni. Þar er sú skylda lögð á aðildarríkin að tryggja að ákveðnar lágmarksupplýsingar um alla fjölmiðlaþjónustuveitendur sem heyra undir lögsögu þeirra séu almenningi aðgengilegar. Reglum um gagnsæi er ætlað að veita almenningi upplýsingar um hverjir eiga fjölmiðlaþjónustuveitendur á hverjum tíma, óháð þeirri tækni sem notuð er til útsendingar eða dreifingar. Aðeins hluti hljóð- og myndmiðlunar er leyfisskyldur og er reglunum ætlað að tryggja jafnræði að þessu leyti óháð dreifingarformi og eðli fjölmiðlaþjónustunnar.

Þá er kveðið á um það í tilmælum Evrópuráðsins (REC No. R(94)13) varðandi gagnsæi á fjölmiðlamarkaði að aðildarþjóðir tryggi að slíkar reglur séu settar í löggjöf á þessum vettvangi. Slíkar reglur eru taldar nauðsynlegar til að tryggja fjölræði og fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði. Í tilmælunum kemur fram að slíkar reglur séu forsenda þess að almenningur geti metið þær upplýsingar og myndað sér skoðun á því efni sem fram kemur í ólíkum fjölmiðlum með tilliti til eignarhalds á þeim. Þá kemur fram að reglur af þessu tagi séu nauðsynlegar til þess að eftirlitsstofnanir hafi yfirlit yfir eignarhald á fjölmiðlum og geti eftir atvikum brugðist við of mikilli samþjöppun ef þörf er á. Í tilmælunum er því beint til aðildarlanda að til þess bær yfirvöld safni upplýsingum um eignarhald og eftir atvikum miðli slíkum upplýsingum til annarra stjórnvalda eða alþjóðastofnana. Í 43. lið inngangsorða hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar er nauðsyn á reglum af þessu tagi jafnframt rökstudd með sérstöku eðli þeirrar þjónustu sem um er að ræða, einkum vegna skoðanamótandi áhrifa hennar. Því sé nauðsynlegt að neytendur viti nákvæmlega hver sé ábyrgur fyrir þeirri þjónustu sem um er að ræða hverju sinni.

Lagt er til að birtar verði upplýsingar um nafn, kennitölu og lögheimili, netfang og vefsetur viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda og gildistíma leyfis þegar slíkt á við (a-liður). Jafnframt ber að birta nafn ábyrgðarmanns fjölmiðlaþjónustuveitanda (b-liður). Þá skal birta dagskrárstefnu viðkomandi fjölmiðils ef um hljóð- eða myndmiðil er að ræða (c-liður) og ritstjórnarstefnu ef um prentmiðil eða rafrænan ritmiðil er að ræða (d-liður) sem og í báðum tilvikum síðar tilkynningar um breytingar þar að lútandi ef við á. Gera skal grein fyrir nafni einstaklings eða eigenda þess lögaðila sem veitir fjölmiðlaþjónustu (e-liður). Enn fremur ber að gera grein fyrir reglum fjölmiðlaþjónustuveitanda um ritstjórnarlegt sjálfstæði, í þeim tilvikum þegar slíkt á við (f-liður). Loks ber að birta úrskurði Fjölmiðlastofu í málum varðandi viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda, þó með nánar tilgreindum úrfellingum persónu- og atvinnuupplýsinga (g-liður).

Ástæða er til að áréttta þá afstöðu hinnar þverpólítísku fjölmiðlanefndar frá árinu 2005 að reglur um gagnsæi eignarhalds auðveldi almenningi að fá upplýsingar um eigendur einstakra miðla og hversu mikilla hagsmuna þeir eiga að gæta í miðlunum. Gagnsæi eignarhalds sé því nauðsynleg grundvallarforsenda þess að almenningur geti tekið afstöðu til ritstjórnarstefnu og efnis miðlanna.

*Um 22. gr.*

Í ákvæðinu er mælt fyrir um tilkynningarskyldu þegar breytingar verða á eignarhaldi á fjölmiðlaþjónustuveitanda. Í 1. mgr. segir að seljandi og kaupandi beri ábyrgð á því að tilkynning um sölu sé send Fjölmiðlastofu innan tveggja virkra daga frá gerð kaupsamnings.

Til þess að hægt sé að hafa eftirlit með því að allir samningar hafi verið tilkynntir er mælt svo fyrir í 2. mgr. að eftir sérhvern aðalfund í félögum sem stunda fjölmiðlun skuli stjórn félagsins senda Fjölmiðlastofu hlutaskrá félagsins innan fjögurra virkra daga frá því fundurinn var haldinn.

Í 3. mgr. kemur svo fram að framangreindar reglur gildi þó ekki hafi stjórn hlutafélags, sem er eignarskráð í verðbréfamiðstöð, samið svo við verðbréfamiðstöðina um að hún skuli senda daglega uppfærða hlutaskrá félagsins til Fjölmiðlastofu sem birtir hana síðan á heimasíðu sinni.

Rétt er að taka fram að samkvæmt 53. gr. frumvarpsins getur Fjölmiðlastofa lagt dagsektir á hvern þann sem vanrækir að senda stofnuninni hlutaskrá samkvæmt ákvæðinu.

#### *Um 23. gr.*

Frumvarpsgreinin er að stærstum hluta nýmæli. Með 1. mgr. ákvæðisins er lagt til að öllum fjölmiðlaþjónustuveitendum verði gert skylt að skila Fjölmiðlastofu árlega skýrslu með tilteknum upplýsingum. Upplýsingaskyldan er mismunandi eftir því hvort um er að ræða miðlun myndefnis eða annars efnis. Helgast það af því að í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni er kveðið á um viðamikla upplýsingagjöf þeirra sem undir hana falla. Staflíðir a-h eiga því einungis við þá fjölmiðlaþjónustuveitendur sem miðla myndefni en staflíður i tekur jafnt til allra fjölmiðlaþjónustuveitenda. Nauðsynlegt þykir að leggja skyldu á fjölmiðlaþjónustuveitendur að þessu leyti þar sem erfiðlega hefur gengið að afla slíkra upplýsinga að gildandi rétti.

Í staflíðum a-h er þannig um að ræða upplýsingar sem nauðsynlegar eru til að Fjölmiðlastofa geti sinnt upplýsingaskyldu sinni gagnvart framkvæmdastjórn ESB og mælt er fyrir um í 4. og 5. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar. Sú upplýsingaskylda tekur einvörðungu til þeirra fjölmiðlaþjónustuveitenda sem miðla myndefni, en miðast jafnt við línulega dagskrá og myndmiðlun eftir pöntun, og lýtur að því að sýna fram á að aðildarríkin uppfylli skyldur um að meirihluti dagskrárefnis sé frá evrópskum framleiðendum sem og tiltekið hlutfall dagskrárefnis frá sjálfstæðum framleiðendum. Aðildarríkjum ESB hefur frá setningu sjónvarpstilskipunarinnar verið skylt að senda framkvæmdastjórninni upplýsingar um hlutfall evrópsks efnis og hlutfall efnis frá sjálfstæðum framleiðendum í línulegri dagskrá. Með hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni var svo aukið við þá upplýsingaskyldu og jafnframt gerð sú krafa að sambærilegar upplýsingar verði sendar um sömu atriði hvað varðar myndmiðlunarefni eftir pöntun. Þrátt fyrir að þessi skylda hafi þegar verið fyrir hendi er ekki kveðið á um það með sértækum hætti í núgildandi lögum að fjölmiðlaþjónustuveitendum sé skylt að senda útvarpsréttarnefnd árlega skýrslu að þessu leyti. Af niðurlagi 5. mgr. 6. gr. gildandi laga verður hins vegar ráðið að sjónvarpsstöðvum hafi í reynd verið skylt að láta slíka skýrslu í té. Þá hvílir skylda á Fjölmiðlastofu samkvæmt hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni um að upplýsa framkvæmdastjórn ESB um aðgerðir íslenskra fjölmiðlaþjónustuveitenda til að auka aðgengi sjón- og heyrnaskertra að myndmiðlunarefni.

Er því lagt til að þær upplýsingar verði hluti af skýrslugjöf fjölmiðlaþjónustuveitenda samkvæmt ákvæðinu.

Í staflíð i er hins vegar er um að ræða upplýsingar sem nauðsynlegar eru til að mæla stöðu og þróun á íslenskum fjölmiðlamarkaði almennt sem er eitt af þeim verkefnum sem Fjölmiðlastofu er ætlað að sinna samkvæmt 10. gr. frumvarpsins. Sú upplýsingaskylda tekur jafnt til allra fjölmiðlaþjónustuveitenda. Ísland hefur undirgengist margþættar skuldbindingar á alþjóðavettvangi sem fela í sér skyldur til að veita margvíslegar upplýsingar um stöðu og þróun á fjölmiðlamarkaði. Þar sem heimtur slíkra upplýsinga hafa ekki verið sem skyldi þykir nauðsynlegt að lögbundin verði skylda í þessa veru.

Í 2. mgr. er kveðið á um það að fjölmiðlaþjónustuveitendur skuli láta Fjölmiðlastofu skýrslu sína samkvæmt 1. mgr. í té eigi síðar en 31. mars ár hvert fyrir nýliðið ár.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um það að fjölmiðlaþjónustuveitendum sé skylt að veita þær upplýsingar sem kveðið er á um í 1. mgr. á öðrum tímum óski Fjölmiðlastofa eftir því. Fjölmiðlastofa getur því óskað eftir því hvenær sem er að fjölmiðlaþjónustuveitendur láti viðkomandi upplýsingar í té og veitt þeim hæfilegan frest í því sambandi. Með þessu er fyrst og fremst ætlað að bregðast við þeirri víðtæku upplýsingaskyldu sem leiðir af ýmsum alþjóðaskuldbindingum að þessu leyti og gera Fjölmiðlastofu kleift að svara þeim fyrirspurnum sem henni berast.

Í 4. mgr. kemur fram að Fjölmiðlastofa geti áskilið að faggilt skoðunarstofa staðfesti skýrslur fjölmiðlaþjónustuveitenda samkvæmt 1. mgr. Ákvæði þetta er efnislega samhljóða niðurlagi 5. mgr. 6. gr. gildandi útvarpslaga að því undanskildu að fram kemur í frumvarpsgreininni að Fjölmiðlastofa skuli sjálf bera kostnað af slíkri umleitan.

Í 5. mgr. er loks kveðið á um það að skoðunarstofa og starfsmenn hennar skuli bundnir þagnarskyldu um það sem þeir fá vitneskju um við framkvæmd slíks verkefnis. Um þagnarskylduna gilda ákvæði 18. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, og geta brot þar á varðað refsingu samkvæmt 136. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. .

Rétt er að taka fram að samkvæmt 53. gr. frumvarpsins getur Fjölmiðlastofa lagt dagsektir á hvern þann sem vanrækir að senda stofnuninni skýrslu samkvæmt ákvæðinu.

#### *Um V. kafla; Réttindi og skyldur fjölmiðlaþjónustuveitenda.*

Í V. kafla frumvarpsins er fjallað um réttindi og skyldur fjölmiðlaþjónustuveitenda í víðtækum skilningi. Reglurnar í kaflanum eiga sér að nokkru leyti samsvörun í reglum IV. kafla núgildandi útvarpslaga um skyldur útvarpsstöðva. Sambærilegar reglur hafa ekki áður verið settar um prentmiðla en eðli málsins samkvæmt þykir rétt að ýmsar þeirra eigi jafnt við um allar tegundir fjölmiðla. Í kaflanum er jafnframt að finna ýmis nýmæli sem meðal annars leiða af tillögum hinnar þverpólítísku fjölmiðlanefndar frá árinu 2005 sem og reglum hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar.

Kaflinn hefur í fyrsta lagi að geyma reglu um ritstjórnarlegt sjálfstæði sem leiðir beint af fyrrnefndum tillögum fjölmiðlanefndar. Því næst kemur ákvæði um vernd heimildarmanna sem er nýmæli í löggjöf á þessum vettvangi. Í næstu þremur ákvæðum er svo fjallað um vernd tiltekinna grundvallarréttindi, þ.e. lýðræðislegar grundvallarreglur, bann við hatursáróðri

og vernd barna gegn skaðlegu efni. Eiga þessar reglur eðlilega samstöðu og standa til fyllingar hver annari. Því næst eru fyriræli um tal og texta á íslensku og aðgengi sjón- og heyrnarskertra að myndmiðlunarefni. Þá er fjallað um skyldur fjölmiðlaþjónustuveitenda vegna almannaheilla. Að svo búnu er fjallað um skyldu til auðkenningar. Því næst er fjallað um dagskrárframboð og hlutfall dagskrárefnis frá sjálfstæðum framleiðendum, skyldu til varðveislu á fjölmiðlaefniog loks um rétt til andsvara.

Rétt er að taka fram að ekki er lagt til að ákvæði um tekjustofna útvarpsstöðva sem nú er í 15. gr. gildandi útvarpslaga verði viðhaldið. Núgildandi útvarpslög taka einungis til leyfisskyldrar hljóð- og myndmiðlunar og voru því tekjuöflunarleiðir þeirra sem fengu slíkt leyfi takmarkaðar með þeim hætti sem í nefndri 15. gr. greinir. Þessi tilhögun á sér sögulegar rætur og má rekja til þess þegar útvarp var gefið frjálst árið 1985. Í því umhverfi þótti tilefni til að stýra því með lögbundnum hætti hvernig nefndir miðlar mættu standa að tekjuöflun. Þetta fyrirkomulag er að sínu leyti barn síns tíma og þykir ekki þörf á að viðhalda því í hinu breytta umhverfi sem fjölmiðlar starfa nú í. Þá þykir ekki rétt að stýra tekjuöflunarleiðum hluta þeirra fjölmiðla sem frumvarpið tekur til með þessum hætti, enda slíkt til þess fallið að skapa óheppilegt ójafnræði á markaðnum. Eftir sem áður er fjallað um tekjustofna RÚV ohf. í sérlægum þar að lútandi.

#### *Um 24. gr.*

Í ákvæðinu er, í samræmi við tillögur hinnar þverpólítísku fjölmiðlanefndar frá árinu 2005, lagt til að fjölmiðlaþjónustuveitendur setji sér reglur um ritstjórnarlegt sjálfstæði þeirra starfsmanna sem sinna fréttum og fréttatengdu efni. Í skýrslu nefndarinnar er tekið fram að slíkar reglur hafi e.t.v. ekki úrslitaáhrif um ritstjórnarlegt sjálfstæði einar sér en með öðrum úrræðum gegni slíkar reglur þó ákveðnu hlutverki til bóta. Brot á þessum fyrirælum varða þannig ekki sjálfstætt viðurlögum samkvæmt IX. kafla laganna. Á hinn bóginn bæri Fjölmiðlastofu að taka það fram á heimasíðu sinni hafi slíkar reglur ekki verið settar, sbr. f-lið 21. gr. frumvarpsins. Tilætlunin er jafnframt sú að tilvist slíkrar lagareglu reynist nauðsynlegur hvati þess að fjölmiðlar setji sér almennt reglur um sjálfstæði ritstjórna. Þess er vænst að það aðhald sem viðkomandi starfsmenn, eftir atvikum stéttarfélag þeirra en síðast en ekki síst almenningur veiti verði öllum viðurlögum öflugri. Það gefur augaleið að almenningur hlýtur að treysta betur fréttaflutningi og hlutlægni fjölmiðils sem starfar í samræmi við slíkar reglur fremur en þess fjölmiðils sem það gerir ekki.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um skyldu í þessa veru og það samráð sem ber að hafa við starfsmenn og eftir atvikum starfsmannafélag þeirra.

Í 2. mgr. er talið upp í þremur stafliðum það lágmarksefni sem fram á að koma í slíkum reglum en það lýtur að starfsskilyrðum, starfsháttum og skilyrðum áminningar og brottvikningar. Ekkert er því hins vegar til fyrirstöðu að fjallað sé um fleiri atriði.

Í 3. mgr. kemur fram að reglur um ritstjórnarlegt sjálfstæði skuli sendar Fjölmiðlastofu til staðfestingar. Í slíkri staðfestingu felst einvörðungu lögmætiseftirlit samkvæmt meginreglum stjórnsýsluréttar. Fjölmiðlastofa kemur því eingöngu með athugasemdir við slíkar reglur telji hún ákvæði þeirra fara í bága við lög.

Í 4. mgr. er mælt svo fyrir að reglur um ritstjórnarlegt sjálfstæði skuli endurskoðaðar árlega og þá í samráði við sömu aðila og getið er um í 1. mgr. Reynsla af framkvæmd og vandamálum sem upp koma á þannig að skila sér smám saman inn í reglurnar eftir því sem tilefni er til. Árleg endurskoðun slíkra reglna stuðlar jafnframt að eðlilegri umræðu og endurnýjun á vettvangi fjölmiðilsins sjálfs.

Eins og rakið er í umfjöllun um ábyrgðarreglur frumvarpsins í IX. kafla er löng hefð fyrir því hér á landi að flytjandi efnis í ljósvakamiðlum og höfundur ritefnis í prentmiðlum beri á því ábyrgð að nánari skilyrðum uppfylltum, þar með talið blaða- og fréttamenn. Hins vegar hafa jafnframt verið í lögum ákvæði um að fjölmiðlaþjónustuveitendur beri ábyrgð á greiðslu stjórnvaldssekta, fésektu og skaðabóta sem starfsmanni hans kann að vera gert að greiða á grundvelli ábyrgðarákvæðanna. Til skoðunar kom í þessu sambandi að létta enn frekar mögulegri ábyrgð blaða- og fréttamanna en lengra er gengið í þá átt í ýmsum grannlöndum okkar. Niðurstaðan var allt að einu sú að breyta ekki þessu fyrirkomulagi í grundvallaratriðum og eru nánari rök færð fyrir því á viðkomandi stað í frumvarpinu. Þar er hins vegar minnt á reglusetningu samkvæmt þessu ákvæði og bent á að unnt sé að skerpa á þessum þáttum sem hluta af starfsskilyrðum starfsmanna viðkomandi fjölmiðils og starfsháttum sem ætlað er að tryggja ritstjórnarlegt sjálfstæði starfsmanna hans. Er með þessu komið nokkuð til móts við sjónarmið í þessa veru án þess að grundvallarbreyting sé gerð á ríkjandi fyrirkomulagi.

#### *Um 25. gr.*

Í frumvarpsgreininni er kveðið á um vernd heimildarmanna sem er nýmæli í löggjöf á þessum vettvangi. Verndun trúnaðar á milli fjölmiðlafólks og heimildarmanna er eitt af grundvallarskilyrðum þess að fjölmiðlar geti lagt sitt af mörkum til lýðræðisþjóðfélagsins og einn af hornsteinum tjáningarfrelsis þeirra. Í tjáningarfrelsi að þessu leyti felst meðal annars réttur til að taka við og miðla upplýsingum sem eiga erindi til almennings. Það liggur í hlutarins eðli að til þess að tryggja að fjölmiðlar njóti þessa er nauðsynlegt að búa svo um hnútana að fjölmiðlafólk geti heitið heimildarmönnum sínum nafnleynd og staðið vörð um það loforð. Ef fullnægjandi heimildavernd er ekki tryggð getur það orðið til þess að upplýsingar sem erindi eiga til almennings verði ekki látnar í té vegna ótta heimildarmanna um að þeir eigi yfir höfði sér hefndaraðgerðir atvinnurekanda, stjórnvalda eða annarra sem hagsmuni hafa að því að upplýsingum sé haldið leyndum.

Nú þegar er kveðið er á um vernd heimildarmanna í réttarfarslöggjöfinni en allt að einu þykir rétt að mæla einnig fyrir um slíka vernd með almennum hætti í frumvarpinu þar sem því er ætlað að mynda með heildstæðum hætti ramma utan um starfsemi allra fjölmiðla hér á landi. Við samningu frumvarpsgreinarinnar var meðal annars höfð hliðsjón af tilmælum Evrópuráðsins um rétt blaðamanna til að greina ekki frá heimildarmönnum sínum frá árinu 2000 en þessi réttur hefur verið mikið til umræðu á þeim vettvangi. Enn fremur var litið til frumvarps til laga um breytingu á ýmsum lögum til verndar trúnaðarsambandi fjölmiðlamanna og heimildarmann þeirra og til verndar starsmönnum ríkis og sveitarfélaga vegna upplýsingagjafar í þágu almannaheilla sem lagt var fram á 130. löggjafarþing 2003-2004 en var ekki útrætt.

Rétt er að geta þess að vernd heimildarmanna í íslenskum rétti á sér jafnframt stoð í ákvæði 15. gr. gildandi laga um prentrétt um ábyrgð á efni rita og ákvæði 26. gr. gildandi útvarpslaga

um ábyrgð á útláttum. Þó svo að það sé ekki tekið fram í ákvæðunum sjálfum vernda þau ekki einungis rétt höfundar til þess að halda auðkenni sínu leyndu, heldur einnig nafnleynd heimildarmanna. Í greinargerð þeirri er fylgdi prentlögum er þetta raunar tekið fram berum orðum:

„Ábyrgðarkerfi þessu er ætlað að slá vörð um prentfrelsið með því að sporna við eftirgrennslan yfirvalda um það, hverjir kunni að eiga hlutdeild í því, sem ritað er, að ná með skjóttum og virkum hætti til þess, sem telst sekastur, og loks sérstaklega að vernda nafnleynd höfundar og heimildarmanns.“

Mikilvægustu reglur gildandi laga um rétt blaðamanna til þess að neita að segja til heimildarmanna sinna, birtast þó sem að ofan greinir í lagaákvæðum er fjalla um undanþágu frá vitnaskyldu í réttarfarslögjöfni. Reglur að þessu leyti er annars vegar að finna í 53. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 og hins vegar í 119. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008. Umrædd ákvæði veita ekki undanþágu frá því að koma fyrir dóm, heldur einungis til þess að neita að svara þar ákveðnum spurningum. Nefnt ákvæði 119. gr. er nokkuð frábrugðið samsvarandi ákvæði eldri laga um meðferð opinberra mála en því var breytt og það fært til samræmis við nefnt ákvæði laga um meðferð einkamála eftir því sem frekast var unnt. Vegna þeirrar meginreglu sakamálaréttarfars að leiða beri hið sanna í ljós eftir því sem kostur er eru þó öll frávik frá vitnaskyldu þrengri þegar um er að ræða sakamál heldur en einkamál. Þannig er undanþágan ekki fortakslaus samkvæmt 119. gr. laga um meðferð sakamála á sama hátt og samkvæmt 53. gr. laga um meðferð einkamála, svo sem nánar verður vikið að síðar.

Í 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar er mælt fyrir um að starfsmönnum fjölmiðlaþjónustuveitenda sé óheimilt að upplýsa hver sé heimildarmaður að grein, riti, frásögn, tilkynningu eða öðru efni, hvort sem það hefur birst eða ekki, hafi heimildarmaður eða höfundur óskað nafnleyndar. Enn fremur er mælt fyrir um að starfsmönnum fjölmiðlaþjónustuveitenda sé óheimilt að láta af hendi gögn sem hafa að geyma upplýsingar um heimildarmann eða höfund í slíkum tilvikum. Þannig er lagt til að ákvæðið nái jafnt til allra starfsmanna fjölmiðlaþjónustuveitenda og er það að því leyti víðtækara en ákvæði réttarfarslögjafarinnar um undanþágu frá vitnaskyldu. Þá er trúnaðarsamband fjölmiðlamanna og höfunda og heimildarmanna verndað með ákvæðinu þó að efnið sem um er að ræða hafi ekki verið birt. Loks tekur ákvæðið með ótvíræðum hætti til heimildargagna, enda getur verið augljóst samband á milli slíkra gagna og persónu heimildarmanns svo sem fram kemur í dómi Hæstaréttar í máli nr. 419/1995.

Í 2. mgr. er kveðið á um að bann 1. mgr. gildi einnig um þá sem vegna tengsla við fjölmiðlaþjónustuveitanda eða framleiðslu efnis hefur orðið kunnugt um hver heimildarmaður eða höfundur er eða hefur undir höndum gögn þar að lútandi. Ákvæðið er reist á áður nefndum tilmælum Evrópuráðsins frá árinu 2000 og er ætlað að styrkja heimildaverndina enn frekar.

Í 3. mgr. er svo mælt fyrir um að heimildavernd samkvæmt 1. og 2. mgr. verði einungis aflétt með samþykki viðkomandi heimildarmanns eða þegar við á höfundar eða á grundvelli 119. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008. Svo sem áður greinir er vitni samkvæmt a-lið 2. mgr. 119. gr. nefndra laga óheimilt án leyfis þess sem í hlut á að svara spurningum um hver sé höfundur eða heimildarmaður að riti, grein, frásögn eða tilkynningu sem hefur birst án þess

að hann væri nafngreindur, ef vitnið ber ábyrgð að lögum á efni prentaðs rits eða öðru efni sem birtist opinberlega eða það hefur öðlast vitneskju um höfund eða heimildarmann í starfi hjá ábyrgðarmanni. Í 3. mgr. er svo mælt fyrir um að dómari geti þrátt fyrir framangreint ákveðið að vitni skuli svara spurningum um tiltekin atriði telji hann að vitnisburður geti ráðið úrslitum um niðurstöðu máls, enda séu ríkari hagsmunir af því að spurningunum verði svarað en trúnaði haldið. Þegar svo háttar til getur dómari því aflétt heimildarverndinni, óháð vilja þess sem hlut á að máli, ef hagsmunir af því að vitni svari tilteknum spurningum vegur að hans mati þyngra en þeir hagsmunir að trúnaði sé haldið. Hér yrði dómari að leggja annars vegar mat á trúnaðarsambandið og eðli þess og hins vegar á alvarleika málsins. Því alvarlegri sem sakargiftir eru, þeim mun líklegri væri að trúnaði yrði aflétt og því ríkari sem trúnaður er, því líklegri væri að hann héldi.

Ljóst er að ákvæði 73. gr. stjkskr. og 10. gr. MSE um tjáningarfrelsi geta haft áhrif á túlkun og beitingu reglna um undanþágu frá vitnaskyldu. Á þeim grundvelli hefur all oft reynt á það fyrir Mannréttindadómstóli Evrópu hvort réttlætjanlegt hafi verið að aflétta heimildarvernd í einstökum tilvikum. Í dómaframkvæmd hans er rík áhersla lögð á það að vernd trúnaðarsambands fjölmiðlafólks og heimildarmanna þeirra sé nauðsynlegur þáttur í tjáningarfrelsi fjölmiðla og grundvallarskilyrði fyrir því að þeir geti sinnt lýðræðislegu hlutverki sínu. Þetta er glögglega útlistað í dómi Mannréttindadómstólsins frá 27. mars 1996 í máli *Goodwins gegn Bretlandi*, en þar segir m.a.:

„Protection of journalistic sources is one of the basic conditions for press freedom... Without such protection, sources may be deterred from assisting the press in informing the public on matters of public interest. As a result the vital public-watchdog role of the press may be undermined and the ability of the press to provide accurate and reliable information may be adversely affected. Having regard to the importance of the protection of journalistic sources for press freedom in a democratic society and the potentially chilling effect an order of source disclosure has on the exercise of that freedom, such a measure cannot be compatible with Article 10 (art. 10) of the Convention unless it is justified by an overriding requirement in the public interest.“

Í ljósi þessa hefur Mannréttindadómstóll Evrópu veitt vernd heimildarmanna mikið vægi í úrlausnum sínum. Þegar ráðið er í dómaframkvæmd hans á þessum vettvangi er ljóst að í meðförum dómstólsins hafa mótast nokkrar grundvallarreglur að þessu leyti. Skilyrðin um að takmörkun sé lögmælt og beinist að lögmætu markmiði eru jafnan uppfyllt. Úrslitin ráðast því í flestum tilvikum af því hvort takmörkunin teljist nauðsynleg í lýðræðislegu þjóðfélagi. Til þess að svo teljist vera þarf takmörkun að beinast að því að vernda mikilsverða hagsmuni almennings (e. an overriding requirement in the public interest).

Ef yfirvöld hafa einhver önnur úrræði en þau að gera fjölmiðlamönnum að afhjúpa heimildarmenn sína hefur dómstóllinn lagt áherslu á að þeim skuli beitt. Þannig skuli rof heimildarverndar ætíð vera síðasta úrræðið sem gripið er til. Það kemur því einungis til skoðunar hvort nægir hagsmunir séu í húfi til að aflétta heimildarverndinni ef ekki eru önnur vægari úrræði til staðar. Komið hefur fram að viðskiptahagsmunir séu ekki nægjanlegir í þessu sambandi. Trúnaðarbrot, hvort heldur af hálfu starfsmanna einkaaðila eða ríkisstarfsmanna, teljast heldur ekki nægjanleg ein og sér til að rjúfa heimildarverndina.



Þeir hagsmunir, sem dómstóllinn hefur einkum talið heimildarverndinni yfirsterkari, eru að með því að aflétta heimildarverndinni verði unnt að koma í veg fyrir eða upplýsa alvarlegan glæp á borð morð, manndráp, nauðgun, misnotkun barna, landráð eða sambærilega glæpi. Það er því ljóst að einungis í allra alvarlegustu tilvikum telur dómstóllinn koma til greina að skylda fjölmiðla til að upplýsa um heimildarmenn sína. Enn fremur hefur komið fram að það að upplýsinga sé aflað á ólögmetan hátt af hálfu heimildarmanns nægi ekki eitt sér til að rjúfa heimildarverndina sem og að yfirvöld geti ekki komist framhjá heimildarverndinni með því að beita öðrum þvingunarúrræðum svo sem húsleit eða símhlerunum. Loks hefur glögglega komið fram að ekki skiptir máli hver heimildarmaður er eða hvaða stöðu hann gegnir. Opinberir starfsmenn njóta þannig sömu verndar og aðrir og sams konar hagsmunir þurfa að vera í húfi svo réttlætanlegt sé að víkja heimildarverndinni til hliðar þegar þeir eiga í hlut.

Ætla má að dómstólar hér á landi muni líta til sambærilegra sjónarmiða við hagsmunamat á grundvelli 3. mgr. 119. gr. laga um meðferð sakamála.

#### *Um 26. gr.*

Í frumvarpsgreininni er mælt fyrir um að fjölmiðlaþjónustuveitendur skuli í allri starfsemi sinni halda lýðræðislegar grundvallarreglur í heiðri og virða tjáningarfrelsi. Ákvæðið á sér samsvörun í 9. gr. núgildandi útvarpslaga en með frumvarpinu er lagt til að ákvæðið verði gert ítarlegra og sú skylda sem lögð er á fjölmiðlaþjónustuveitendur því að sínu leyti víðtækari en samkvæmt núgildandi lögum, þó svo að eftir sem áður sé fyrst og fremst um almenna stefnuyfirlýsingu að ræða sem fjölmiðlaþjónustuveitendum er ætlað að hafa að leiðarljósi í allri starfsemi sinni. Sambærilegt ákvæði er ekki að finna í löggjöf um aðra fjölmiðla en þá sem falla undir núgildandi útvarpslög en það leiðir af sjálfu sér að við setninga heildstæðrar löggjafar um fjölmiðla sé slíkri reglu ætlað almennt gildi.

Eðli málsins samkvæmt er ekki um að ræða ákvæði sem unnt er að framfylgja með skírskotun til nákvæmra viðmiða en allt að einu er þýðing þess óumdeild og það stendur öðrum ákvæðum þessara laga sem og annarra laga sem varða mannréttindi af þessu tagi til nauðsynlegrar fyllingar. Frumvarpsgreinin er að nokkru leyti reist á einni af grundvallaryfirlýsingum Evrópuráðsins um fjölræði í fjölmiðlun og fjölbreytni í fjölmiðlaefni frá árinu 1982 (Declaration on the Freedom of Expression and Information). Í yfirlýsingunni er áhersla lögð á að tjáningarfrelsi og frelsi til upplýsinga hafi grundvallarþýðingu í lýðræðissamfélagi. Þá er í 6. tölul. yfirlýsingarinnar áréttað að yfirvöld skuli í allri stefnumótun stuðla að tjáningarfrelsi og frelsi til upplýsinga í fjölmiðlum og standa vörð um fjölbreytni í fjölmiðlun m.a. með því að tryggja möguleika á því að fjölbreyttar hugmyndir og skoðanir komi fram. Einnig er því beint til aðildarríkjanna að gæta þess að staðið sé vörð um rétt bæði einstaklinga og hópa til að tjá skoðanir sínar og að almenningur eigi kost á að nálgast mismunandi upplýsingar og hugmyndir frá ólíkum heimildum í fjölmiðlum.

Í lokamálslið ákvæðisins er undantekningarregla sem á sér samsvörun í 9. gr. gildandi útvarpslaga. Undantekningarregla þessi mælir fyrir um að fjölmiðlaþjónustuveitanda, sem hefur þann yfirlýsta tilgang að beita sér fyrir tilteknum málstað, sé óskýlt að miðla efni sem gengur í berhög við stefnu miðilsins. Í greinargerð með frumvarpi til 9. gr. núgildandi útvarpslaga er undantekningarregla þessi rökstudd með vísan til tjáningarfrelsis. Liggur það í

augum uppi að aðili sem rekur fjölmiðil í þeim tilgangi að beita sér fyrir ákveðnum málstað geti illa borið skylda til þess að taka tillit til gagnstæðra sjónarmiða. Er öllum fjölmiðlaþjónustuveitendum samkvæmt frumvarpinu því veitt sama svigrúm að þessu leyti og prentmiðlar hafa jafnan notið en slíkir miðlar eru iðulega gefnir út til framdráttar ákveðnum baráttumálum og ber vitaskuld engin skylda til að reifa jafnframt andstæð sjónarmið. Sem augljós dæmi í þessa veru má nefna útvarps- og sjónvarpsstöðvar trúfélaga, dagblöð einstakra stjórn málaflokka sem áður tíðkuðust og svo mætti áfram telja.

Rétt er að taka fram að brot á ákvæðinu varða bæði stjórnvaldssekt samkvæmt 54. gr. frumvarpsins og refsingu samkvæmt 56. gr. þess.

#### *Um 27. gr.*

Fyrirmæli frumvarpsgreinarinnar um bann við hatursáróðri eru nýmæli á vettvangi löggjafar um fjölmiðla. Ákvæðið kemur í beinu framhaldi af ákvæði 26. gr. og mælir fyrir um að ákveðin grundvallarmannréttindi skuli virt í allri fjölmiðlun, þ.m.t. viðskiptaorðsendingum og fjarsölu. Um er að ræða skýrt bann við því að miðla efni sem kyndir undir hatur á grundvelli kynþáttar, kynferðis, kynhneigðar, trúarskoðana, þjóðernis, stjórn málaschoðana eða menningarlegrar, efnahagslegrar eða félagslegrar stöðu í samfélaginu.

Frumvarpsgreinin er reist á ákvæði 3. gr. b í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni auk þess sem hún á sér samsvörun í tilmælum Evrópuráðsins nr. R(97)20 um bann við hatursáróðri í fjölmiðlum. Eru tilmælin tilkomin vegna þess að fjölmiðlar í Evrópu eru taldir hafa þróast í átt til umburðarleysis gagnvart ólíkum hópum í samfélaginu. Hatursáróður þykir sérstaklega skaðlegur þegar hann birtist í hljóð- og myndmiðlum, vegna þess slagkrafts og þeirrar útbreiðslu sem slíkir miðlar hafa. Slíkur áróður þykir þó jafnframt skaðlegur þegar hann birtist í annars konar fjölmiðlum enda um grundvallarmannréttindi að ræða. Í tilmælunum er fjallað um það markmið Evrópuráðsins að stuðla að aukinni samheldni innan Evrópu og áhersla lögð á að ólíkar birtingarmyndir hatursáróðurs grafi undan lýðræði, fjölbreytni og menningarlegri samheldni. Í tilmælunum er jafnframt mælt til þess að stjórnvöld í aðildarlöndum Evrópuráðsins setji sér reglur um hatursáróður í fjölmiðlum, sérstaklega vegna þess hve slíkur áróður getur haft mikil og neikvæð áhrif á lýðræði í samfélaginu sé honum dreift í fjölmiðlum. Í tilmælunum er þannig mælt til þess að aðildarríki setji sér reglur sem banna hatursáróður á grundvelli kynþáttar, kynferðis, kynhneigðar, trúarschoðana, stjórn málaschoðana og þjóðernis svo og vegna félagslegrar, efnahagslegrar og menningarlegrar stöðu í samfélaginu. Með frumvarpsgreininni er leitast við að koma til móts við þessi sjónarmið og skýrlega kveðið á um bann við slíkum áróðri. Rétt er að taka fram að brot á ákvæðinu varða bæði stjórnvaldssekt samkvæmt 54. gr. frumvarpsins og refsingu samkvæmt 56. gr. þess.

#### *Um 28. gr.*

Í frumvarpsgreininni er að finna ákvæði þess um vernd barna gegn skaðlegu efni. Meginefni ákvæðisins lýtur fyrst og fremst að miðlun hljóð- og myndefnis svo sem nánar verður útlistað hér á eftir. Þó er einnig ráðgert að taka upp almenna vísireglu sem tekur til annarra fjölmiðlaþjónustuveitenda.

Rétt er að taka fram að í 38. gr. frumvarpsins er að finna sérreglu um vernd barna gegn ótilhlýðilegum viðskiptaorðsendingum. Hinu almenna ákvæði 28. gr. frumvarpsins er þó eðli málsins samkvæmt einnig ætlað að taka til efnis viðskiptaorðsendinga eftir því sem við á. Sú tilhögun að fyrirmælum sem sérstaklega er ætlað að vernda hagsmuni barna sé skipað í tvö aðskilin ákvæði á sér samsvörun í núgildandi útvarpslögum. Þannig er almennt ákvæði um vernd barna gegn óheimilu efni nú í 14. gr. útvarpslaga og sértækt ákvæði um vernd barna gegn ótilhlýðilegum auglýsingum í 20. gr. Ekki þykir ástæða til að breyta þessari skipan sem að sínu leyti á sér samsvörun í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni. Þannig er almenna reglu um vernd barna að finna í 22. gr. tilskipunarinnar. Sú regla hefur ekki tekið teljandi efnisbreytingum frá því sjónvarpstilskipunin var sett árið 1989 þó svo að aukið hafi verið við skýringar með ákvæðinu til fyllingar efni þess. Þá er sérreglu um viðskiptaorðsendingar að finna í g-lið 3. gr. e). Sú regla tilskipunarinnar hefur á sama hátt tekið litlum efnisbreytingum þó svo að henni hafi verið skipað á nýjan stað með hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni og við hana aukið lítillega svo sem nánar verður rakið í athugasemdum með 38.gr. frumvarpsins.

Eins og áður greinir á ákvæðið sér samsvörun í ákvæði 14. gr. núgildandi útvarpslaga þó framsetning þess hér sé með nokkuð breyttum hætti í þeim tilgangi að skerpa og skýra gildandi reglu auk þess sem ekki þykja standa sérstök rök til þess að hún gildi einungis um myndmiðlun á sama hátt og ákvæði núgildandi laga. 1.-3. mgr. frumvarpsgreinarinnar taka því jafnt til hljóðmiðlunar og myndmiðlunar og ákvæði 4. mgr. til annarrar fjölmiðlunar. Enn fremur er tekið tillit til fyrirmæla hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar og inngangsorða hennar hvað þetta varðar.

Rétt er að taka fram að ákvæði frumvarps til 14. gr. núgildandi útvarpslaga var breytt í meðförum Alþingis. Upphaflega gerði ákvæði frumvarpsins ráð fyrir því að óheimilt væri að senda út efni skaðlegt börnum á þeim dagskráartíma og á þann hátt að veruleg hættu væri á að börn sæju viðkomandi efni. Þá var gert ráð fyrir því að í reglugerð yrði mælt fyrir um að efni sem ekki væri við hæfi barna væri einungis sýnt á nánar tilteknum dagskráartíma eða tryggt með tæknilegum ráðstöfunum að börn á því svæði sem útsending næði til myndu að öðru jöfnu ekki heyra eða sjá slíkar útsendingar. Loks skyldi að því gætt að útsending væri ávallt auðkennd með viðeigandi hætti.

Efni 2. mgr. 14. gr. var hins vegar svo breytt í meðförum menntamálanefndar Alþingis að það leiddi til grundvallarbreytingar á merkingu ákvæðisins. Þannig er það í gildandi ákvæði sjálfstætt viðbótarskilyrði fyrir útsendingu alls sjónvarpsefnis sem ekki er talið við hæfi barna á þeim tímum sem heimilt er að senda það út að gerðar séu sérstakar tæknilegar ráðstafanir til að tryggja að það nái ekki til barna á viðkomandi útsendingarsvæði. Samkvæmt hljóðan núgildandi ákvæðis er því óheimilt með öllu, á hvaða tíma sem er, að senda út efni sem ekki er við hæfi barna í opinni dagskrá. Af þessu leiðir að útsendingar Ríkisútvarpsins og Skjás Eins, svo dæmi séu tekin, hafa brotið gegn þessum fyrirmælum allt frá gildistöku núgildandi laga. Í nefndaráliti menntamálanefndar kemur fram að þessi breyting helgist af því að verið sé að fylgja með nákvæmari hætti orðalagi sjónvarpstilskipunarinnar eins og henni verið breytt með breytingartilskipuninni árið 1997. Hér var einfaldlega um misskilning að ræða enda kom skýrt fram í tilskipuninni þá á sama hátt og nú að gera bæri greinarmun að þessu leyti á opinni dagskrá annars vegar og læstri dagskrá hins vegar. Þannig sætir opin dagskrá takmörkunum með tilliti til tímasetningu útsendinga en læst dagskrá takmörkunum í formi tæknilegra hindrana á aðgangi barna.

Þessu til viðbótar var 1. mgr. 14. gr. núgildandi laga tekin upp óbreytt í 21. gr. reglugerðar nr. 50/2002 um útvarpsstarfsemi en við hana skeytt sértækum tímamörkum og þannig kveðið á um að efni skaðlegt börnum megi ekki sýna fyrir kl. 23. Telja verður vafasamt að sú tilhögun að kveða á um tímamörk með þessum hætti í reglugerð standist lögmætisreglu án þess að meira komi til. Með frumvarpsgreininni er lagt til að þessir ágallar verði lagfærðir, ákvæðið skýrt og það fært til samræmis við hljóð- og myndmiðlunartilskipunina.

Í 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar er sett fram sú meginregla að fjölmiðlaþjónustuveitanda sé óheimilt að miðla hljóð- og myndefni, þar á meðal viðskiptaorðsendingum, sem geta haft skaðvænleg áhrif á líkamlegan, andlegan eða siðferðilegan þroska barna, einkum og sér í lagi efni sem felur í sér klám eða tilefnislaust ofbeldi. Framboð skaðlegs hljóð- og myndefnis og vernd barna að því leyti er ævarandi viðfangsefni reglusetningar á þessum vettvangi. Ekki er unnt að skilgreina með tæmandi hætti hvaða efni fellur undir bannreglu 1. mgr. Vísað er til efnis sem getur haft skaðvænleg áhrif á þroska barna í viðtækasta skilningi og er efni sem felur í sér klám eða tilefnislaust ofbeldi sérstaklega nefnt í því sambandi. Þær tilvísanir leysa þó ekki vandann því hvorki klám né tilefnislaust ofbeldi eru einsleit hugtök að merkingu.

Til fyllingar má þó segja að meginregla 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar nái til efnis sem vegna inntaks, efnistaka eða siðferðisboðskapar getur vegna orðfæris eða athafna ógnað velferð barna. Við mat á þessu hlýtur jafnframt að verða horft til viðmiða í öðrum lögum sem með sama hætti er sérstaklega ætlað að vernda hagsmuni barna að þessu leyti, svo sem laga nr. 62/2006 um eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum. Við alla reglusetningu af þessu tagi er þó nauðsynlegt að gæta þess að eðlilegt jafnvægi ríki á milli þeirra ráðstafana sem gerðar eru til að vernda líkamlegan, andlegan og siðferðilegan þroska barna annars vegar og tjáningarfrelsis hins vegar. Í þessu skyni er því farin sú leið að gera í 2. mgr. undantekningu frá meginreglu 1. mgr. um almennt bann að þessu leyti.

Undantekningar frá meginreglu 1. mgr. samkvæmt 2. mgr. eru þrjúþættar. Í fyrsta lagi er mælt fyrir um heimild til útsendinga á tilteknum tímum, svo kallað „vatnaskilaákvæði“ (a-liður), í öðru lagi er mælt fyrir um heimild til útsendinga með viðeigandi tæknilegum hindrunum (b-liður) og í þriðja lagi er mælt fyrir um heimild til að miðla slíku hljóð- og myndmiðlunarefni eftir pöntun með viðeigandi tæknilegum hindrunum (c-liður).

Í a-lið er að finna það nýmæli að sá dagskrártími sem heimilt er að senda út efni sem fellur undir bannreglu 1. mgr. er nákvæmlega afmarkaður. Í núgildandi lögum er fjölmiðlaþjónustuveitendum eftirlátið mat á því á hvaða tíma heimilt er að miðla hljóð- og myndefni sem ekki er við hæfi barna. Þannig er mælt fyrir um bann við því að miðla slíku efni á þeim tímum sem hætt er við að börn sjái viðkomandi efni. Í a-lið er hins vegar lagt til að leitt verði í lög svo kallað „vatnaskilaákvæði“ sem mælir fyrir um það að eftir kl. 21.00 á kvöldin og til kl. 05.00 á morgnana sé heimilt að miðla efni í línulegri dagskrá sem ekki er talið við hæfi barna að því tilskildu að það sé auðkennt sem slíkt svo sem nánar er lýst í frumvarpsgreininni. Þykir skýrar að mæla fyrir um þetta með afdráttarlausum hætti og til þess fallið að skerpa á þeirri vernd sem ákvæðinu er ætlað að veita án þess þó að tjáningarfrelsi sé takmarkað með ótilhlýðilegum hætti. Rétt er að geta þess að sambærilegt ákvæði er að finna í löggjöf ýmissa nágrannarþjóða okkar, svo sem í Noregi, Svíþjóð, Finnlandi og Bretlandi, og þykir hafa gefist vel í framkvæmd. Jafnframt er slíkt vatnaskilaákvæði að finna í leiðbeinandi reglum EBU.

Í b-lið er svo mælt fyrir um heimild til að miðla efni í línulegri dagskrá sem ekki er talið við hæfi barna að því gefnu að tryggt sé með viðeigandi tæknilegum ráðstöfunum að útsendingin nái ekki til barna. Með þessu er lagt til að löggjöfin verði færð til samræmis við ákvæði hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar en svo sem fyrr greinir virðist hafa gætt misskilnings í þessu sambandi við útfærslu núgildandi laga. Það leiðir af eðli máls að sé fullnægjandi tæknilegum hindrunum fyrir aðgangi barna fyrirkomið skiptir útsendingartími ekki máli. Með tæknilegum ráðstöfunum í þessu sambandi er t.d. átt við aðgangskóða, síunarkerfi og aðrar sambærilegar ráðstafanir.

Í c-lið er sérregla um hljóð- og myndmiðlun eftir pöntun. Með henni er mælt fyrir um heimild til að miðla slíku efni sem ekki er talið við hæfi barna að því tilskildu að tryggt sé með viðeigandi tæknilegum ráðstöfunum að börn hafi ekki aðgang að því. Efnislega og að breyttu breytanda á þetta ákvæði samstöðu með ákvæði b-liðar og er ætlað að koma í veg fyrir að börn geti nálgast skaðlegt efni hjá slíkum fjölmiðlaþjónustuveitendum.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að undantekningarákvæði a- og b-liða 2. mgr. taki ekki til hljóð- og myndefnis sem geti haft alvarleg skaðvænleg áhrif á líkamlegan, andlegan eða siðferðilegan þroska barna. Samanborið við meginreglu 1. mgr. þar sem bann er lagt við miðlun efnis sem er til þess fallið að hafa skaðvænleg áhrif á þroska barna er áherslan hér lögð á alvarleg skaðvænleg áhrif. Þessi greinarmunur er gerður með hliðsjón af ákvæði 22. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar þar sem altækt bann er lagt við miðlun efnis í línulegri dagskrá sem talið er geta haft alvarleg skaðvænleg áhrif á líkamlegan, andlegan eða siðferðilegan þroska barna, einkum efni sem felur í sér klám eða tilefnislaust ofbeldi (e. which might seriously impair the physical, mental or moral development of minors, in particular programmes that involve pornography or gratuitous violence). Samkvæmt 3. gr. h) í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni tekur hið altæka bann þó ekki til hljóð- og myndmiðlunar eftir pöntun en eðli slíkrar þjónustu er að sínu leyti annað en miðlunar í línulegri dagskrá svo sem áður greinir.

Tekið skal fram að brot á ákvæði 1.-3. mgr. varða bæði stjórnvaldssekt samkvæmt 54. gr. frumvarpsins og refsingu samkvæmt 56. gr. þess.

Í 4. mgr. gefur að finna nýmæli. Þar er ráðgerð almenn vísiregla sem ætlað er að taka til annarra fjölmiðla en þeirra sem fjallað er um í 1.-3. mgr. Í ákvæðinu er mælt fyrir um að þeir fjölmiðlaþjónustuveitendur sem undir það falla skuli kappkosta að efni sem haft getur skaðvænleg áhrif á líkamlegan, andlegan eða siðferðilegan þroska barna sé þeim ekki aðgengilegt eða miðlað til þeirra. Reglan felur í sér almenn tilmæli en ekki bannreglu og helgast það af tvennu. Í fyrsta lagi er eðli þeirra fjölmiðla sem hér um ræðir um margt annað en hljóð- og myndmiðla. Í öðru lagi er ekki mögulegt að útfæra bannreglu hvað þá varðar með skýrum hvað þá tæmandi hætti. Allt að einu er lögð á það áhersla í samræmi við grundvallarmarkmið frumvarpsins að ávallt sé leitast við að fara að þessum fyrirmælum.

#### *Um 29. gr.*

Í 1. mgr. ákvæðisins er að finna almenna meginreglu um að allir fjölmiðlaþjónustuveitendur skuli eftir fremsta megni stuðla að menningarþróun og eflingu íslenskrar tungu. Enn fremur er tekið fram að engu að síður sé heimilt að starfrækja fjölmiðla hér á landi á öðrum tungumálum en íslensku.

Ákvæði 1. mgr. á sér að sínu leyti fyrirmynd í 1. mgr. 7. gr. gildandi útvarpslaga en er nú ætlað að gilda jafnt um alla þá fjölmiðla hér á landi sem miðla efni sínu til íslenskra notenda. Þeim ber því öllum að stuðla að framgangi nefndra gilda og gæta að því að það efni sem miðlað er á íslensku sé á vönduðu máli. Sérstök ástæða er til að vekja á því athygli að íslensk málstefna var samþykkt á Alþingi vorið 2009 og menntamálaráðherra falið að fylgja henni eftir. Í íslensku málstefnunni er sérstaklega fjallað um málstefnu í fjölmiðlum. Þar kemur fram að lagt sé til að fjölmiðlar (og auglýsingastofur) setji sér málstefnu, standi vörð um íslenskt mál, vandað sé til verka við þýðingar og yfirlestur skjátexta, hvatt til íslenskrar dagskrárgerðar, talsetning á efni fyrir börn sé á vönduðu máli ofl. Menntamálaráðherra hefur nú skipað nefnd sem á að gera útfærðar tillögur um þetta.

Í síðari málslið 1. mgr. er svo gerð sú undantekning að heimilt skuli að starfrækja fjölmiðla hér á landi á öðrum tungumálum en íslensku. Samkvæmt gildandi útvarpslögum er samsvarandi heimild bundin við sérstakar aðstæður en það verður vart talið standast skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum þegar tungumál aðildarríkja hans eiga í hlut auk þess sem slíkt er í besta falli vafasamt með tilliti til almennra reglna um tjáningarfrelsi. Hafa verður í huga að mikil fjölgun hefur verið undanfarin ár á erlendum ríkisborgurum sem setjast að hér á a landi í lengri eða skemmri tíma. Þess má geta í þessu sambandi að í Hafnarfirði hefur verið starfrækt hljóðvarpsstöð frá árinu 2006 þar sem sent er út efni á ýmsum tungumálum s.s. pólsku, rússnesku, ensku og tagalog. Þá verður heimild til miðlunar efnis á öðrum tungumálum en íslensku ekki talin andstæð málverndunarsjónarmiðum enda lúta þau fyrst og fremst að því að efni sem miðlað er á íslensku sé á vönduðu máli.

Ákvæði 2. og 3. mgr. eru efnislega samhljóða ákvæði 8. gr. núgildandi útvarpslaga og varða einungis hljóð- og myndefni. Í 2. mgr. er mælt fyrir um að efni á erlendu máli, hvort heldur sem um er að ræða línulega dagskrá eða hljóð- og myndmiðlun eftir pöntun, skuli jafnan fylgja íslenskt tal eða texti á íslensku eftir því sem við á hverju sinni. Það eigi þó ekki við þegar fluttir eru erlendir söngtextar eða þegar dreift er viðstöðulaust um gervitungl og móttökustöð fréttum eða fréttatengdu efni sem sýnir að verulegu leyti atburði sem gerast í sömu andrá. Við þær aðstæður skuli fjölmiðlaþjónustuveitandi þó, eftir því sem kostur er, láta fylgja endursögn eða kynningu á íslensku á þeim atburðum sem orðið hafa. Óþarft þykir að árétta sérstaklega svo sem gert er í núgildandi lögum að allt tal og texti skuli vera á lýtalausum íslensku máli enda leiðir slíkt óhjákvæmilega af meginreglu 1. mgr. Brot á ákvæði 2. mgr. varða bæði stjórnvaldssekt samkvæmt 54. gr. frumvarpsins og refsingu samkvæmt 56. gr. þess.

Í 3. mgr. frumvarpsgreinarinnar er svo gerð undantekning frá reglu 2. mgr. að því er varðar endurvarp frá erlendum sjónvarpsstöðvum, enda sé um að ræða viðstöðulaust, óstytt og óbreytt endurvarp heildardagskrár sjónvarpsstöðva sem og hvað varðar hljóð- og myndmiðla sem starfræktir eru á öðrum tungumálum en íslensku í samræmi við ákvæði 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar. Grein þessi þykir ekki þarfnast frekari skýringa.

*Um 30. gr.*

Í frumvarpsgreininni er mælt fyrir um aðgengi sjón og heyrnaskertra að myndmiðlunarefni. Ákvæðið er nýmæli sem byggt er á ákvæði 3. gr. c) í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni. Það ákvæði kemur nú nýtt inn í tilskipunina en um grundvöll þess er fjallað í 64. lið

inngangsorða hennar. Er þar fjallað um rétt fatlaðra og aldraðra til þátttöku í félags- og menningarlífi og órjúfanleg tengsl þess réttar við aðgengi að myndmiðlunarefni.

Í frumvarpsgreininni er mælt fyrir um að þeir fjölmiðlaþjónustuveitendur sem miðla myndefni skuli eins og kostur er leitast við að þjónusta þeirra verði aðgengileg sjón- og heyrnarskertum. Úrræði til að tryggja aðgengi eru m.a. táknmál, textun og hljóðlýsing. Enn fremur ber að leggja áherslu á að veitendur fjölmiðlaþjónustu eftir pöntun setji fram valmynd sína þannig að hún sé skýr og aðgengileg. Ekki þykir fært að mæla fyrir um sams konar skyldu að því er varðar aðra fjölmiðlaþjónustuveitendur enda er þjónusta þeirra um margt annars eðlis auk þess sem skylda að þessu leyti væri þeim verulega íþyngjandi.

Í ákvæði þessu er ekki lögð ótvíræð skylda á fjölmiðlaþjónustuveitendur að þessu leyti heldur er fremur um að ræða tilmæli til þeirra. Þessu ákvæði er þó ásamt öðrum sambærilegum ákvæðum þessa kafla ætlað að mynda ramma utan um starfsemi fjölmiðlaþjónustuveitenda. Eðli málsins samkvæmt sæta þó hvorki fjölmiðlaþjónustuveitendur né einstaklingar viðurlögum vegna ákvæðisins. Þess ber að geta að íslenska ríkið skal samkvæmt hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni upplýsa framkvæmdastjórn ESB um það með reglubundnum hætti hvernig fjölmiðlaþjónustuveitendur hér á landi hafa brugðist við að þessu leyti og aðgerðir þeirra þar að lútandi. Af þeim sökum ber fjölmiðlaþjónustuveitendum að upplýsa Fjölmiðlastofu þar um í árlegri skýrslu sinni samkvæmt 23. gr. frumvarpsins.

#### *Um 31. gr.*

Frumvarpsgreinin er efnislega samhljóða ákvæði 13. gr. núgildandi útvarpslaga en er nú ætlað að ná til allra fjölmiðla. Sambærileg regla hefur fram til þessa ekki gilt um aðra fjölmiðla en þá sem falla undir gildissvið útvarpslaga en samhliða tækniþróun þykir eðlilegt að hún hafi víðtækari skírskotun. Í ákvæðinu er mælt fyrir um að fjölmiðlaþjónustuveitendum sé, ef brýna nauðsyn ber til og almannaheill krefst, skylt að miðla endurgjaldslaust tilkynningum frá almannavörnum, löggæslu, slysavarnafélögum eða hjálparsveitum og rjúfa línulega dagskrá ef þörf krefur. Fjölmiðlar eru eðli málsins samkvæmt sá vettvangur sem almenningur nýtir sér öðrum fremur til að afla upplýsinga um atburði líðandi stundar. Það er því mikilvægt að þeir aðilar sem tilteknir eru í frumvarpsgreininni hafi greiðan aðgang að fjölmiðlum við þær aðstæður sem þar er lýst. Þær aðstæður sem fyrst og fremst koma til greina að þessu leyti eru náttúruhamfarir ýmiss konar þó aðrar aðstæður geti vissulega kallað á nýtingu heimildarinnar.

Sögulega eru hljóðvarp og sjónvarp sá vettvangur sem fyrst og fremst hefur verið nýttur í þessu skyni þar sem ekki er unnt að nýta hefðbundna prentmiðla til að koma slíkum tilkynningum á framfæri samstundis. Þá hefur hljóðvarp haft sérstöðu hvað þetta varðar þar sem það var lengst af eini miðillinn sem unnt var að nýta til að miðla upplýsingum til almennings í rafmagnsleysi. Með nýrri tækni er hins vegar hægt að koma slíkum tilkynningum á framfæri með fjölbreyttari hætti og má í því sambandi sérstaklega nefna miðlun fjölmiðla á efni í farsíma, fartölvur, lófátölvur og önnur sambærileg viðtæki. Í ljósi þessa þykir rétt að ákvæðið nái jafnt til allra fjölmiðlaþjónustuveitenda. Rétt er þó að taka fram að brot á ákvæðinu varða bæði stjórnvaldssekt samkvæmt 54. gr. frumvarpsins og refsingu samkvæmt 56. gr. þess.

### Um 32. gr.

Í frumvarpsgreininni er mælt fyrir um skyldu fjölmiðlaþjónustuveitenda til auðkenningar. Ákvæði 1. og 2. mgr. eru nýmæli en ekki hefur verið lögð sú skylda á fjölmiðlaþjónustuveitendur í lögum að auðkenna hljóð- eða myndmiðlunarefni sitt með þessum hætti. Engu að síður hafa fjölmiðlaþjónustuveitendur hér á landi almennt auðkennt það efni sem sent er út í línulegri dagskrá. Ákvæði 3. mgr. á sér rætur í 3. og 5. gr. núgildandi laga um prentrétt en skylda til auðkenningar prentefnis með þessum hætti hefur verið í lögum allt frá 19. öld. Ákvæði 4. mgr. er svo nýmæli sem tekur til auðkenningar ritefnis sem miðlað er með rafrænum hætti. Markmið þessa ákvæðis er öðrum fremur að tryggja að allt fjölmiðlaefni sé auðkennt og neytendum þannig ávallt ljóst hver það er sem miðlar efni hverju sinni. Skylda til auðkenningar hefur grundvallarþýðingu varðandi framkvæmd ákvæða frumvarpsins enda ljóst að ekki er unnt að framfylgja þeim nema fyrir liggi hvaða fjölmiðlaþjónustuveitandi miðlar því efni sem til athugunar er.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um skyldu fjölmiðlaþjónustuveitanda sem miðlar hljóð- eða myndefni í línulegri dagskrá til að birta nafn sitt eða annað auðkenni þegar um myndmiðlun er að ræða og kynna nafn sitt þegar um hljóðmiðlun er að ræða. Þá er tekið fram að slík auðkenning skuli eiga sér stað a.m.k. einu sinni á hverjum 30 mínútum útsendingar. Eðli málsins samkvæmt tekur ákvæðið bæði til sjónvarps og hljóðvarps. Þegar um sjónvarp er að ræða er gert ráð fyrir því að annað hvort nafn eða merki viðkomandi stöðvar sé birt en þegar um hljóðvarp er að ræða þarf nafn stöðvarinnar að koma fram í útsendingunni. Gert er ráð fyrir því að auðkenning þessi fari fram a.m.k. einu sinni á hverjum 30 mínútum útsendingar. Ekkert er því þó til fyrirstöðu að það sé gert oftár eða eftir atvikum með samfelldum hætti á meðan á útsendingu einstakra dagskrárliða í sjónvarpi stendur.

Í 2. mgr. er svo mælt fyrir um að efnisskrá fjölmiðlaþjónustuveitanda sem miðlar hljóð- og myndefni eftir pöntun skuli hafa að geyma upplýsingar um það hver veitandi þjónustunnar er. Þannig er gert ráð fyrir því að fullnægjandi sé að auðkenna efnisskrána sem slíka. Rétt er að taka fram að í löggjöf ýmissa annarra landa, t.d. Svíþjóðar, er gerð sú krafa að einstakir efnisþættir slíkra skráa skuli auðkenndir hver fyrir sig þannig að notendur fái í öllum tilvikum upplýsingar um það þegar þeir panta efni hver veitandi þjónustunnar er. Ekki þykir ástæða til að fara þá leið hér enda má segja að markmið ákvæðisins nái fram að ganga með því að efnisskráin sé auðkennd í heild sinni. Á sama hátt og ákvæði 1. mgr. tekur ákvæði 2. mgr. bæði til myndmiðlunar og hljóðmiðlunar eftir pöntun.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að fjölmiðlaþjónustuveitendur sem miðla ritefni á prentuðu formi skuli nafngreindir í hverju eintaki sem og ritstjóri hafi slíkur aðili verið ráðinn. Ákvæði í þessa veru á sér efnislega samsvörun í ákvæði 3. gr. núgildandi laga um prentrétt þar sem fram kemur að útgefandi rits sem prentað er hér á landi skuli nafngreina sig í hverju eintaki þess sem og ritstjórar hafi þeir verið ráðnir. Í 5. gr. tilvitnaðra laga er jafnframt kveðið á um það að sá sem annast prentun eða letrun rits hér á landi skuli á hverju eintaki ritsins geta nafns síns eða firma, prentstaðar og prentárs. Reglur af þessum toga eiga sér langa sögu hvað prentmiðla varðar en slíkar reglur var þegar að finna í tilskipun um prentfrelsi frá 9. maí 1855.

Rétt er að taka fram að ákvæði laga um prentrétt hafa víðtækara gildissvið að því er prentað efni varðar en frumvarpið. Þau gilda þannig um öll rit sem gefin eru út en frumvarpið tekur eðli málsins samkvæmt einungis til þeirra rita sem teljast til fjölmiðla. Þegar ákvörðun er tekin um auðkenningarskyldu einstakra fjölmiðla er það álitamál hvort þau viðmið eigi í öllum



tilvikum og skilyrðislaust að vera hin sömu. Niðurstaðan er sú að svo sé ekki. Telja verður að það form auðkenningar sem ráðgert er í 1. og 2. mgr. sé fullnægjandi hvað viðkomandi tegundir fjölmiðla varðar. Fyrir því er hinsvegar löng lagahefð að bæði útgefandi og ritstjóri auk þess sem annast prentun eða letrun rits séu tilgreindir í prentmiðlum. Þykir rétt enn um sinn að viðhalda þeirri hefð hvað ritstjóra varðar og stíga því ekki skrefið til fulls í þá veru að aðeins fjölmiðlaþjónustuveitandinn sjálfur sé auðkenndur þó svo slík tilgreining eigi að duga með hliðsjón af því að aðrar upplýsingar má þá nálgast á heimasíðu Fjölmiðlastofu. Hins vegar þykir ekki sérstök þörf á að taka upp fyrirmæli um að prentara (einstaklings eða firma) prentstaðar og prentárs sé getið svo sem mælt er fyrir um í 5. gr. núgildandi laga. Það er að öllum líkindum óþekkt, a.m.k. síðari áratugi, að á persónulega ábyrgð prentara hafi reynt vegna efnis í fjölmiðlum og eins hafa bindandi fyrirmæli um útgáfustað og útgáfuár fyrst og fremst þýðingu þegar um annars konar rit en þau sem teljast til fjölmiðla er að ræða, svo sem bækur eða önnur rit sem ekki koma út með reglubundnum hætti. Það leiðir hins vegar af eðli fjölmiðla að sambærilegra atriða er jafnan getið. Í þessu sambandi ber og að hafa hugfast að með 51. gr. frumvarpsins er lagt til að ábyrgð á efni geti ekki lengur fallið á prentara og því hefur þessi tilgreining þess utan ekki lengur þýðingu að því leyti. Loks skal tekið fram að almenna hugtakið fjölmiðlaþjónustuveitandi leysir eðli málsins samkvæmt hugtakið útgefandi í lögum um prentrétt af hólmi þegar um fjölmiðla er að ræða.

Í 4. mgr. er nýmæli um það að fjölmiðlaþjónustuveitendur sem miðla ritefni á rafrænu formi skuli nafngreina sig með fullnægjandi hætti í viðkomandi miðli sem og ritstjóri hafi slíkur aðili verið ráðinn. Er hér mælt fyrir um sambærilega auðkenningarskyldu að því er rafræna ritmiðla varðar og prentmiðla, enda gilda um þá sömu sjónarmið að þessu leyti. Þá er þetta í samræmi við það sem þegar tíðkast hjá helstu miðlum af þessu tagi hér á landi og þess auk þess gætt í framkvæmd að lögum um prentrétt hafi verið beitt um rafræna ritmiðla. Rétt er að taka fram að brot á ákvæðinu varða bæði stjórnvaldssekt samkvæmt 54. gr. frumvarpsins og refsingu samkvæmt 56. gr. þess.

#### *Um 33. gr.*

Í frumvarpsgreininni er kveðið á um framboð myndefnis.

Í 1. mgr. er kveðið á um að þeir fjölmiðlaþjónustuveitendur sem miðla myndefni í línulegri dagskrá skuli kosta kapps um að meiri hluta útsendingartíma sé varið í dagskrárefni frá Evrópu. Ákvæðið á sér samsvörun í 2. mgr. 7. gr. núgildandi útvarpslaga. Með útsendingartíma er í þessu sambandi átt við heildarútsendingartíma sjónvarpsstöðva að frádregnum þeim tíma sem varið er til fréttu, íþróttaviðburða, leikja, auglýsinga, textavarpsþjónustu og fjarsölu. Um breytingu á 2. mgr. 7. gr. núgildandi laga er að ræða að því leyti að þar er kveðið á um að meiri hluta útsendingartíma skuli varið í íslenskt efni og annað dagskrárefni frá Evrópu. Í ljósi skuldbindinga íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum hlýtur að teljast varasamt að tilgreina íslenskt efni sérstaklega umfram annað evrópskt efni. Þá hefur slík tilgreining litla þýðingu þar sem íslenskt efni er evrópskt efni á sama hátt og efni sem á uppruna sinn í öðrum aðildarríkjum EES-samningsins. Er því lagt til að ákvæðinu verði breytt með framangreindum hætti.

Í 2. mgr. er svo að finna nýmæli sem kveður á um að þeir fjölmiðlaþjónustuveitendur sem miðla myndefni eftir pöntun skuli eftir því sem unnt er tryggja með viðeigandi aðferðum að evrópskt efni sé áberandi hluti af framboði þeirra. Ákvæði þetta er byggt á ákvæði 1. mgr. 3.

gr. i) í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni þar sem m.a. er mælt fyrir um að aðildarríkin skuli tryggja að veitendur fjölmiðlaþjónustu eftir pöntun stuðli svo sem kostur er að aukinni framleiðslu á evrópsku efni sem og bættu aðgengi að slíkum verkum. Í umræddu ákvæði hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar kemur jafnframt fram að þetta geti viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitendur m.a. gert í formi fjárframlaga til framleiðenda slíks efnis, kaupum á slíku efni sem og með því að evrópskt efni sé áberandi hluti af framboði veitenda fjölmiðlaþjónustu eftir pöntun. Með ákvæði 2. mgr. frumvarpsgreinarinnar þykir skyldu íslenska ríkisins samkvæmt ákvæðinu fullnægt þar sem það að mæla fyrir um að evrópskt efni skuli vera áberandi hluti af framboði viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitenda mun ótvírætt stuðla að auknum kaupum þeirra á slíku efni og þar með aukinni framleiðslu sem og bættu aðgengi að því.

Aðildarríkjum EES-samningsins ber á grundvelli hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar að senda skýrslur til framkvæmdastjórnarinnar eða Eftirlitsstofnunar EFTA, eftir því sem við á, um hlutfall evrópsks efnis í allri myndmiðlun. Sú skylda hefur um langt árabil verið til staðar vegna línulegrar miðlunar en með hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni er sú skylda jafnframt lögð á hvað varðar miðlun myndefnis eftir pöntun. Af þessum sökum er kveðið á um það í 23. gr. frumvarpsins að árleg skýrsla fjölmiðlaþjónustuveitenda til Fjölmiðlastofu hafi að geyma upplýsingar að þessu leyti.

Skilgreiningu á því hvað telst vera evrópskt efni samkvæmt tilskipuninni eins og hún var fyrir gildistöku hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar er að finna í reglugerð nr. 91/2000. Nýja skilgreiningu á því hvað telst vera evrópskt efni er nú að finna í ákvæði n-liðar 1. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar og er til hennar vísað í 2. gr. frumvarpsins og um hana fjallað í skýringum með því.

#### *Um 34. gr.*

Í frumvarpsgreininni er kveðið á um að þeir fjölmiðlaþjónustuveitendur sem miðla myndefni í línulegri dagskrá skuli, eftir því sem unnt er, sjá til þess að minnst 10% af útsendingartíma, sbr. 2. másl. 1. mgr. 33. gr., á ári hverju eða minnst 10% af árlegu dagskrárfé sé varið til evrópskra verka sem framleidd eru af sjálfstæðum framleiðendum. Í 10. gr. gildandi útvarpslaga er ákvæði sama efnis sem á rætur að rekja til 5. gr. sjónvarpstilskipunarinnar frá 1989. Efnislega var ákvæðinu hvorki breytt við endurskoðun tilskipunarinnar 1997 né 2007. Í greinargerð með 10. gr. gildandi útvarpslaga er ítarlegur rökstuðningur fyrir lögtöku ákvæðisins. Ekki er þörf á því að endurtaka hann hér en það þó ítrekað sem þar kemur fram um efnisleg tengsl ákvæðisins við ákvæði 33. gr. þess um framboð hljóð- og myndmiðlunarefnis.

Sú grundvallarbreyting er svo sem áður greinir lögð til að hugtakið sjálfstæður framleiðandi hljóð- og myndefnis verði nú skilgreint í lögum í fyrsta sinn. Samkvæmt gildandi lögum skyldi sú skilgreining tekin upp í reglugerð og var það gert í 2. mgr. 20. gr. reglugerðar nr. 50/2002. Samkvæmt því ákvæði telst það vera sjálfstæður framleiðandi ef ein sjónvarpsstöð á ekki meira en 1/4 hlut í framleiðslufyrirtækinu eða tvær eða fleiri sjónvarpsstöðvar eiga ekki samanlagt meira en helming í fyrirtækinu enda hafi það ekki á seinustu þremur árum framleitt meira en 9/10 hluta af sjónvarpsefni sínu fyrir sömu sjónvarpsstöð. Í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni er hugtakið sjálfstæður framleiðandi hins vegar ekki skilgreint sérstaklega.

Í 31. lið inngangsorða breytingartilskipunarinnar frá 1997 kemur fram að við skilgreiningu hugtaksins skuli aðildarríkin taka mið af sjónarmiðum á borð við eignarhald á framleiðslufyrirtæki, magn efnis sem selt er einstökum fjölmiðlaþjónustuveitendum og eignarhald afleiddra réttinda. Með þetta í huga sem og að þau hlutföll sem gengið er út frá í tilvitnuðu ákvæði reglugerðar þykja orka tvímælis, er lagt til að hugtakið sjálfstæður framleiðandi verði skilgreint með þeim hætti sem fram kemur í 2. gr. frumvarpsins, eða sem fyrirtæki sem jafnframt er sjálfstæður lögaðili, óháð viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda í þeim skilningi að hann sé ekki undir beinum eða óbeinum yfirráðum hans, hvorki sér í lagi né sameiginlega með öðrum, og hefur frelsi til að skilgreina sína eigin viðskiptastefnu, þar með talið það sem lýtur að vinnu fyrir aðra en þann fjölmiðlaþjónustuveitanda sem um er að ræða hverju sinni.

Þá er lagt til að síðari málsliður 10. gr. núgildandi laga, sem kveður á um að fjölmiðlaþjónustuveitendur skuli leggja áherslu á að svo stór hluti af verkum sjálfstæðra framleiðenda sem unnt er sé sýndur innan fimm ára frá því að gerð þeirra lauk, verði ekki hluti af frumvarpsgreininni. Þau tilmæli sem í þessu felast þykja ekki hafa þess háttar gildi að eðlilegt sé að taka þau upp í lagatexta. Að öðru leyti þykja fyrirmæli ákvæðisins fullnægjandi til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt með greininni auk þess sem ákvæði 5. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar kemur þeim til fyllingar.

Til áréttingar skal tekið fram að ákvæðið gildir ekki um miðlun myndefnis eftir pöntun. Helgast það af því að um er að ræða skyldu samkvæmt hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni sem ekki þykir ástæða til að marka rýmra gildissvið en þar er gert.

#### *Um 35. gr.*

Frumvarpsgreinin hefur að geyma fyrirmæli um varðveislu á öllu því efni sem miðlað er í fjölmiðlum í 18 mánuði. Greinin er nýmæli en þess ber þó að geta að í 1. másl. 25. gr. núgildandi útvarpslaga er mælt fyrir um tiltekna varðveisluskyldu þess efnis sem undir þau lög falla. Í 2. másl. 25. gr. útvarpslaga er mælt fyrir um skyldu til þess að láta þeim sem telur misgert við sig í té afrit af upptöku viðkomandi efnis. Þetta ákvæði hefur nú, með rýmkuðu gildissviði, verið fært undir 36. gr. um andsvarsrétt, enda fjallar það um rétt þeirra aðila sem telja að lögmætir hagsmunir þeirra hafi beðið tjón til að fá afrit af efni því sem um er að ræða.

Í lögum um skylduskil til safna nr. 20/2002 er að sönnu mælt fyrir um almenna varðveisluskyldu efnis. Allt að einu og til hagræðingar fyrir framkvæmd væntanlegrar fjölmiðlalöggjafar þykir rétt að leggja til að sú takmarkaða og tímabundna varðveisluskylda sem nú er að finna í tilvitnuðu ákvæði útvarpslaga nái til allra fjölmiðla sem undir lögin falla. Af lauslegri könnun sem gerð hefur verið virðist efni fjölmiðla alla jafna vera nú þegar varðveitt í a.m.k. umræddan tíma þannig að skylda af þessu tagi ætti ekki að vera íþyngjandi.

Varðveisluskyldan er mikilvæg til þess að réttur til andsvara, sbr. 36. gr. frumvarpsins, geti gengið sem snuðrulausast fyrir sig. Skylda af þessu tagi hefur þó víðtækari tilgang því m.a. þarf Fjölmiðlastofa að hafa aðgang að efni komi fram ábendingar eða kvartanir um að fjölmiðlaþjónustuveitandi hafi brotið gegn lögum eða vegna framkvæmdar stjórnsýslu laganna að öðru leyti. Um rétt Fjölmiðlastofu til aðgangs að umræddu efni fer eftir 12. gr. frumvarpsins.

Í ákvæðinu er þannig mælt fyrir um að fjölmiðlaþjónustuveitendur skuli í a.m.k. 18 mánuði varðveita efni sem miðlað hefur verið og að upphaf þess tímafrests miðist við það tímamark þegar efninu er fyrst miðlað. Sýnist reglan skýr og vart þarfnast frekari útskýringa.

Brot á ákvæðinu varða bæði stjórnvaldssekt samkvæmt 54. gr. frumvarpsins og refsingu samkvæmt 56. gr. þess.

#### *Um 36. gr.*

Í frumvarpsgreininni er mælt fyrir um almennar reglur um rétt þeirra sem telja að á þeim hafi verið brotið með því að rangt hafi verið farið með staðreyndir í fjölmiðli. Ákvæði þar að lútandi er nú að finna í 18.-21. gr. gildandi laga um prentrétt þar sem mælt er fyrir um leiðréttingaskyldu útgefanda eða ritstjóra sem og í 11. gr. núgildandi útvarpslaga um andsvarsrétt, sem reist er á 23. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar. Sambærilegt ákvæði hefur verið í tilskipuninni frá upphafi en það var styrkt allnokkuð með breytingartilskipuninni frá 1997. Ákvæði tilskipunarinnar tekur þó einungis til andsvara í sjónvarpsútsendingum og á því voru engar breytingar gerðar með hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni. Telja verður að efnislega sé sá réttur sem mælt er fyrir um í 18.-21. gr. gildandi prentlaga hinn sami og mælt er fyrir um í 11. gr. gildandi útvarpslaga þó svo að reglur laga um prentrétt séu útfærðar með nákvæmari hætti. Þá verður ekki séð að eðlismunur sé á rétti til leiðréttinga í skilningi laga um prentrétt og rétti til andsvara í skilningi útvarpslaga, enda lýtur þessi réttur í báðum tilvikum að því að leiðrétta staðreyndir en ekki til þess að koma sjónarmiðum að með almennari hætti. Ekki er því um breytingu að ræða að því leyti þó svo að lagt sé til að ein og almenn regla gildi um andsvarsrétt í öllum fjölmiðlum. Þá er lagt til að reglan taki einnig til hljóð- og myndmiðlunar eftir pöntun sem og rafræna ritmiðla enda ljóst að umrædd réttindi eru mönnum jafn mikilvæg á þeim vettvangi.

Í 53. lið inngangsorða tilskipunarinnar er sérstök áhersla lögð á að aðildarríkin tryggja rétt til andsvara í netmiðlum með sama hætti. Þá er í 1. tölul. 1. mgr. tilmæla Evrópusambandsins (2006/952/EBE) sem og 15. lið inngangsorða þeirra mælt til þess að aðildarríkin tryggja að andsvarsréttur gildi jafnt um nýja miðla sem hefðbundnar sjónvarpsútsendingar. Enn fremur er í tilmælum Evrópuráðsins Rec(2004)16 um andsvarsrétt í nýju fjölmiðlaumhverfi gerð ítarleg grein fyrir mikilvægi þess að aðilar hafi rétt til andsvara án tillits til þess um hvers konar miðil er að ræða hverju sinni. Með hliðsjón af framangreindu þykir rétt að með tilkomu nýrrar tækni á vettvangi fjölmiðlunar verði réttur þessi útfærður með samsvarandi hætti. Er því lagt til að allir þeir fjölmiðlaþjónustuveitendur sem frumvarpið tekur til verði bundnir af ákvæðinu.

Í 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar er meginreglan um andsvarsrétt aðila orðuð. Þó svo að ákvæðið sé útfært með nákvæmari hætti og hafi víðtækari skírskotun er inntak þess efnislega hið sama og ákvæðis 18. gr. laga um prentrétt og 11. gr. útvarpslaga auk þess sem þar er kveðið á um sambærileg atriði og fram koma í 21. gr. laga um prentrétt. Með því að tiltaka að andsvörum skuli miðlað eftir að rök hafa verið færð fyrir beiðni þar um er átt við að slíkt skuli gert svo skjótt sem við verður komið. Sem dæmi í því sambandi má nefna að hafi hinum röngu staðreyndum verið miðlað í fréttatíma hljóðvarps eða sjónvarps er eðlilegt að andsvörum verði miðlað í næsta sambærilega fréttatíma eftir að rök hafa verið færð fyrir beiðni þar að lútandi og sé um prentmiðil að ræða er eðlilegt að andsvörum sé miðlað í næsta tölublaði viðkomandi miðils. Vanhöld á þessu kunna að leiða til þess að um brot á

ákvæðinu teljist vera að ræða enda skylda fjölmiðlaþjónustuveitanda að þessu leyti ótvíræð. Enn fremur kemur fram að andsvörum í prentmiðlum og rafrænum ritmiðlum skuli miðlað með sama hætti og öðru efni viðkomandi miðils og á þeim stað að eftir verði tekið. Þetta þýðir svo dæmi séu nefnd að fjölmiðlaþjónustuveitandi uppfyllir ekki skyldu sína samkvæmt ákvæðinu ef andsvari er miðlað með smærra lettri en öðru efni viðkomandi miðils eða eftir atvikum á lítt áberandi stað á innsíðu þegar það efni sem andsvara er óskað vegna var birt á útsíðu. Hið sama gildir þegar andsvar vegna fréttar sem birst hefur á forsiðu rafræns ritmiðils er ekki birt þar heldur á undirsíðu. Þá segir að andsvörum í hljóð- og myndmiðlum skuli miðlað á þeim tíma þegar hlustun eða áhorf er mest og með þeim hætti sem best hæfir miðlun þess efnis er beiðnin tekur til. Með þessu er átt við að fjölmiðlaþjónustuveitendur geti svo dæmi séu nefnd ekki fullnægt skyldu sinni að þessu leyti með því að miðla andsvörum að næturlagi auk þess sem eðlilegt er að andsvör vegna efnis sem miðlað hefur verið í fréttatíma sé að sama skapi miðlað í fréttatíma.

Þá er í lokamálslið 1. mgr. lagt til að leidd verði í lög almenn fyrirmæli um að fjölmiðlaþjónustuveitendum sé óheimilt að óska eftir greiðslu fyrir miðlun andsvars og með því taka af öll tvímæli í því sambandi. Reglu af þessu tagi er nú í 1. mgr. 18. gr. laga um prentrétt þar sem fram kemur að leiðrétting við frásögn skuli birt endurgjaldslaus. Sambærileg fyrirmæli er ekki að finna í 11. gr. útvarpslaga. Tilhögun þessi er í samræmi við framangreind tilmæli Evrópuráðsins um andsvarsrétt í nýju fjölmiðlaumhverfi.

Í 2. mgr. eru svo settar fram reglur um það hvenær fjölmiðlaþjónustuveitandi getur hafnað beiðni um andsvar. Vísi að slíkri reglu er nú að finna í 2. mgr. 18. gr. og 19. gr. prentlaga en um nýmæli að því er aðra miðla varðar er að ræða. Ákvæðið er að meginstefnu til byggt á áður nefndum tilmælum Evrópuráðsins. Umræddum reglum er ætlað að koma í veg fyrir að réttur til andsvara verði misnotaður og eyða ágreiningi að þessu leyti ef upp kemur. Um tæmandi talningu heimilda að þessu leyti er að ræða og fjölmiðlaþjónustuveitendum því óheimilt að synja um miðlun andvars ef enginn þeirra á við.

Samkvæmt 1. og 2. tölul. er fjölmiðlaþjónustuveitanda heimilt að hafna beiðni um andsvar fari andsvarið yfir þau mörk í tíma eða lengd sem talin eru nauðsynleg til að leiðrétta staðreyndir málsins sem og ef í því felst annað og/eða meira en slík leiðrétting. Með þessu eru tekin af öll tvímæli um að andsvarsréttur tekur einungis til leiðréttinga á staðreyndum. Það er því ekki um það að ræða að aðilar geti á grundvelli hans eignast rétt til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri að öðru leyti.

Í 3 og 4. tölul. er svo gerð sú sjálfsagða krafa að andsvarið feli ekki í sér efni sem brjóti í bága við almenn hegningarlög, sé til þess fallið að gera fjölmiðlaþjónustuveitandann skaðabótaskyldan, sé andstætt almennu siðferði eða brjóti gegn lögvörðum hagsmunum þriðja aðila.

Í 5. tölul. er sett það skilyrði að aðili þurfi að geta sýnt fram á að hann eigi einstaklingsbundinna lögvarinna hagsmuna að gæta. Ekki þykir rétt að opna fyrir þann möguleika að hver sem telur á sér brotið, en á ekki einstaklingsbundinna lögvarinna hagsmuna að gæta, njóti réttar til andsvara enda ljóst að slíka heimild væri auðvelt að misnota.

Í 6. tölul. er svo loks lagt til að ef þær upplýsingar sem fjölmiðlaþjónustuveitandinn miðlaði eru beinar tilvitnanir í gögn sem stafa frá stjórnvöldum eða dómstólum, hafi aðili ekki rétt til andsvara jafnvel þótt hann eigi einstaklingsbundinna lögvarinna hagsmuna að gæta. Rétt

þykir að fjölmiðlaþjónustuveitendur geti vitnað beint í slíkar heimildir í umfjöllun sinni um einstök mál, án þess að það leiði til þess að þeir aðilar sem slík mál varða fái sérstakan rétt til andsvara. Fjölmiðlaþjónustuveitendur mega því treysta því að það sem fram kemur í slíkum gögnum sé rétt að því gefnu að til slíkra upplýsinga sé rétt vitnað.

Í 3. mgr. er kveðið á um að synjun fjölmiðlaþjónustuveitanda á birtingu andsvars samkvæmt 2. mgr. skuli tilkynnt andsarbeiðanda innan þriggja sólarhringa frá því beiðni er sett fram. Rétt þykir að frestur að þessu leyti sé skammur enda ljóst að mikilsverðir hagsmunir kunna að vera í húfi og skjótra úrræða því þörf í ljósi þeirra áhrifa sem umfjöllun fjölmiðla jafnan hefur.

Í 4. mgr. er svo tekið fram að lögmæti synjunar fjölmiðlaþjónustuveitanda sé unnt að bera undir Fjölmiðlastofu sem taki ákvörðun um hvort aðili eigi rétt til að koma andsvörum á framfæri. Í því sambandi er rétt að hafa hugfast að umræddar reglur eru undantekningar frá meginreglunni um andsvarsrétt og þær ber í samræmi við hefðbundin lögskýringarsjónarmið að túlka þröngt ef á reynir. Rétt er að taka fram að samkvæmt 53. gr. frumvarpsins getur Fjölmiðlastofa lagt dagsektir á hvern þann fjölmiðlaþjónustuveitanda sem vanrækir að verða við ákvörðun stofnunarinnar um birtingu andsvara.

Í 5. mgr. er svo lagt til að fjölmiðlaþjónustuveitendum verði gert skylt að láta þeim sem telur á sér brotið endurgjaldslaust í té afrit af því efni sem um er að ræða. Sams konar fyrirmæli er að finna í 25. gr. núgildandi útvarpslaga um skyldu til varðveislu á frumsömdu útvarpsefni. Er lagt til að umrædd fyrirmæli verði færð undir ákvæðið um andsvarsrétt í stað þess að þeim verði skipað í ákvæði 35. gr. frumvarpsins um skyldu til varðveislu á fjölmiðlaefni þar sem þau eiga efnislega samleið með andsvarsréttinum að þessu leyti. Þá tekur ákvæðið eðli málsins samkvæmt einnig til efnis í öðrum fjölmiðlum og eru nýmæli á þeim vettvangi. Loks er hnykk á því að ágreining um rétt til efnis samkvæmt þessari málsgrein sé heimilt að bera undir Fjölmiðlastofu til ákvörðunar. Samkvæmt 53. gr. frumvarpsins getur Fjölmiðlastofa lagt dagsektir á hvern þann sem vanrækir að verða við ákvörðun stofnunarinnar um afhendingu efnis.

Í 6. mgr. eru að endingu fyrirmæli um það að fjölmiðlaþjónustuveitendur skuli hafa aðgengilegt á heimasíðu sinni, eða með öðrum opinberum hætti, hvert aðili geti leitað ef hann telur að lögmætir hagsmunir sínir hafi beðið tjón. Rétt þykir að lögfesta fyrirmæli að þessu leyti til að tryggja að aðili sem telur á sér brotið geti með auðveldum hætti fengið upplýsingar um hvert hann geti leitað telji hann lögmæta hagsmuni sína hafa beðið tjón af rangri útlistun staðreynda hjá fjölmiðlaþjónustuveitanda. Samkvæmt 53. gr. frumvarpsins getur Fjölmiðlastofa lagt dagsektir á hvern þann sem vanrækir upplýsingaskyldu þess.

#### *Um VI. kafla; Viðskiptaorðsendingar og fjarsala*

Með frumvarpinu er sem áður greinir lagt til að hugtakanotkun verði breytt nokkuð og hún færð til samræmis við breytt umhverfi á þessum vettvangi sem og hljóð- og myndmiðlunartilskipunina. VI. kafla frumvarpsins er ætlað að koma í stað VI. kafla núgildandi útvarpslaga um auglýsingar, fjarsölu og kostun auk þess sem ákvæðum kaflans er ætlað að taka til annarra fjölmiðla eftir því sem við á. Í lögum hafa fram til þessa ekki verið sérstakar reglur um auglýsingar í öðrum tegundum fjölmiðla en þeim sem falla undir gildissvið útvarpslaga. Hins vegar eru í lögum almennar reglur um auglýsingar sem taka jafnt til allra

fjölmiðla sem og auglýsinga á öðrum vettvangi. Í því sambandi má nefna ákvæði 6. og 7. gr. laga nr. 57/2005 um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, 7. gr. laga nr. 6/2002 um tóbaksvarnir, 20. gr. áfengislaga nr. 75/1998 og 13. gr. lyfjalaga nr. 93/1994.

Í þessum kafla frumvarpsins er annars vegar lagt til að settar verði almennar meginreglur að þessu leyti sem gildi um alla fjölmiðla. Þær reglur eru í raun sambærilegar þeim reglum sem þegar gilda um auglýsingar almennt samkvæmt öðrum lögum og fela ekki í sér strangari kröfur að þessu leyti þó svo að þær séu útfærðar hér sérstaklega fyrir fjölmiðla. Hins vegar eru í kaflanum lagðar til reglur sem einungis lúta að hljóð- og myndmiðlum og leiða af sérstöku eðli þeirrar tegundar fjölmiðla sem og þeim kröfum sem gerðar eru samkvæmt hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni, enda löng hefð fyrir því að ítarlegar reglur gildi um auglýsingar og annað sambærilegt efni í slíkum miðlum.

Með frumvarpinu er jafnframt ráðgerðar grundvallarbreytingar á hugtakanotkun á þessum vettvangi sem leiða annars vegar af gjörbreyttu umhverfi fjölmiðla og hins vegar af þeim breytingum sem gerðar voru með hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni. Hugtakið viðskiptaorðsendingar nýtt yfirhugtak sem ætlað er að ná yfir allar tegundir auglýsinga, kostun og vöruinnsetningu. Þá er hugtakið hljóð- og myndsending í viðskiptaskyni að sama skapi nýtt en því er ætlað að taka til allra viðskiptaorðsendinga í hljóð- og myndmiðlum sem og fjarsölu. Þessi nýju hugtök kunna að koma einhverjum spánskt fyrir sjónir en allt að einu eru þau óhjákvæmileg enda ótvírætt hagræði í því fólgið að geta notað yfirhugtök af þessu tagi í stað þess að telja í öllum tilvikum upp öll þau afbrigði sem undir hugtökin falla. Staðreyndin er sú að hið gamalgróna hugtak auglýsing nær ekki yfir öll þau form sem um getur verið að ræða þegar vörur og/eða þjónusta eru kynntar neytendum í hinu breytta fjölmiðlaumhverfi.

Þær breytingar sem lagðar eru til á ákvæðum um hljóð- og myndsendingar í viðskiptaskyni koma einkum til vegna örrar tækniþróunar í miðlun efnis. Sem dæmi má nefna að áhorfendur geta nú í auknum mæli sniðgengið auglýsingar með notkun nýrrar tækni, svo sem stafrænna upptökutækja og auknu úrvali rása, auk þess sem stafræn gagnvirk miðlun gefur fjölmiðlaþjónustuveitendum tækifæri til að afla tekna með fjölbreyttari hætti en áður. Til þess að bregðast við þessari þróun þarf fjölmiðlaþjónustuveitendum því að vera mögulegt að þróa nýjar leiðir til tekjuöflunar.

Mikill munur hefur fram til þessa verið á tekjuöflunarmöguleikum fjölmiðlaþjónustuveitenda á vettvangi hljóð- og myndmiðlunar á EES-svæðinu annars vegar og tekjuöflunarmöguleika fjölmiðlaþjónustuveitenda utan þess hins vegar vegna þeirra takmarkana sem sjónvarpstilskipunin setti þeim fyrr nefndu. Með hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni er þannig leitast við að koma til móts við kröfur evrópskra fjölmiðlaþjónustuveitenda um að rýmka ýmsar íþyngjandi takmarkanir í reglum um hljóð- og myndsendingar í viðskiptaskyni. Þannig eru felldar niður takmarkanir á daglegu magni viðskiptaorðsendinga auk þess sem reglur um auglýsingahlé eru rýmkaðar verulega. Þá er aðildarríkjunum gert kleift að heimila vöruinnsetningu og greiða götu þróunar á nýrri auglýsingatækni. Með þessu er einnig miðað að því að jafna samkeppnisstöðu á milli þeirra fjölmiðlaþjónustuveitenda sem bjóða upp á hefðbundnar sjónvarps- og/eða hljóðvarps útsendingar annars vegar og þeirra sem bjóða upp á hljóð- og/eða myndmiðlunarefni eftir pöntun hins vegar.

Rétt er að taka fram að í frumvarpinu er gert ráð fyrir tilkomu nýrrar auglýsingatækni í hljóð- og myndmiðlun á borð við gagnvirkar auglýsingar og skjáskiptar auglýsingar. Um slíkar auglýsingar gilda sömu reglur og um aðrar hljóð- og myndsendingar í viðskiptaskyni eftir því sem við á. Í því sambandi er sérstaklega áréttað að skjáskiptar auglýsingar sem og táknmyndir gagnvirkra auglýsinga skulu falla innan þess tímaramma sem markaður er fyrir auglýsingar og fjarsöluinnskot í 41. gr. frumvarpsins auk þess sem þær skulu skýrt aðgreindar frá dagskrárefni í samræmi við 1. mgr. 37. gr. frumvarpsins. Þess ber að geta að skjáskiptar auglýsingar eru bannaðar í mörgum aðildarríkjum EES-samningsins en ekki þykir rétt að taka upp bann að því leyti hér á landi enda er tilkoma slíkra auglýsinga til þess fallin að auka verulega tekjumöguleika fjölmiðlaþjónustuveitenda, einkum að því er varðar langa dagskrárliði á borð við knattspyrnuleiki og aðra kappleiki. Er með því fylgt í fótspor Bretlands og Þýskalands þar sem slíkar auglýsingar eru heimilar.

Brot á ákvæðum þessa kafla varða öll stjórnvaldssektum samkvæmt 54. gr. frumvarpsins sem og refsingu samkvæmt 56. gr. þess. Rétt er að áréttta í því sambandi að kaupendur viðskiptaorðsendinga bera ábyrgð á efni þeirra samkvæmt b-liðum 1. mgr. 50. og 51. gr. frumvarpsins. Liggja ekki fyrir hver kaupandi er ber viðkomandi efnisstjóri og/eða ábyrgðarmaður fjölmiðlaþjónustuveitanda ábyrgð á efni hennar samkvæmt c-liðum sömu ákvæða.

#### *Um 37. gr.*

Í frumvarpsgreininni eru settar fram almennar meginreglur um viðskiptaorðsendingar og fjarsölu sem taka til allra fjölmiðla eftir því sem við á.

Í 1. mgr. er kveðið almennt á um auðkenningu viðskiptaorðsendinga og fjarsölu. Greinin er efnislega samhjóða 16. gr. núgildandi útvarpslaga að teknu tilliti til rýmkaðs gildissviðs frumvarpsins. Þá á greinin sér samsvörun í 6. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu þar sem kveðið er á um að auglýsingar skuli þannig úr garði gerðar að ekki leiki vafi á að um auglýsingar sé að ræða auk þess sem þær skuli skýrt aðgreindar frá öðru efni fjölmiðla. Auðkenningarskyldan nær því til viðskiptaorðsendinga í bæði prentmiðlum og rafrænum ritmiðlum sem og viðskiptaorðsendinga og fjarsölu í hljóð- og myndmiðlum, jafnt í línulegri og ólínulegri dagskrá.

Viðskiptaorðsendingar og fjarsala þurfa í öllum tilvikum að vera skýrt afmörkuð frá öðru hljóð- og myndmiðlunarefni og vera auðþekkjanleg sem slík. Að því er hljóð- og myndsendingar í viðskiptaskyni varðar er í 55. lið inngangsorða hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar skýrt tekið fram að auðkenningin megi ekki hindra fjölmiðlaþjónustuveitendur í að þróa nýja auglýsingatækni. Að breyttu breytanda eiga sömu sjónarmið við um aðra fjölmiðla, einkum rafræna ritmiðla þar sem tækniþróun er ör. Er því við það miðað í ákvæðinu að auðkenning skuli vera með þeim hætti sem best hentar því formi miðlunar sem notað er hverju sinni. Að því er hljóð- og myndmiðla varðar getur slík auðkenning meðal annars átt sér stað með myndskilti eða hljóðmerki og að því er prentmiðla og rafræna ritmiðla varðar með innrömmun auglýsingar. Fjölmiðlaþjónustuveitendur skulu þó í öllum tilvikum tryggja að einhvers konar auðkenning eigi sér stað enda er aðgreining viðskiptaorðsendinga og fjarsölu frá því efni sem lýtur ritstjórnarábyrgð viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda grundvallarþáttur í neytendavernd á þessum vettvangi.



Í 2. mgr. er annars vegar lagt bann við duldum viðskiptaorðsendingum og hins vegar við hljóð- og myndsendingum í viðskiptaskyni þar sem beitt er tækni sem hefur áhrif á fólk neðan marka meðvitaðrar skynjunar.

Hvað hið fyrr nefnda varðar tekur umrætt bann jafnt til allra fjölmiðla en um er að ræða nýmæli á vettvangi prentmiðla og rafrænna ritmiðla. Í ljósi sjónarmiða um aukna neytendavernd á þessum vettvangi þykir rétt að umrætt bann nái til allra fjölmiðla, enda verður að gera þá fortakslausu kröfu til fjölmiðlaþjónustuveitenda að þeir tryggi að neytendum sé ljóst hvenær um viðskiptaorðsendingar er að ræða eins og mælt er fyrir um í 1. mgr. 37. gr. frumvarpsins. Hvað hið síðar nefnda varðar tekur umrætt bann eðli málsins samkvæmt einungis til hljóð- og myndmiðla enda fæst ekki séð að slík tækni verði viðhöfð í öðrum tegundum fjölmiðla. Sambærileg ákvæði er að finna í 2. og 3. mgr. 16. gr. nógildandi útvarpslaga að teknu tilliti til rýmkaðs gildissviðs frumvarpsins en þau ákvæði eiga rætur sínar að rekja allt til sjónvarpstilskipunarinnar frá 1989. Nú er ákvæðið að finna í a og b liðum 1. mgr. 3. gr. e í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni. Sú breyting var gerð með hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni að aðildarríkjunum var heimilað að opna fyrir vöruinnsetningu og er með frumvarpinu lagt til að slíkar viðskiptaorðsendingar verði heimilaðar svo sem síðar greinir. Vöruinnsetning taldist áður til dulinna viðskiptaorðsendinga að nánar tilteknum skilyrðum uppfylltum en með hinum nýju reglum hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar sem með frumvarpinu er lagt til að leiddar verði í lög munu áhorfendur verða nægjanlega upplýstir um að um innsetningu vöru sé að ræða. Verði á slíkri auðkenningu misbrestur kann það þó að leiða til þess að um dulda viðskiptaorðsendingu teljist vera að ræða.

Hljóð- og myndsendingar í viðskiptaskyni þar sem beitt er tækni til að hafa áhrif á fólk neðan marka meðvitaðrar skynjunar hafa verið óheimilar allt frá því útvarpslögum nr. 68/1985, sem var breytt með lögum nr. 82/1993, en með þeim var sjónvarpstilskipunin frá 1989 innleidd. Hvorki í greinargerð með frumvarpi því sem varð að nefndum lögum né heldur í greinargerð með frumvarpi því sem varð að nógildandi útvarpslögum er útskýrt hvað átt er við með tækni sem ætlað er að hafa áhrif á fólk neðan marka meðvitaðrar skynjunar. Rétt þykir því að fara um það nokkrum orðum.

Viðskiptaorðsendingar sem ætlað er hafa áhrif neðan marka meðvitaðrar skynjunar (e. subliminal advertising) eru þannig úr garði gerðar að neytendur skynja þær ekki beint heldur er þeim beint að undirmeðvitund þeirra. Sem dæmi um slíkar viðskiptaorsendingar má nefna örstutt myndskaið eða einstaka ramma þar sem vörumerki bregður fyrir en áhorfandinn skynjar það ekki sem slíkt heldur síast það inn í undirmeðvitund hans. Slík tækni er nú víðast hvar bönnuð. Til frekari skýringar má í dæmaskyni nefna mál sem kom upp í Bandaríkjunum árið 2007 þar sem vörumerki McDonalds skyndibitastaðarins var látið bregða fyrir í einstökum ramma (1/30 úr sekúndu) í þáttaröðinni Iron Chef America á sjónvarpsstöðinni Food Network.

Í 3. mgr. er að finna reglur sem takmarka efni og innihald viðskiptaorðsendinga og fjarsölu. Greinin er nýmæli og er byggð á c-lið 1. mgr. 3. gr. e í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni en er hér ætlað víðtækara gildissvið og tekur einnig til viðskiptaorðsendinga í öðrum fjölmiðlum en þeim sem undir gildissvið tilskipunarinnar falla. Um er að ræða almennar meginreglur sem eru í samræmi við það markmið frumvarpsins að vernda almenna hagsmuni fjölmiðlanotenda, einkum og sér í lagi barna og ungmenna sem og mannréttindi í víðtækum

skilningi, þó þannig að ekki sé gengið óhóflega á tjáningarfrelsi eða frelsi til eðlilegrar markaðsfærslu á vörum og þjónustu. Greinin þarfnast að öðru leyti ekki skýringa.

Í 4. mgr. kemur m.a. fram að viðskiptaorðsendingar og fjarsala fyrir tóbaksvörur, áfengi og lyfseðilsskyld lyf séu óheimilar. Greinin er byggð á d-f-liðum hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar þó svo að gengið sé nokkuð lengra með frumvarpinu að því er áfengi varðar auk þess sem greinin tekur jafnt til allra fjölmiðla. Þá er í frumvarpsgreininni kveðið á um bann við viðskiptaorðsendingum og fjarsölu fyrir happdrættis- og veðmálastarfsemi sem ekki hefur leyfi hér á landi lögum samkvæmt. Um nýmæli í löggjöf á þessum vettvangi er að ræða en nú þegar er óheimilt samkvæmt viðkomandi sérlögum að auglýsa umræddar vörutegundir. Þó þykir nauðsynlegt að taka almennt ákvæði þessa efnis upp í frumvarpið enda nær það til allra gerða viðskiptaorðsendinga sem og fjarsölu samkvæmt frumvarpinu en ekki aðeins hefðbundinna auglýsinga svo sem við á um bannreglur sérlaganna.

Markmið reglu 4. mgr. er meðal annars að vernda neytendur og takmarka neyslu á tóbaksvörum og áfengi. Þannig er tilgangur ákvæðisins öðru fremur að stuðla að bættu heilsufari almennings. Við gerð frumvarpsins kom það til skoðunar að ganga lengra og banna allar viðskiptaorðsendingar og fjarsölu sem stafa frá fyrirtækjum sem hafa það að meginstarfsemi að framleiða vörur af þessum toga og útiloka þannig í raun kynningu viðkomandi vörumerkja. Slíkt þótti þó ekki og að óbreyttu fær leið, meðal annars í því ljósi að samhliða þyrfti þá að taka upp og breyta með samræmdum hætti ákvæðum þeirra sérlaga sem setja kynningu og auglýsingu á slíkum vörum skorður.

Þá er sem að framan greinir það nýmæli lagt til, að viðskiptaorðsendingar og fjarsala fyrir happdrættis- og veðmálastarfsemi sem ekki hefur leyfi lögum samkvæmt hér á landi verði gerðar óheimilar. Um starfrækslu happdrættis gilda nú fyrirmæli laga nr. 38/2005. Þá gilda sérlög um starfsemi getrauna, sbr. lög nr. 59/1972 og lög um talnagetraunir (lottó) nr. 26/1986. Jafnframt gilda sérlög um einstök happdrætti svo sem Happdrætti Háskóla Íslands, SÍBS, Íslandsspil og DAS. Meginþættir happdrættislöggjafarinnar fela það í sér að hér á landi mega þeir einir reka happdrættis- og veðmálastarfsemi sem til þess hafa sérstakt leyfi, það er að segja framangreindir aðilar. Samkvæmt 1. mgr. 11. gr. laga nr. 38/2005 varðar það sektum eða fangelsi allt að sex mánuðum ef maður a) af ásetningi eða stórfelldu gáleysi rekur happdrættis- eða veðmálastarfsemi hér á landi án þess að hafa til þess happdrættisleyfi samkvæmt lögunum eða b) af ásetningi eða stórfelldu gáleysi auglýsir, kynnir eða miðlar hvers konar upplýsingum um happdrætti, sem ekki hefur verið veitt leyfi fyrir samkvæmt lögunum eða uppfyllir skilyrði laganna. Það mun vera óumdeilt, meðal annars samkvæmt upplýsingum svokallaðrar fastanefndar dómsmálaráðherra um happdrættismál, að eftirliti og refsivörslu með ólögumtri happdrættisstarfsemi sé ábótavant. Það er því samdóma álit þeirra sem á þessu sviði starfa að þörf úrbót fælist í því að eftirlit hér að lútandi yrði í höndum Fjölmiðlastofu að því er tekur til viðskiptaorðsendinga og fjarsölu þar sem um óheimila happdrættis- og veðmálastarfsemi er að ræða.

Í lögum um tóbaksvarnir nr. 6/2002 er í 7. gr. lagt bann við hvers konar auglýsingum á tóbaki og reykfærum svo sem það er nánar útfært í lagatextanum. Eftirfylgni með því banni er síðan á hendi heilbrigðisnefnda sem geta beitt dagsektum við nánar tilgreind skilyrði en brot á auglýsingabanninu varðar sektum en fangelsi allt að tveimur árum séu sakir miklar eða brot ítrekað. Þá er nauðsynlegt að geta þess að samkvæmt 9. gr. laga nr. 18/2003 um

Lýðheilstöð er tóbaksvarnarráði ætlað víðtækt hlutverk við tóbaksvarnir. Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. tóbaksvarnarlaganna er sú undantekning gerð frá banni á tóbaksauglýsingum að það nær ekki til slíkra auglýsinga í erlendum ritum, þ.e. rita sem gefin eru út erlendis af erlendum aðila og á erlendu tungumáli, enda sé megintilgangur ritsins ekki að auglýsa tóbak.

Í 20. gr. áfengislaga nr. 75/1998 eru hvers konar auglýsingar á áfengi bannaðar. Brot gegn auglýsingabanninu varðar sektum eða fangelsi allt að sex árum. Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. laga um Lýðheilsustöð nr. 18/2003 er áfengis- og vímuvarnarráði ætlað sérstakt eftirlitshlutverk með framkvæmd löggjafar um áfengis- og vímuvarnir og samkvæmt 2. mgr. 6. gr. sömu laga skal ráðið stuðla að samræmingu og samvinnu allra þeirra aðila sem að málaflokknum koma, þar á meðal refsivörslukerfisins. Auglýsingabann vegna áfengis er þó ekki fremur en sambærilegt bann við tóbaksauglýsingum fortakslaust. Samkvæmt 1. tölul. 4. mgr. 20. gr. áfengislaga eru auglýsingar heimilaðar í erlendum ritum, þ.e. ritum sem gefin eru út erlendis af erlendum aðila og á erlendu tungumáli, enda sé megintilgangur ritsins ekki að auglýsa áfengi. Samkvæmt 2. og 3. tölul. er síðan um frekari undanþágur að ræða sem ekki skipta þó máli í þessu samhengi.

Lyfjalög nr. 93/1994 banna að megin stefnu til lyfjaauglýsingar, sbr. 1. mgr. 13. gr., með þeim undantekningum þó sem reifaðar eru í 6. kafla laganna. Eru þau frávik og undantekningar margþættar en eftirlit þar að lútandi er í höndum Lyfjastofnunar, sem ætlað er afar víðtækt valdsvið varðandi eftirlit með lyfjaauglýsingum svo sem nánar er kveðið á um í viðkomandi kafla laganna. Hins vegar er tekið fram í 2. másl. 1. mgr. 16. gr. að óheimilt sé þó að auglýsa lausasölulyf í sjónvarpi. Var greininni sérstaklega breytt að þessu leyti með 1. gr. laga nr. 55/1995. Rökstuðningur í lögskýringargögnum varðandi breytinguna er þó ekki veigamikill. Þar segir aðeins að nauðsynlegt þyki að bann það sem fyrirhugað sé að setja við sjónvarpsauglýsingum lausasölulyfja eigi sér skýra lagastöð. Lyfjastofnun eru síðan ætluð margþætt úrræði til þess að bregðast við brotum á lyfjaauglýsingum, sbr. nánari fyrirmæli í 47. gr. laganna. Um refsingar er mælt fyrir í 48. gr. laganna og geta þær numið allt frá sektum til tveggja ára fangelsis.

Með frumvarpinu er lagt til að bann þetta við auglýsingum lausasölulyfja í hljóð- og myndmiðlum verði upphafið, sbr. og samhliða breyting á 2. másl., 1. mgr., 16. gr. lyfjalaga, sbr. 66. gr. frumvarpsins. Er í flesta staði talið heppilegra að reglur hér að lútandi séu í samræmi við hið samevrópska regluverk að þessu leyti og verður ekki skýrlega komið auga á þau sérstöku rök sem fremur útheimti slíkt bann hér á landi en í löndum Evrópu almennt. Er því gert ráð fyrir að hljóð- og myndsendingar í viðskiptaskyni á lausasölulyfjum verði almennt heimilaðar á sama hátt og slíkar viðskiptaorðsendingar í öðrum fjölmiðlum en þó með þeim takmörkunum sem leiðir af 6. kafla frumvarps þessa, sem og 6. kafla lyfjalaga nr. 93/1994 með síðari breytingum.

Af þessu má ljóst vera að skörun verður á milli ákvæða frumvarpsgreinarinnar, verði hún lögleidd, og tilvitnaðra sérlagaákvæða. Er þá rétt að ítreka þá grundvallarástæðu þessa að umrædd sérlög taka einungis til auglýsinga og eftir atvikum kostunar en ekki annarra tegundaviðskiptaorðsendinga eða fjarsölu. Því hafa ákvæði frumvarpsins almennt víðtækari skírskotun en bannákvæði nefndra sérlaga. Sem dæmi í því sambandi má nefna að það fortakslausa bann sem lagt er til með frumvarpinu er tóbaksvörur varðar tekur einnig til vöruinnsetningar í hljóð- og myndmiðlunarefni sem á uppruna sinn í ríkjum utan EES. Því er samkvæmt frumvarpinu t.d. óheimilt að sýna kvikmyndir og þáttaraðir frá Bandaríkjunum þar

sem tóbaksframleiðendur greiða fyrir vöruinnsetningu. Þar sem umrætt bannákvæði er samhljóða ákvæði hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar og aðildarríkjunum þar með í raun öllum skylt að leiða það í lög mun það sama gilda á öllu EES-svæðinu. Þannig má búast við því að sérútgáfur á bandarískum kvikmyndum og þáttaröðum, þar sem tekið er tillit til þessa, verði framleiddar fyrir evrópskan markað. Fjölmíðlaþjónustuveitandi þarf því alltaf að leita upplýsinga um það hvort efni keypt frá ríkjum utan EES-svæðisins hafi að geyma vöruinnsetningu á umræddum vörutegundum. Hátti svo til er honum óheimilt að sýna efnið nema að það eða þau myndskreið þar sem viðkomandi vara er innsett séu klippt út.

Enn fremur þykir rétt að hnykkja á bannreglum þessum hér, m.a. vegna þess að fyrirmæli þessa efnis eiga samleið með öðrum ákvæðum frumvarpsins og því eðlilegt að Fjölmíðlastofa annist að einhverju leyti eftirfylgni með slíku banni á sama hátt og öðrum reglum um efni og innihald annarra viðskiptaorðsendinga sem og fjarsölu.

Að öllu framangreindu virtu má því segja að a.m.k. tvenn stjórnvöld fari með eftirlit vegna kynningar og markaðssetningar tóbaks, áfengis og lyfja. Engum slíkum aðila er hins vegar til að dreifa hvað varðar óleyfilega happdrættis- og veðmálastarfsemi. Þessu eftirliti til viðbótar kemur síðan hið hefðbundna refsivörslukerfi. Þau nýmæli eru hins vegar ráðgerð í frumvarpi þessu, svo sem nánari grein er gerð fyrir í viðurlagakafla frumvarpsins og athugasemdum með honum, að ekki kemur til opinberrar meðferðar vegna brota á frumvarpi þessu nema að undangenginni kæru Fjölmíðlastofu. Um nánari útfærslu viðurlaga verður eðli málsins samkvæmt fjallað í greinargerð með viðurlagakafla. Um lagaskil í þessu sambandi er þó óhætt að fullyrða að komi upp brotasamsteypa vegna skörunar refsíákvæða frumvarps þessa og tilvitnaðra sérrefislaga sýnist einsýnt að sérrefsilagaákvæðin tæmi sök í tilviki hefðbundinna auglýsinga, sem og þeirrar kynningar annarrar sem þau taka mögulega til en refsíákvæðum frumvarps þessa verði beitt um aðrar viðskiptaorðsendingar auk fjarsölu, sem ekki falla þar undir.

#### *Um 38. gr.*

Svo sem útlitað er í athugasemdum með 28. gr. frumvarpsins hefur hún að geyma meginákvæði þess um vernd barna gegn skaðlegu efni. Í frumvarpsgrein þessari er hins vegar að finna sérreglu um vernd barna gegn ótilhlýðilegum viðskiptaorðsendingum og fjarsölu. Hinu almenna ákvæði 28. gr. er þó eðli málsins samkvæmt einnig ætlað að taka til efnis viðskiptaorðsendinga og fjarsölu eftir því sem við á. Sú tilhögun að fyrirmælum sem sérstaklega er ætlað að vernda hagsmuni barna sé skipað í tvö aðskilin ákvæði á sér samsvörun í núgildandi útvarpslögum svo sem nánar greinir í athugasemdum með 28. gr. frumvarpsins. Þannig er sértækt ákvæði um vernd barna gegn ótilhlýðilegum auglýsingum í 20. gr. gildandi útvarpslaga. Fyrirmynd ákvæðisins er sótt í g-lið 1. mgr. 3. gr. e) í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni.

Umrædda reglu var þegar að finna í 16. gr. sjónvarpstilskipunarinnar frá 1989 og hefur hún litlum efnisbreytingum tekið þó svo reglunni hafi verið skipað á nýjan stað með hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni og við hana aukið með tilliti til rýmkaðs gildissviðs tilskipunarinnar. Frumvarpsgreinin er því í meginatriðum efnislega samhljóða 20. gr. gildandi útvarpslaga en er eðli málsins samkvæmt ætlað víðtækara gildissvið þar sem hún tekur einnig til viðskiptaorðsendinga í öðrum fjölmiðlum. Rétt er að taka fram að í 7. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu er að finna ákvæði sambærilegs efnis sem tekur til allra auglýsinga, þar á meðal auglýsinga í fjölmiðlum. Þar er mælt fyrir um að auglýsingar skuli

miðast við að börn sjái þær og heyri og megi þær á engan hátt misþjóða þeim. Þar er jafnframt mælt fyrir um að í auglýsingum verði að sýna sérstaka varkárni vegna trúgirnri barna og unglunga og áhrifa á þau auk þess sem gæta skuli að því að sýna hvorki né lýsa hættulegu atferli eða atvikum komi börn fram í auglýsingum.

Í upphafi 1. mgr. ákvæðisins er almenn vísiregla þar sem fram kemur að viðskiptaorðsendingar og fjarsala skuli þannig úr garði gerð að ekki valdi börnum siðferðilegum eða líkamlegum skaða. Í stafliðum a-e er svo að finna upptalningu á nokkrum atriðum sem óheimilt er að viðhafa í viðskiptaorðsendingum og fjarsölu sem beint er að börnum. Ekki er um tæmandi talningu tilvika að ræða og því ótækt að gagnálykta frá ákvæðinu. Stafliðir a, b, d og e eru efnislega samhljóða stafliðum a-d í 20. gr. gildandi útvarpslaga og þykja því ekki þarfnast frekari skýringa að öðru leyti en því að áréttta ber að þeir taka nú til viðskiptaorðsendinga í öllum fjölmiðlum. Stafliður c felur á hinn bóginn í sér nýmæli.

Nýmæli c-liðar er til komið vegna 2. mgr. 3. gr. e) í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni. Með henni var sett nýtt ákvæði sem á efnislega samstöðu með reglu g-liðar 1. mgr. sömu greinar. Í ákvæðinu er mælt fyrir um að aðildarríkin og framkvæmdastjórnin skuli hvetja veitendur fjölmiðlaþjónustu til að þróa siðareglur um óviðeigandi hljóð- og myndsendingar í viðskiptaskyni, sem fylgi eða séu hluti af dagskrárlíðum fyrir börn og varða matvæli og drykkjarvörur sem innihalda næringarefni og efni sem hafa næringar- og lífeðlisfræðileg áhrif, einkum fitu, transfitusýrur, salt/natríum og sykur, og ekki er mælt með að sé í óhóflegum mæli hluti af mataræði. Umrætt ákvæði tilskipunarinnar er einkum tilkomið vegna ört vaxandi ofþyngdar og offitu á meðal barna og ungmenna og er liður í að stemma stigu við þeim heilsufarsvanda sem að steðjar sökum þess.

Við lagasetningu og lagaframkvæmd hér á landi er ekki hefð fyrir því að mælt sé fyrir um það í lögum að fulltrúar einstakra atvinnugreina setji sér sjálfir bindandi efnisreglur og annist í kjölfarið framkvæmd þeirra. Í þeim tilvikum sem slíkt hefur verið reynt hefur það almennt ekki gefist sem skyldi. Í ljósi þessa sem og þeirrar viðhorfskönnunar sem lýst er í almennum athugasemdum við frumvarp þetta og leiddi í ljós að langflestir vildu banna auglýsingar á sælgæti, skyndibita, sykrudum mat- og drykkjarvörum og sykrudu morgunkorni sem beint er að börnum er lagt til að ákvæði þetta verði í lög leitt. Í IV. kafla áður nefndra leiðbeiningarreglna talsmanns neytenda og umboðsmanns barna er svo sem áður greinir sérstaklega fjallað um markaðssókn sem beinist að börnum í sjónvarpi. Þar kemur fram að ef matvæli eru auglýst 10 mínútum fyrir eða 2 mínútum eftir barnatíma eða annað efni sem höfðar til barna yngri en 12 ára skuli það aðeins vera matvæli sem geta talist holl og að vöru- og kennimerki kostunaraðila með matvæli sem ekki uppfylla þær kröfur skuli ekki sýnd eða nefnd í tengslum við barnaefni.

Hugmyndir um lagasetningu í þessa veru eru ekki nýjar af nálinni og má í því sambandi nefna að á 135. löggjafarþingi 2007–2008 kom fram tillaga til þingsályktunar (Þskj. 47. - 47. mál.) um takmörkun auglýsinga á óhollri matvöru sem beint er að börnum. Þar var lagt til að Alþingi ályktaði að fela heilbrigðisráðherra að kanna grundvöll fyrir setningu reglna um takmörkun auglýsinga á matvöru sem beint er að börnum ef matvaran inniheldur mikla fitu, sykur eða salt, með það að markmiði að sporna við offitu, einkum meðal barna og ungmenna. Þó svo að regla c-liðar eigi rætur að rekja til hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar þykir verndarandlag hennar þess eðlis að rétt sé að hún gildi jafnframt um viðskiptaorðsendingar í öðrum fjölmiðlum. Þá er mikilvægt að fram komi að með

Þessu er ekki lagt almennt bann við auglýsingu eða annars konar kynningu á þess háttar matvælum eða drykkjarvöru heldur er markaðssetningu þeirra gagnvart börnum sett sérstök takmörk.

Fyrirmæli frumvarpsgreinarinnar eiga það sammerkt að vera matskennd. Er Fjölmíðlastofu því ætlað nokkuð svigrúm við mat á því hvort einstakar viðskiptaorðsendingar eða fjarsala brjóti í bága við þau og má búast við að inntak þeirra skýrist frekar í framkvæmd þegar á líður. Í ljósi þess að viðurlög við brotum á ákvæðinu felast í stjórnvaldssektum og/eða refsingum er hins vegar ljóst að mat hér að lútandi sætir nokkrum skorðum jafnt að formi sem efni.

Loks er rétt að taka fram að nokkur skörun er á milli áður nefnds ákvæðis 7. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu annars vegar og frumvarpsgreinarinnar hins vegar. Frumvarpsgreinin tekur þó til allra viðskiptaorðsendinga sem og fjarsölu auk þess sem hún hefur viðtækari skírskotun að öðru leyti. Neytendastofa fer með eftirlit með framkvæmd umrædds ákvæðis á sama hátt og annarra ákvæða nefndra laga og getur lagt stjórnvaldssektir á fyrirtæki sem brjóta gegn því auk þess sem slíkt brot varðar refsingu ef sakir eru miklar. Eðli málsins samkvæmt er ekki um það að ræða að bæði Fjölmíðlastofa og Neytendastofa geti lagt á stjórnvaldssekt vegna sama brotsins og má því gera ráð fyrir því að stjórnvöldin tvö þurfi að hafa með sér samráð í þeim málum sem upp koma að þessu leyti.

#### *Um 39. gr.*

Með frumvarpsgreininni er lagt til að vöruinnsetning í hljóð- og myndefni verði heimiluð með þeim skilyrðum sem þar greinir. Greinin er nýmæli. Hún er reist á 3. gr. g í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni sem svo er nánar skýrð í 60.-63. lið inngangsorða hennar. Með nefndri 3. gr. g er aðildarríkjunum í sjálfs vald sett hvort þau heimila vöruinnsetningu eður ei auk þess sem kveðið er á um þau skilyrði sem þurfa að vera uppfyllt sé svo gert.

Svo sem að framan greinir er með frumvarpinu lagt til að vöruinnsetning verði heimiluð, þó einungis fyrir aðra fjölmiðlaþjónustuveitendur en Ríkisútvarpið, sbr. 65. gr. frumvarpsins. Með því er reynt að auka möguleika fjölmiðlaþjónustuveitenda og annarra framleiðenda hljóð- og myndefnis til tekjuöflunar og tryggja samkeppnishæfni þeirra á alþjóðlegum vettvangi. Þær tækniframfarir sem orðið hafa á síðastliðnum árum hafa gert það að verkum að mun auðveldara er fyrir notendur að sniðganga auglýsingahlé í línulegri dagskrá, t.d. með notkun aðgangskassa með hörðum diskum sem einungis taka upp dagskrárefni en sleppa alfarið auglýsingahléum. Það hefur leitt til þess að fjölmiðlaþjónustuveitendur eiga æ erfiðara með að fjármagna starfsemi sína. Því þykir rétt að fjölmiðlaþjónustuveitendur fái aukin tækifæri til að fjármagna starfsemi sína með vöruinnsetningu.

Hugtakið vöruinnsetning er skilgreint í 2. gr. frumvarpsins en þar kemur fram að vöruinnsetning er allar gerðir hljóð- og myndsendinga í viðskiptaskyni sem taka til eða vísa til vöru, þjónustu eða vörumerkis hennar með þeim hætti að þær komi fram í dagskrárlið gegn greiðslu eða öðru endurgjaldi. Nánari skýringu á hugtakinu vöruinnsetning er að finna í greinargerð með 2. gr. frumvarps þessa. Við það sem þar kemur fram er þó rétt að bæta að það skiptir ekki máli í þessu sambandi hver þiggur greiðslu eða annað endurgjald fyrir vöruinnsetninguna. Þannig getur það t.d. verið viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitandi, framleiðandi hljóð- og myndefnisins eða jafnvel þeir einstaklingar sem koma að framleiðslu

efnisins. Með öðru endurgjaldi er í skilgreiningunni t.d. átt við það þegar greitt er fyrir vöruinnsetningu með vörum eða þjónustu.

Í 1. mgr. er vöruinnsetning heimiluð í kvikmyndaverkum, myndum og þáttaröðum gerðum fyrir fjölmiðlaþjónustu, íþróttapáttum og léttum skemmtidagskrám. Í greininni er að finna tæmandi talningu á því hljóð- og myndefni þar sem vöruinnsetning gegn fjárgreiðslu er leyfileg. Þannig er vöruinnsetning gegn fjárgreiðslu t.d. óheimil í fréttum og fréttatengdu efni.

Í 2. mgr. er svo lagt til að vöruinnsetning verði jafnframt heimiluð í öðru hljóð- og myndefni að því tilskildu að ekki komi fjárgreiðsla fyrir heldur aðeins að tiltekna vörur séu afhentar eða þjónusta veitt án endurgjalds, svo sem leikmunir eða verðlaun, í því skyni að þau verði hluti af dagskrárlíð.

Með 3. mgr. er lagt til að vöruinnsetning gegn greiðslu verði ávallt óheimil í hljóð- og myndefni sem ætlað er börnum. Með ákvæðinu er verið að uppfylla þau skilyrði sem sett eru að þessu leyti í 2. tölul. 2. mgr. 3. gr. g í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni. Frumvarpið gerir þó ráð fyrir að vöruinnsetning í hljóð- og myndefni sem ætlað er börnum verði heimil að því tilskildu að vörur séu afhentar eða þjónusta veitt án endurgjalds, svo sem leikmunir eða verðlaun, í því skyni að þau verði hluti af dagskrárlíð. Er þetta í samræmi við þá almennu vernd barna gegn ákveðnu hljóð- og myndefni sem hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni er ætlað að efla. Helgast þetta einkum af því að börn eru sérlega viðkvæm að þessu leyti þar sem þau hafa ekki þroska til að skilja á milli hvers kyns viðskiptaorðsendinga og annars efnis.

Í 4. mgr. er kveðið á um ákveðin skilyrði sem vöruinnsetning þarf að uppfylla. Í a-lið kemur fram að vöruinnsetning megi ekki snerta innihald hljóð- og myndefnisins að öðru leyti né hafa áhrif á ábyrgð og ritstjórnarlegt sjálfstæði fjölmiðlaþjónustuveitandans. Með ákvæði þessu er ætlunin að koma í veg fyrir að hljóð- og myndefni snúist um þá vöru eða þjónustu sem um er að ræða hverju sinni eða að hún verði meginumfjöllunarefni þess. Aukinheldur er því ætlað að tryggja það að sá sem greiðir fyrir vöruinnsetningu hafi ekki áhrif á ritstjórnarstefnu fjölmiðlaþjónustuveitandans eða dagskrárgerð. Þannig má sá sem greiðir fyrir vöruinnsetningu ekki hafa áhrif á tímasetningu útsendingar þegar um línulega dagskrá er að ræða svo dæmi sé nefnt. Á sama hátt og þegar dagskrárlíðir eru kostaðir er sú hættu fyrir hendi að þeir sem greiða fyrir vöruinnsetningu freisti þess að hafa áhrif á þess háttar atriði. Í b og c-liðum kemur svo fram að ekki megi beinlínis hvetja til kaupa eða leigu á vörum eða þjónustu sem og að varan eða þjónustan skuli ekki vera sett fram á óþarflega áberandi hátt.

Ákvæðunum er ætlað að skapa skýr skil á milli hljóð- og myndefnis með vöruinnsetningu annars vegar og auglýsinga, kostunar og fjarsölu hins vegar. Með þeim er jafnframt lögð áhersla á að sú vara eða þjónusta sem um er að ræða hverju sinni verði eðlilegur hluti af viðkomandi dagskrárlíð. Í d-lið er svo að finna reglu um það að áhorfendum skuli gerð grein fyrir því á skýran hátt að í viðkomandi dagskrárlíð sé vöruinnsetning og frá hverjum hún stafar. Ákvæði þessu er ætlað að tryggja að áhorfandinn sé upplýstur um það hver hefur greitt fyrir vöruinnsetningu í viðkomandi dagskrárlíð og að hann átti sig á eðli hennar sem viðskiptaorðsendingar. Þess ber þó að gæta að sú auðkenning sé fram sett með viðeigandi hætti og beri hvorki keim af auglýsingu né kostunartilkyningu. Þannig skal tilkyning um vöruinnsetningu vera enn einfaldari en kostunartilkyning þar sem nafn, vörumerki eða annað auðkenni eins eða fleiri aðila sem vöruinnsetning stafar frá komi fram á einum og

sama rammanum. Er því ekki gert ráð fyrir að slíkar tilkynningar hafi að geyma myndir, myndskaið, tónlist eða annað sem tengist ímynd þeirra sem vöruinnsetning stafar frá. Hafa ber hugfast að tilkynningu um vöruinnsetningu er fyrst og fremst ætlað að upplýsa notendur um að vöruinnsetning sé til staðar í viðkomandi dagskrárlið og frá hverjum hún stafar en ekki að kynna viðkomandi aðila.

Í 5. mgr. er svo lagt til að fjölmiðlaþjónustuveitanda, sem ekki hefur sjálfur framleitt það hljóð- og myndefni sem um er að ræða eða það verið framleitt í umboði hans eða af tengdum fyrirtækjum, verði heimilt að falla frá auðkenningarskyldu samkvæmt d-lið 4. mgr. frumvarpsins. Þetta er álitafni sem mikið var rætt á vettvangi ESB við setningu hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar og niðurstaðan varð sú að rétt væri að veita slíka heimild. Um valkvæða heimild er að ræða en rétt þykir að hún verði lögleidd hér þar sem ella er óeðlilega þung skylda lögð á fjölmiðlaþjónustuveitendur að þessu leyti. Þetta mun einkum koma til skoðunar þegar um efni sem keypt er frá ríkjum utan EES-svæðisins er að ræða en þar kunna að gilda rýmri reglur um vöruinnsetningu en lagðar eru til í tilskipuninni. Þess ber þó að gæta að þessi heimild hefur ekki áhrif á reglu 4. mgr. 37. gr. frumvarpsins þar sem fortakslaust bann er lagt við hljóð- og myndsendingum í viðskiptaskyni fyrir tóbaksvörur, áfengi og lyfseðilsskyld lyf. Fjölmiðlaþjónustuveitendur þurfa því ávallt að afla upplýsinga um það hvort vöruinnsetningu á nefndum vörutegundum sé að finna í því efni sem þeir festa kaup á og gera viðeigandi ráðstafanir ef svo er.

#### *Um 40. gr.*

Í frumvarpsgreininni er fjallað um svo kallaðar sýndarauglýsingar í myndefni. Ákvæðið er nýmæli en ekki er gert ráð fyrir slíkum viðskiptaorðsendingum í nógildandi útvarpslögum þó svo að nauðsynleg tækni hafi í raun þegar verið til staðar þegar þau voru sett. Segja má að samkvæmt nógildandi lögum séu sýndarauglýsingar í raun óheimilar enda uppfylla þær ekki skilyrði laganna um aðskilnað auglýsinga frá dagskrárefni, falla ekki innan þess tímaramma sem auglýsingum er ætlaður auk þess sem unnt er að líta svo á að um duldar auglýsingar sé að ræða. Þrátt fyrir það eru slíkar auglýsingar algengar hér á landi, einkum í sjónvarpsútendingum frá íþróttaviðburðum. Í því skyni að eyða lagaóvissu að þessu leyti er því lagt til að sýndarauglýsingar verði heimilaðar að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Er það í samræmi við það sem tíðkast víða annars staðar í Evrópu.

Þá kemur skýrt fram í 67. lið leiðbeinandi reglna framkvæmdastjórnar ESB 2004/C 102/02 um túlkun á tilteknum ákvæðum sjónvarpstilskipunarinnar að slíkar auglýsingar séu samþýðanlegar tilskipuninni að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Sýndarauglýsing er eins og fram kemur í skýringum með 2. gr. frumvarpsins ein tegund viðskiptaorðsendinga en fellur þó ekki undir hugtakið auglýsing eins og það er skilgreint í frumvarpinu. Hugtakið er ítarlega skilgreint í minnisblaði Samtaka evrópskra útvarpsstöðva frá árinu 2000 þar sem mælt er með skýrum reglum um þess konar auglýsingar (e. EBU Memorandum on Virtual Advertising – The need for a clear framework for virtual advertising). Um sérstaka tegund auglýsinga er að ræða sem ekki lúta að öllu leyti sömu reglum og hefðbundnar auglýsingar og svipar í raun fremur til vöruinnsetningar. Samkvæmt þeirri skilgreiningu hugtaksins sem lögð er til í 2. gr. frumvarpsins er sýndarauglýsing auglýsing sem ekki er til staðar á vettvangi upptöku myndefnis en er bætt við þannig að hún birtist við útsendingu eða annars konar miðlun efnisins. Slíkri tækni er einkum beitt þegar um miðlun myndefnis frá íþróttaviðburðum, menningarviðburðum eða öðrum sambærilegum viðburðum er að ræða. Sem dæmi í því



sambandi má nefna þegar auglýsingum á og umhverfis íþróttaleikvanga er breytt eða þeim bætt við með þessum hætti. Þegar svo háttar til eru viðkomandi auglýsingar því ekki til staðar á leikvanginum sjálfum heldur er þeim bætt við þannig að þær birtast við útsendingu eða annars konar miðlun efnisins.

Í ljósi framangreindrar sérstöðu sýndarauglýsinga er eðli málsins samkvæmt hvorki gerð sú krafa að þær falli innan sérstakra auglýsingatíma né heldur að þær rúmist innan þess tíma sem fjölmiðlaþjónustuveitendum er markaður til miðlunar auglýsinga og fjarsöluinnskota. Efni slíkra auglýsinga má þó að sjálfsögðu ekki brjóta í bága við ákvæði frumvarpsins og um þær gilda sömu reglur og um aðrar hljóð- og myndsendingar í viðskiptaskyni að því leyti.

Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins er lagt til að sýndarauglýsingar verði heimilar í myndefni að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Þau skilyrði sem lagt er til að verði lögtekin eru byggð á áður nefndum leiðbeinandi tilmælum framkvæmdastjórnar ESB. Í samræmi við það sem þar kemur fram er mælt fyrir um að staðsetning auglýsingarinnar sé eðlilegur hluti af umhverfi viðkomandi dagskrárliðar og raski ekki möguleikum áhorfenda á að fylgjast með framvindu hans (a-liður); að auglýsingin sé hvorki í andstöðu við efni dagskrárliðarins né skerði rétt réttthafa (b-liður) og að áhorfendum sé greint frá því á skýran hátt að sýndarauglýsingar komi fyrir í viðkomandi dagskrárlið og frá hverjum þær stafa, m.a. þannig að dagskrárliður með sýndarauglýsingum sé auðkenndur á viðeigandi hátt við upphaf og lok hans og þegar dagskrárliðurinn hefst aftur eftir auglýsingahlé (c-liður). Tekið skal fram að öll framangreind skilyrði þurfa að vera uppfyllt til þess að slík auglýsing sé heimil.

Í fyrirmælum a-liðar 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar felst m.a. að sýndarauglýsing skuli einungis birtast á sérstökum þar til gerðum stöðum á vettvangi útsendingar. Þannig er t.d. óheimilt að birta sýndarauglýsingar á einstökum leikmönnum eða öðrum einstaklingum sem koma fyrir í viðkomandi útsendingu sem og á tækjum eða öðrum munum sem eru hluti þar af. Í dæmaskyni má nefna að óheimilt væri að birta sýndarauglýsingu á knetti eða marki í útsendingu frá knattleik eða eftir atvikum hljóðfæri í útsendingu frá tónlistarviðburði.

Í fyrirmælum b-liðar 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar felst m.a. að slíkar auglýsingar mega ekki vera í andstöðu við samninga þeirra aðila sem að viðkomandi viðburði standa við auglýsendur, kostendur og aðra sambærilega aðila og má almennt ætla að samþykki skipuleggjanda viðburðarins þurfi til birtingar sýndarauglýsingar með þessum hætti. Þá þarf að gæta að réttindum handhafa útsendingaréttar í þessu sambandi.

Í fyrirmælum c-liðar 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar er svo gerð sú sjálfsagða krafa að áhorfendur séu upplýstir um birtingu sýndarauglýsinga í viðkomandi dagskrárlið. Er hér um að ræða sambærilega reglu og lögð er til um vöruinnsetningu í hljóð- og myndefni í d-lið 4. mgr. 39. gr. frumvarpsins.

Með 2. mgr. er svo lagt til að sýndarauglýsingar verði aldrei heimilar í myndrefni sem ætlað er börnum. Er þetta lagt til með hliðsjón af þeirri almennu vernd barna gegn ákveðnu myndefni sem frumvarpinu er ætlað að efla.

#### *Um 41. gr.*

Í frumvarpsgreininni er fjallað um tíma fyrir auglýsingar og fjarsöluinnskot í hljóð- og myndefni. Ákvæði um þetta efni er nú að finna í 17. og 18. gr. útvarpslaga en með frumvarpinu eru lagðar til þó nokkrar breytingar á þeim til samræmis við breytt fyrirmæli hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar. Greinin er byggð á 10., 11. og 18. gr. tilskipunarinnar. Með

þeim breytingum sem gerðar voru á tilskipuninni og hér er lagt til að lögteknað verði er stefnt að auknum sveigjanleika fyrir fjölmiðlaþjónustuveitendur hvað þetta varðar. Bent hefur verið á að áhorfendur geti nú í auknum mæli sneitt hjá auglýsingum og fjarsöluinnskötum, m.a. með notkun stafrænna upptökutækja með hörðum diskum og vegna aukins fjölda rása. Sú vernd sem takmörkunum af því tagi sem hér eru til umfjöllunar er ætlað að veita, hefur því ekki sömu þýðingu fyrir áhorfendur og áður.

Til glöggvunar og samanburðar þykir rétt að gera stuttlega grein fyrir reglum nógildandi laga að þessu leyti. Samkvæmt 17. gr. nógildandi laga skulu auglýsingar og fjarsöluinnskot fluttar í sérstökum auglýsingatíma á milli dagskrárliða og eru einstök innskot ekki leyfð nema í undantekningartilvikum. Þó er heimilt að rjúfa einstaka dagskrárliði með auglýsingatíma og fjarsöluinnskötum enda leiði það ekki til afbökunar eða röskunar á dagskrárefni með þeim þröngu skilyrðum sem kveðið er á um í staflíðum a-c í 3. mgr. 17. gr. Samkvæmt 4. mgr. er svo óheimilt að skjóta auglýsingum eða fjarsöluinnskötum í guðþjónustur eða trúarlega dagskrá, fréttir og fréttatengt efni sem og dagskrá fyrir börn. Þrönga heimild er þó að finna til innskota í fréttatengda dagskrárliði ef þeir eru lengri en 30 mínútur.

Samkvæmt 18. gr. nógildandi laga eru svo settar þær skorður að hlutfall auglýsingatíma í sjónvarpi má ekki fara yfir 15% þó með heimild til hækkunar í 20% ef með eru talin fjarsöluinnskot. Þetta hlutfall má ekki fara yfir 20% á sömu klukkustund. Frá þessu eru svo gerðar undantekningar ef um er að ræða tilkynningar frá sjónvarpsstöðinni sjálfri eða tilkynningar um opinbera þjónustu eða hjálparbeiðnir.

Með frumvarpsgreininni er lögð til bæði breyting og rýmkun á framangreindum reglum. Með 1. mgr. er lagt til að sú meginregla að auglýsingar og fjarsöluinnskot skuli að jafnaði flutt í sérstökum auglýsingatímum víki og við taki sú meginregla að auglýsingum og fjarsöluinnskötum megi skjóta inn í dagskrárliði, þó þannig að slíkt hafi ekki áhrif á framvindu þeirra, að teknu tilliti til eðlilegra hléa og til lengdar og eðlis dagskrárliðarins, sem og að gættum rétti rétthafa. Þannig er lagt til að heimilt verði að skjóta auglýsingum og fjarsöluinnskötum inn í dagskrárliði með þeim takmörkunum þó sem greinir í 3. mgr. Í stað undanþægrar bannreglu tekur því við matskennd heimild. Mat að þessu leyti er á hendi viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda en sætir eftirliti Fjölmiðlastofu og mögulegum viðurlögum verði talið að brotið hafi verið gegn ákvæðinu, sbr. IX. kafla frumvarpsins.

Við mat á því hvort auglýsingum og fjarsöluinnskötum er skotið inn í dagskrárlið með viðeigandi hætti skal m.a. lítið til sjónarmiða á borð við skil í framvindu leikins efnis, skiptingu á umfjöllunarefni eða tilkomu nýs þátttakanda þegar um heimildarefni, umræðuþætti eða aðra sambærilega dagskrárliði er að ræða, skil á milli einstakra verka þegar um tónlistarþætti er að ræða, skil á milli atriða í léttum skemmtidagskrám og keppnishléa þegar um miðlun efnis frá íþróttaviðburðum er að ræða. Rétt er að taka fram að Evrópuþingurinn hefur fjallað um túlkun samsvarandi ákvæðis sjónvarpstilskipunarinnar í máli nr. C-245/01, *RTL Television GmbH gegn Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk*. Í því máli sagði dómstóllinn m.a. að ákvæðinu væri ætlað að sætta ólíka hagsmuni fjölmiðlaþjónustuveitanda og auglýsenda annars vegar og hagsmuni rétthafa og neytenda hins vegar. Í sama dómi kom aukinheldur fram að markmið ákvæðisins væri öðrum fremur að vernda neytendur fyrir óhóflegu áreiti sífelldra viðskiptaorðsendinga.

Misbrestur hefur verið á því að fyrirmælum gildandi laga að þessu leyti hafi verið fylgt í framkvæmd og eftirlit í raun verið afar veikt. Sú rýmkun sem hér er ráðgerð, sem og það mat sem lagt er í hendur einstakra fjölmiðlaþjónustuveitenda útheimtir því sannarlega virkt aðhald, sem Fjölmiðlastofu er ætlað að veita. Svo sem að framan greinir er ákvæðið reist á hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni. Engu að síður þykir rétt að þeir fjölmiðlaþjónustuveitendur sem miðla hljóðefni sæti sömu takmörkunum að þessu leyti líkt og samkvæmt 17. gr. núgildandi laga enda ljóst að sömu sjónarmið eiga við um slíkt efni hvað rof dagskrárliða varðar.

Í 2. mgr. er hlutfall auglýsinga og fjarsöluinnskota í myndefni ákvarðað 20% að hámarki á hverri klukkustund á sama hátt og samkvæmt 1. mgr. 18. gr. gildandi laga. Hins vegar er ekki kveðið sérstaklega á um tiltekið hámark auglýsinga og fjarsöluinnskota af heildarútsendingartíma. Er því bæði um einföldun og rýmkun að þessu leyti að ræða. Með sambærilegum hætti og í gildandi lögum er svo áréttað að ákveðnir þættir teljist ekki til auglýsinga í þessu sambandi. Þar er um að ræða nánar skilgreindar tilkynningar frá viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda sjálfum og tilkynningar um opinbera þjónustu og hjálparbeiðnir líknarstofnana sem birtar eru endurgjaldslaust.

Til skýringar má nefna í þessu sambandi að kynningarefni frá fjölmiðlaþjónustuveitanda sjálfum, þar sem t.d. eru auglýstir aðrir dagskrárliðir sem sýndir verða í línulegri dagskrá eða kynning á hljóð- og myndmiðlunarefni eftir pöntun frá sama fjölmiðlaþjónustuveitanda fellur ekki undir fyrrgreint hámark auglýsinga og fjarsöluinnskota á klukkustund. Þá falla tilkynningar um opinbera þjónustu og hjálparbeiðnir líknarstofnana sem ekki er sérstaklega greitt fyrir utan við fyrrgreint hámark. Slíkar tilkynningar geta t.d. varðað almannahagsmuni eða verið auglýsingar um fjársöfnun fyrir tiltekið málefni. Lagt er til að umrætt ákvæði nái einungis til myndefnis á sama hátt og 1. mgr. 18. gr. gildandi laga enda framboð hljóðefnis mun meira en myndefnis og valfrelsi neytenda að þessu leyti því ríkara. Eru því rök ekki talin standa til þess að lögfesta sambærilega takmörkun að því er hljóðefni varðar.

Þó svo að lagt sé til að gildandi reglur verði rýmkaðar í samræmi við framangreint er engu að síður og að sjálfsögðu gerð afdráttarlaus krafa um að auglýsingar og fjarsöluinnskot séu skýrt aðgreind frá dagskrárefni. Það á einnig við um auglýsingar þar sem beitt er nýrri auglýsingatækni á borð við skjáskiptar auglýsingar og gagnvirkar auglýsingar. Slíkar auglýsingar í línulegri dagskrá skulu því vera auðkenndar með viðeigandi hætti í samræmi við 1. mgr. 37. gr. frumvarpsins og falla innan þess tímaramma sem markaður er í frumvarpsgreininni.

Hvað gagnvirkar auglýsingar í línulegri dagskrá varðar skal táknmynd sú sem leiðir áhorfandann að hinni eiginlegu auglýsingu birtast innan hefðbundins auglýsingatíma. Þegar áhorfandinn hefur valið táknmyndina breytist sú þjónusta sem um ræðir þó úr því að vera línuleg útsending í það að vera myndmiðlun eftir pöntun og skal þá lúta þeim reglum sem um slíka þjónustu gilda. Af þessu leiðir að hin gagnvirka auglýsing sem slík þarf eðli málsins samkvæmt ekki að rúmast innan nefndra tímamarka þó svo að táknmyndin skuli birtast innan þeirra marka.

Í 3. mgr. er síðan frekari takmörkun á reglu 1. mgr., sem á rætur að rekja til 10. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar. Nánar tiltekið er um það að ræða að óheimilt er að rjúfa útsendingu mynda sem gerðar eru fyrir sjónvarp, kvikmyndaverka og fréttapátta með

auglýsingum og/eða fjarsöluinnskotum oftast en einu sinni fyrir hvert tímabil í dagskránni sem er að minnsta kosti 30 mín. Þessi sérstaka takmörkun tekur hins vegar ekki til þáttaraða, framhaldspáttá og heimildarmynda, en um slíkt efni gildir einungis hin almenna takmörkun 1. mgr. Með þessu er ætlunin að notendur geti óhindrað fylgt efnispræði viðkomandi hljóð- eða myndefnis. Er litið svo á að þau verk sem samkvæmt ákvæðinu er óheimilt að rjúfa oftast en á 30 mínútna fresti séu þess eðlis að þau þarfnist sérstakrar verndar, m.a. í höfundarréttarlegu tilliti, auk þess sem litið til þeirrar sérstöðu sem allt fréttatengt efni hefur eðli málsins samkvæmt. Er því gert ráð fyrir því að umrætt ákvæði gildi einnig um fréttabætti í hljóðmiðlun.

Í 4. mgr. er loks tekið fram að óheimilt sé að rjúfa útsendingu á guðspjónustu eða sambærilegum trúarathöfnum og fréttum með auglýsingum og fjarsöluinnskotum. Ákvæði þetta er efnislega samhjóða ákvæði 4. mgr. 17. gr. núgildandi laga að undanskildu því að fyrirmæli um fréttatengda dagskrárlíði er að finna í 3. mgr. ákvæðisins og fyrirmæli um dagskrá fyrir börn í 5. mgr. þess. Tekið skal fram að frumvarpið gerir ráð fyrir því að notað verði orðið fréttabættir fyrir slíkt efni þar sem það þykir skýrara.

Í 5. mgr. er svo að meginstefnu til að finna nýmæli en lagt er til að auglýsingar og fjarsöluinnskot verði óheimil í dagskrá sem ætluð er börnum yngri en 12 ára. Hæfilegt þykir að bann þetta hefjist 5 mínútum áður en dagskrá ætluð börnum yngri en 12 ára hefst og ljúki 5 mínútum eftir að útsendingu slíkrar dagskrár lýkur. Rétt er að geta þess að samkvæmt 4. mgr. 17. gr. gildandi laga er óheimilt að skjóta auglýsingum og fjarsöluinnskotum inn í útsendingu á dagskrá fyrir börn. Ákvæði frumvarpsins á sér því að nokkru leyti samsvörum í gildandi lögum þó svo að með því sé að sínu leyti gengið nokkuð lengra í vernd barna á þessum vettvangi.

Markaðssetning gagnvart börnum er afar umdeild og nýtur sú skoðun æ meira fylgis að auglýsingum skuli ekki beint sérstaklega að börnum. Ástæða þess er fyrst og fremst sú að börn geta ekki talist upplýstir og sjálfstæðir neytendur vegna áhrifagirni og reynsluleysis auk þess sem þau hafa ekki fjárræði. Að mati margra eiga börn rétt á vernd gegn sífelldu áreiti auglýsenda sem gefa þeim misvísandi skilaboð, stundum þvert á það sem uppalundur þeirra eru að vinna að.

Við setningu hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar var rík áhersla lögð á aukna vernd barna að þessu leyti og er hliðstæð ákvæði og hér er lagt til að verði í lög leidd að finna í löggjöf ýmissa aðildarríkja EES-samningsins. Þá er rétt að geta þess að umboðsmaður barna og talsmaður neytenda hafa frá árinu 2005 beitt sér í sameiningu fyrir frekari takmörkunum á markaðssókn gagnvart börnum. Má í þessu sambandi nefna að talsmaður neytenda og umboðsmaður barna settu 28. janúar 2009 leiðbeiningarreglur um aukna neytendavernd barna þar sem leitast er við að finna gott jafnvægi varðandi mörk við markaðssókn fyrirtækja gagnvart börnum og unglingum. Í 1. tölul. IV. kafla reglnanna er kveðið á um að auglýsingar skuli ekki að vera í barnatíma í sjónvarpi.

Eins og lýst er í almennum athugasemdum með frumvarpi þessu lét Menntamálaráðuneytið framkvæma könnun meðal almennings hér á landi um viðhorf til auglýsinga sem beint er að börnum. Í ljós kom að rúmlega 70% aðspurða voru mjög andvígir eða frekar andvígir því að leyfa auglýsingar sem beint er að börnum í sjónvarpi.

Í ljósi þessa er lagt til að nefnt ákvæði verði í lög leitt. Hæfilegt þykir að takmörkun þessi taki jafnframt til 5 mínútna tímabils áður en útsending dagskár sem ætluð er börnum hefst og 5 mínútna tímabils eftir að slíkri dagskrá lýkur. Þá þykir rétt að miða við 12 ára aldursmark að þessu leyti en almennt er talið að fyrst um 12 ára aldur geti börn dregið eigin ályktanir og skilið efni af þessu tagi í réttu samhengi. Er þetta jafnframt í samræmi við lagasetningu á Norðurlöndum svo og áður nefndar leiðbeiningarreglur talsmanns neytenda og umboðsmanns barna sem miða einnig við 12 ára aldursmarkið.

#### *Um 42. gr.*

Reglum um kostun hljóð- og myndefnis var lítillega breytt með hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni. Er þar fyrst og fremst um breytta hugtakanotkun að ræða auk þess sem reglunum er nú skipað í 3. gr. f) í stað 17. gr. áður. Þá var bætt við heimild til að banna kostun á dagskrárefni fyrir börn, heimildarmyndum og trúarlegum dagskrárlíðum. Ekki þykir rétt að nýta þá heimild einkum þar sem slíkt er talið geta hamlað innlendra dagskrárgerð. Hvað kostun á barnaefni varðar er rétt að taka fram að samkvæmt 38. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að viðskiptaorðsendingar sem beint er að börnum sæti ákveðnum takmörkunum og á það ákvæði að sjálfsgöðu einnig við um kostun. Frumvarpsgreinin er því í meginatriðum efnislega samhljóða ákvæði 21. gr. núgildandi útvarpslaga.

Ákvæði 1.-3. mgr. eru samhljóða ákvæðum 1.-3. mgr. 21. gr. gildandi laga að öðru leyti en því sem leiðir af breyttri hugtakanotkun. Þá er lagt til að reglugerðarheimild sem nú er að finna í 2. másl. 3. mgr. 21. gr. gildandi laga og varðar sérstakar reglur er gilda skuli um kostun góðgerðar- og líknarfélaga verði ekki tekin upp í ákvæði laganna enda hefur slík reglugerð ekki verið sett og vandséð að þörf sé á sérreglum þar að lútandi. Eðli málsins samkvæmt þykja 1.-3. mgr. ekki þarfnast frekari skýringa.

Ákvæði 4. mgr. svarar að sínu leyti til ákvæði 4. mgr. 21. gr. gildandi laga en hefur þó verið aukið við það m.a. með tilliti til rýmkaðs gildissviðs frumvarpsins. Felur breytingin auk annars í sér að engum vafa er undirorpið að auðkenningarskyldan nær jafnt til hljóð- og myndmiðlunar eftir pöntun og línulegrar hljóð- og myndmiðlunar.

Eins og fram kemur í athugasemdum með 21. gr. í greinargerð sem fylgdi núgildandi útvarpslögum er of mikið um það að kostunartilkynningar séu jafnframt auglýsingar um vöru eða þjónustu kostanda sem er andstætt tilgangi kostunarheimildar tilskipunarinnar, þ.e. að gefa fyrirtækjum færi á að kynna ímynd sína um leið og þau leggja fé af mörkum til dagskrárgerðar. Þá var hnykkt á því að full ástæða væri til að fylgja reglum þessum betur eftir en verið hafði. Það hefur þó ekki tekist sem skyldi og eru kostunartilkynningar enn þessu marki brenndar.

Af framangreindum ástæðum þykir því rétt að skýra nánar hvað við er átt með kostun og hvernig kostunartilkynningar skulu aðgreindar frá öðrum hljóð- og myndsendingum í viðskiptaskyni á alþjóðavettvangi. Samkvæmt reglum Alþjóðaviðskiptaráðsins (ICC) um viðskiptaorðsendingar er hugtakið kostun skilgreint sem viðskiptasamningur þar sem kostandi til hagsbóta fyrir sjálfan sig skuldbindur sig til að kosta eða styrkja með öðrum hætti ákveðna vöru eða þjónustu með því að tengja ímynd sína, vörumerki, eigin vöru eða þjónustu við það sem kostað er í skiptum fyrir að hagnýta þau tengsl sem við það skapast í

hugum neytenda. Samkvæmt 2. gr. h) í sáttmála Evrópuráðsins um sjónvarp án landamæra (e. European Convention on Transfrontier Television) telst það kostun þegar aðili, sem hvorki starfar á vettvangi hljóð- eða myndmiðlunar né að framleiðslu slíks efnis, tekur með beinum eða óbeinum hætti þátt í fjármögnun dagskrárliðar í því skyni að kynna nafn sitt, vörumerki, ímynd eða starfsemi. Kostun er tiltölulega nýtt fyrirbrigði á þessum vettvangi en það fór að bera á þess háttar viðskiptaorðsendingum í kringum 1980 og þá aðallega í tengslum við útsendingar frá íþróttaviðburðum. Frá miðjum 9. áratug síðustu aldar hefur kostun þó aukist stöðugt, einkum á vettvangi myndmiðlunar, og er vinsælt myndmiðlunarefni nær undantekningalaust kostað í dag.

Í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni hefur frá upphafi verið gerður skýr greinarmunur á auglýsingum og kostun. Kostunartilkyningar teljast því ekki til auglýsinga í skilningi tilskipunarinnar. Kostaðir dagskrárliðir þurfa svo sem áður greinir að vera auðkenndir sem slíkir þannig að nafn, vörumerki eða annað auðkenni kostanda komi fram í upphafi viðkomandi dagskrárliðar, á meðan á honum stendur og/eða við lok hans. Enn fremur þarf að koma skýrt fram að umræddur dagskrárliður sé kostaður af viðkomandi aðila. Þess þarf þó að gæta að kostunartilkyningar séu skýrt aðgreindar frá hefðbundnum auglýsingum og öðrum viðskiptaorðsendingum. Þær skulu því ekki hafa að geyma atburði eða atburðarás eða líkjast uppbyggingu auglýsinga að öðru leyti. Þá mega þær heldur ekki hafa að geyma ítarlegar upplýsingar um kostanda eða starfsemi hans, svo sem upplýsingar um staðsetningu og opnunartíma. Í slíkum tilkyningum er þó heimilt að vísa til ákveðinnar vöru eða þjónustu sem einkennir starfsemi kostanda sem og notast við einstök vígorð sem eru hluti af ímynd hans. Kostunartilkyningum er því ætlað það hlutverk annars vegar að gera áhorfendum og/eða hlustendum ljóst að aðrir en fjölmiðlaþjónustuveitandinn hafi tekið þátt í fjármögnun á tilteknu hljóð- og/eða myndmiðlunarefni og hins vegar að minna á kostanda sem slíkan en ekki að kynna eða auglýsa sérstaka vöru eða þjónustu.

Rétt er að taka fram að framangreind afmörkun á hugtakinu kostun og inntaki kostunartilkyninga er reist á ákvæðum og inngangsorðum hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar að þessu leyti og þar af leiðandi hefði framkvæmd samsvarandi ákvæða útvarpslaga réttilega átt að vera með sama hætti. Þessu hefur þó ekki verið framfylgt hér á landi fram til þessa og má því segja að kostunartilkyningar hafi að nokkru leyti runnið saman við auglýsingar ef frá er talin skipan þeirra í línulegri dagskrá, en þær hafa eðli málsins samkvæmt ekki verið hluti af hefðbundnum auglýsingatímum.

Í 5. mgr. er svo kveðið á um að óheimilt sé að aðrir en fjölmiðlaþjónustuveitendur kosti almennt dagskrárgerð þótt ekki gildi það um einstaka dagskrárliði. Samsvarandi ákvæði hefur verið í útvarpslögum frá því útvarpsrekstur var gefinn frjáls með útvarpslögum nr. 68/1985 og er slíkt ákvæði að finna í 5. mgr. 21. gr. gildandi laga. Rökin er þau sömu nú sem fyrr að komið sé í veg fyrir að einstaklingar, einstök fyrirtæki, stofnanir, stjórnamálasamtök o.s.frv., geti í áróðurs- og auglýsingaskyni mótað og kostað almenna dagskrá fjölmiðlaþjónustuveitenda. Beinist vernd reglunnar því fyrst og fremst að ritstjórnarlegu sjálfstæði einstakra fjölmiðlaþjónustuveitenda.

Regla 4. mgr. 37. gr. frumvarpsins tekur nú yfir þau efnisatriði sem kveðið á um í 6. mgr. 21. gr. gildandi laga þar sem hið nýja hugtak viðskiptaorðsending tekur einnig til kostunar.

*Um 43. gr.*

Frumvarpsgreinin á sér að nokkru leyti samsvörun í ákvæði 19. gr. gildandi útvarpslaga um fjarsölupætti þó svo að gildissvið frumvarpsgreinarinnar sé nokkuð rýmra auk þess sem það er einfaldara. Ákvæðið er byggt á 18. gr. a) og 19. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar. Ákvæðið hefur að geyma sérreglur um fjölmiðlaþjónustu á vettvangi hljóð- og myndmiðlunar sem eingöngu er helguð auglýsingum, fjarsölu og kynningu í eigin þágu og fjarsölupætti en slík fjölmiðlaþjónusta er um sumt sérstaks eðlis.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um að ákvæði laganna skuli gilda að breyttu breytanda um fjölmiðlaþjónustu sem eingöngu er helguð auglýsingum, fjarsölu eða kynningu í eigin þágu. Þá er eðli málsins samkvæmt tekið fram að ákvæði 33, 34. og 41. gr. skuli þó ekki gilda um slíka þjónustu. Ákvæði 1. mgr. er byggt á 19. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar og á sér að nokkru leyti samsvörun í 2. mgr. 19. gr. núgildandi útvarpslaga.

Í 2. mgr. er sérákvæði um fjarsölupætti í fjölmiðlaþjónustu sem ekki er eingöngu helguð fjarsölu. Samkvæmt ákvæðinu skulu þeir standa yfir í að minnsta kosti 15 mínútur órofið og vera skýrt auðkenndir með myndskilti, hljóðmerki eða öðrum þeim hætti sem best hentar því formi miðlunar sem notað er. Ákvæðið á sér samsvörun í 1. mgr. 19. gr. núgildandi útvarpslaga en er hér nokkuð breytt með hliðsjón af þeim breytingum sem gerðar voru á 18. gr. a í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni.

Í 3. mgr. er svo kveðið á um að ákvæði laga um húsgöngu- og fjarsölusamninga skuli gilda um fjarsölu samkvæmt lögum þessum eftir því sem við á. Ákvæði þetta er samhljóða 3. mgr. 19. gr. gildandi laga.

#### *Um VII. kafla; Reglur um flutning myndefnis.*

Lagt er til að lögfest verði ákvæði um rétt og skyldu til flutnings á sjónvarpsútsendingum. Þessum ákvæðum er ætlað að stuðla að aðgengi notenda að fjölbreyttu sjónvarpsefni og draga úr áhrifum lóðréttis eignarhalds á fjölmiðlum og dreifikerfum.

Ákvæðin eiga við um stafræn fjarskiptanet sem flutt geta sjónvarpsútsendingar. Til fjarskiptaneta teljast bæði fjarskiptanet sem eingöngu eru notuð til sjónvarpsútsendinga og fjarskiptanet sem notuð eru til að veita annars konar fjarskiptaþjónustu, sbr. skilgreiningu í 13. tölulið 3. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003. Mikil aukning á sér nú stað í notkun stafrænnar sjónvarpsþjónustu. Gert er ráð fyrir því að sjónvarpsþjónusta verði nær eingöngu flutt á stafrænu formi frá og með árinu 2012, sbr. áform um endurskoðun fjarskiptaáætlunar sem eru í samræmi við skuldbindinga okkar samkvæmt EES-samningnum.

Stafrænar sjónvarpsútsendingar er hægt að flytja á ýmiskonar fjarskiptanetum. Þau stafrænu fjarskiptanet sem flestir nota til móttöku sjónvarpsútsendinga hér á landi eru annars vegar þráðlaus UHF og MMDS net Vodafone og hins vegar ADSL net Símans. Þá hefur einnig átt sér stað víðtæk uppbygging ljósleiðarakerfa í þéttbýli á undanförunum árum og er þegar búið að tengja bæjarfélög og hverfi í stærri þéttbýliskjörnum slíku kerfi. Stafræn fjarskiptanet geta flutt mikinn fjölda sjónvarpsdagskráa og þess vegna er yfirleitt mögulegt að koma flestum ef ekki öllum íslenskum sjónvarpsútsendingum til notenda í gegnum eitt og sama netið. Ákvæðum um flutningsskyldu og flutningsrétt er ætlað að tryggja að notendum standi til boða fjölbreytt úrval sjónvarpsefnis án þess að þeir þurfi að tengjast mörgum fjarskiptanetum. Ákvæðunum er einnig ætlað að koma í veg fyrir að fyrirtæki eða samstæður fyrirtækja sem

hafa bæði yfirráð yfir sjónvarpsefni og fjarskiptanetum noti þá aðstöðu sína með því að binda framboð á efni við ákveðin fjarskiptanet (lóðrétt eignarhald).

Að sönnu breytist allt umhverfi fjölmiðla, þ.m.t. hið lagalega, á undrahraða. Á einu ári gerist oft meira á þessu réttarsviði en á heilu áratugunum á öðrum sviðum. Allt að einu er þó nauðsynlegt að setja þá stöðu sem nú blasir við á fjölmiðla- og fjarskiptamarkaði í sögulegt samhengi. Árið 2004 keypti Síminn meirihluta í Íslenska sjónvarpsfélaginu (Skjárinn). Sama ár keypti Og Fjarskipti dótturfélög fjölmiðlafyrirtækisins Norðurljós þ.á.m. hljóð- og myndmiðlafyrirtækið 365 miðla sem nú heitir Sýn. Með umræddum fyrirtækjakaupum tryggðu fjarskiptafyrirtækin sér sjónvarpsefni til dreifingar um fjarskiptanet sín. Kaup þeirra fólu í sér samruna í skilningi 18. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Báðir samrunarnir voru í ákvörðununum Samkeppnisráðs nr. 10. og 12/2005 taldir leiða til eða styrkja markaðsráðandi stöðu hinna sameinuðu fyrirtækja. Við samrunana urðu til tveir hópar fyrirtækja sem hvor um sig var settur saman af fjarskiptafyrirtæki og fjölmiðlaþjónustuveitanda. Að öllu óbreyttu hefðu þessar fyrirtækjablokkir, sem áttu og eiga að hluta til enn allar vinsælustu einkareknu sjónvarpsstöðvarnar hér á landi, yfir að ráða langmestum hluta af öllu eftirsóknarverðu erlendu sjónvarpsefni sem einkareknum stöðvum stendur til boða. Auk þess skiptu umrædd fjarskiptafyrirtæki, Síminn og Vodafone og félög þeim tengd, í grundvallaratriðum með sér íslenska fjarskiptamarkaðnum. Að mati Samkeppnisráðs var ljóst að samrunarnir myndu leiða til mikillar samþjöppunar á þeim samkeppnismörkuðum sem þeir hefðu áhrif á. Samþjöppunin gæti leitt til útilokunar keppinauta frá viðkomandi mörkuðum og skaðað hag neytenda, sérstaklega þegar til lengri tíma væri litið, með því að fyrirtækin samtvinnuðu og vöndluðu saman ólíkri þjónustu fjarskipta- og fjölmiðlunar og með því að mismuna öðrum sem á markaðnum störfuðu.

Í tilvitnuðum ákvörðunum Samkeppnisráðs kom fram að samkeppnisyfirvöld heimiluðu samrunana með skilyrðum. Skilyrði fyrir samruna Símans og Íslenska sjónvarpsfélagsins voru m.a. að Síminn byði öðrum fyrirtækjum upp á flutning sjónvarpsefnis og að Íslenska sjónvarpsfélagið veitti öðrum fyrirtækjum aðgang að sjónvarpsefni. Skilyrði fyrir samruna Vodafone og 365 miðla var m.a. að 365 miðlar veittu öðrum fyrirtækjum aðgang að sjónvarpsefni, en ekki var kveðið á um skyldu til að flytja sjónvarpsútsendingar fyrir aðra aðila.

Frá árinu 2005 þegar ákvarðanirnar voru teknar hefur landslag fjölmiðla og fjarskipta að sönnu breyst. Allskyns breytingar hafa orðið á þeim félagasamstæðum sem um er að ræða og þá hafa rekstrarskilyrði og afkoma bæði í fjölmiðlum og fjarskiptum versnað til muna á síðustu misserum. Allt að einu er það svo að ákveðin grundvallaratriði eru óbreytt. Ráðandi fyrirtæki þ.e. Síminn og Skjárinn annars vegar og Sýn (áður 365 miðlar) og Vodafone hins vegar geta í krafti stærðar sinnar boðið heildarlausnir fyrir heimili, þ.m.t. stafrænar sjónvarpsrásir, hljóð- og myndmiðlun eftir pöntun, heimasíma, nettengingu, farsíma og hverja þá þjónustu sem þróuð verður í framtíðinni. Síminn stendur vel að vígi með öflugt fjarskiptakerfi auk eignarhalds á fjölmiðlaþjónustuveitanda sem býður fría sjónvarpsrás (Skjár Einn), erlent endurvarp (Skjár Heimur) og myndmiðlun eftir pöntun (Skjár Bíó). Sýn (áður 365 miðlar) hafa sterka stöðu sem stærsti fjölmiðlaþjónustuveitandinn á þessum markaði. Þar er um að ræða flestar einkareknar íslenskar sjónvarpsstöðvar og einkaréttasamningar á vinsælu erlendu íþróttæfni, s.s. ensku knattspyrnuna og Formúlu 1. Fyrirtækin sem um ræðir eru í dag með samninga um dreifingu sjónvarpsútsendinga hvort fyrir annað. Það var þó ekki fyrr en eftir að samkeppnisyfirvöld höfðu sett skilyrði vegna samruna fjölmiðla- og



fjarskiptafyrirtækjanna að samningar um gagnkvæma dreifingu komust á. Því þarf að tryggja að áfram verði í boði flutningur á sjónvarpsútsendingum ótengdra fyrirtækja og ekki síst þarf að huga að möguleikum nýrra fjölmiðlaþjónustuveitenda til þess að koma útsendingum sínum til notenda. Koma verður í veg fyrir að það ástand skapist að notendur standi frammi fyrir því að við val á fjölmiðlaþjónustuveitanda eða fjarskiptafyrirtæki takmarkist aðgangur þeirra að efni. Það er að sjálfsgöðu fagnaðarefni þegar slíkt er tryggt með frjálsum samningum. Það væri hins vegar óvarlegt að treysta því að slíkt verði jafnan leyst á grundvelli samninga. Til þess að tryggja þessi markmið til frambúðar er heldur ekki nægilegt að styðjast við framangreindar ákvarðanir samkeppnisyfirvalda, sem beinast aðeins að tilteknum fyrirtækjum við tilteknar aðstæður og leggja þar að auki aðeins flutningsskyldu á aðra fyrirtækjasamstæðuna. Það er því talin þörf á því að lögfesta reglur um flutningsrétt og flutningsskyldu.

Þess má geta að í tillögum nefndar menntamálaráðherra um íslenska fjölmiðla frá því í apríl 2005 kemur fram eftirfarandi forsenda fyrir því að sett verði í lög ákvæði um flutningsrétt og flutningsskyldu:

„Nefndin telur það ekki samræmast hagsmunum neytenda að val þeirra á dreifiveitu geti mögulega ráðið kostum þeirra á efnisveitum. Nauðsynlegt er að neytendur geti valið þá efnisveitu sem þeir helst kjósa, sem og dreifiveitu óháð efninu.“

Nefndin taldi jafnframt að vegna smæðar og sérstöðu íslenska markaðarins væri mikilvægt að lögfesta reglur um flutningsrétt og flutningsskyldu. Slík löggjöf myndi auka val neytenda og draga úr áhrifum lóðréttis eignarhalds. Þá taldi nefndin að meginregluna um samningsfrelsi milli fjölmiðlaþjónustuveitanda (efnisveitu) og dreifiveitu yrði að virða, en stjórnvöldum yrði falið að skera úr kæmu upp ágreiningsmál.

Þá er í Fjarskiptaáætlun 2005-2010, sem gefin var út af samgönguráðuneytinu árið 2005, jafnframt að finna skýr pólitísk markmið hvað varðar stafrænt sjónvarp, en þar segir:

„Æskilegt er að dreifing á hljóðvarpi og sjónvarpi þróist yfir í „lárétt“ fyrirkomulag, þ.e. að skýr aðgreining verði milli þeirrar starfsemi sem lýtur að dreifingu merkisins annars vegar og framleiðslu og sölu myndefnis hins vegar. Þetta myndi auðvelda nýjum aðilum að komast inn á markaðinn og koma í veg fyrir að stærri fyrirtæki sætu ein að dreifikerfunum. Þannig er mikilvægt að aðgengi neytenda að sjónvarpsefni sé ekki bundið við háhraðatengingar eða dreifinet frá tilteknum aðila. Slíkt fyrirkomulag skekkir samkeppnisstöðu þeirra sem framleiða og dreifa efni.“

Þó að ekki sé minnst á flutningsreglur í Fjarskiptaáætlun er talið æskilegt að skýr skil séu milli dreifingar sjónvarpsefnis annars vegar og framleiðslu og sölu efnisins hins vegar. Þá er talið mikilvægt að aðgengi neytenda að sjónvarpsefni sé ekki bundið við dreifikerfi tiltekinna aðila. Segja má að sú aðgreining sem leiðir af flutningsreglum og felur í sér aðgreiningu dreifiveitna og fjölmiðlaþjónustuveitenda með þessum hætti samræmist vel Fjarskiptaáætlun samgönguráðuneytisins.

Reglur af þessum toga eru ekkert eyland og eiga sér fyrirmynd bæði vestan hafs og austan. Svokölluð must carry-regla er í gildi í mörgum ríkjum, þó jafnan með fremur þröngu gildissviði. Það eru þó aðeins nokkur ár síðan hugtakið flutningsskylda vann sér þegnrétt í

Evrópu. Árið 1999 lét framkvæmdastjórn Evrópusambandsins gera úttekt á fjarskiptalöggjöf í álfunni með tilliti til samkeppni og frjálsræðis og hófst þá umræða um setningu reglna um flutningsskyldu í framhaldi af því. Upphaflega var litið svo á að reglur um flutningsskyldu yrðu settar tímabundið þar sem ekki yrði þörf fyrir þær í fjölrása sjónvarpskerfum stórra fyrirtækja á markaði. Ákveðið var að halda ákvæðinu inni en aðildaríkjum var gert að endurskoða lagasetningu um flutningsskyldu reglulega. Frá því hugtakið var fyrst sett hefur stefnumótun og túlkun á hugtakinu breyst nokkuð. Nú er ákvæðið að finna í 31. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/22/EB frá 7. mars 2002 um alþjónustu og réttindi notenda í sambandi við fjarskiptanet og þjónustu (Alþjónustutilskipun). Í greinargerð með fjarskiptalögum nr. 81/2003 er fjallað um nýmæli í tilskipuninni þar sem veitt er heimild til að setja reglur sem skylda aðila sem reka fjarskiptanet til þess að flytja ákveðna útvarpsdagskrá, eina eða fleiri samkvæmt ákvörðun stjórnvalda. Þá er tekið fram að slíka skyldu megi aðeins leggja á þegar sérstakar ástæður eigi við.

Engin dómafordæmi eru um 31. gr. alþjónustutilskipunarinnar. Framkvæmdastjórn ESB hefur hins vegar túlkað hana í tveimur vinnuskjöllum. Fyrra skjalið varðar sjónvarpsútsendingar almennt, en hið síðara varðar flutningsskyldu sérstaklega. Litið er svo á að þegar settar eru kvaðir um flutningsskyldu þurfi þær að vera málefnalegar án þess að flutningsskyldan sé skilgreind nákvæmlega. Þá skiptir máli að gerður sé sérstakur greinarmunur á fjölmiðlaþjónustuveitanda annars vegar og dreifiveitu hins vegar. Í löndum eins og Belgíu, Hollandi og Bretlandi eru kapalfyrirtæki hvort tveggja efnisveitur (fjölmiðlaþjónustuveitandi) og dreifiveitur. Í öðrum löndum, t.d. í Frakklandi, býður sitt hvort fyrirtækið almennt efni og dreifingu. Flutningsskylda hefur því verið útfærð með ólíkum hætti auk þess sem misjafnt er hvort þörf er fyrir þær yfirleitt í aðildaríkjunum. Ákvæði um flutningsskyldu var hugsað til þess að yfirvöld gætu lagt ákveðnar skyldur á fyrirtæki, sem væru ráðandi á markaði og dreifðu efni á ákveðnum tegundum fjarskiptaneta. Reglurnar voru í upphafi almennt túlkaðar þröngt og var í raun verið að tryggja fjölmiðlum, sem bjóða útvarpsþjónustu í almannapágu, eins og ríkissjónvarpsstöðvum, aðgang að lokuðum dreifikerfum eins og kapli eða ADSL. Dæmi um lönd sem túlka reglurnar með þessum hætti eru Bretland, Pólland og flæmski hluti Belgíu. Einnig eru dæmi um að flutningsskylda sé afar víðtæk og að jafnframt sé skylda að flytja fjarsölustöðvar, t.d. í Þýskalandi og á Möltu. Dæmi um flutningsskyldu á áskriftarsjónvarpsstöðvum má svo finna í franska hluta Belgíu. Hér að neðan er að finna töflu yfir þau aðildaríki Evrópusambandsins sem sett hafa ákvæði um flutningsskyldu í innlenda löggjöf sem samræmist 31. gr. alþjónustutilskipunarinnar að hluta eða öllu leyti.

**Listi yfir þau aðildaríki Evrópusambandsins sem sett hafa ákvæði um flutningsskyldu í innlenda löggjöf sem samræmist 31. gr. alþjónustutilskipunarinnar að hluta eða öllu leyti**

	Ákveðnar sjónvarpsstövar/ Specified broadcast channels	Einungis Kapall/ Cable only	Ákveðin markmið/ Clearly identified General Interest Objectives	Aðeins ríkissjónvarpsstöðvar/Only PSB	Greiðslur fyrir höfundarétt/ Copyright payment
Austurríki	Já	Já	Nei	Nei	Að mestu
Belgía	Að mestu	Að hluta	Að mestu	Að mestu	Já
Bretland	Já	Nei	Já	Já	Nei
Danmörk	Já	Nei	Já	Nei	Já

Finnland	Nei	Já	Nei	Nei	Nei
Frakkland	Já	Nei	Nei	Nei	Að mestu
Holland	Að mestu	Já	Já	Nei	Að mestu
Írland	Já	Já	Að hluta	Nei	Nei
Malta	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Pólland	Já	Já	Að hluta	Já	Já
Svíþjóð	Að mestu	Já	Að mestu	Nei	Já
Tékkland	Nei	Nei	Nei	Nei	Já
Ungverjaland	Já	Já	Nei	Nei	Að hluta
Þýskaland	Nei	Já	Já	Nei	Já

Eins og hér sést hafa ekki öll aðildaríkin tekið upp ákvæði um flutningsskyldu í lögum. Þá hafa aðildaríki útfært flutningsskyldu á sjónvarpsefni með afar ólíkum hætti. Þá er vert að nefna að stefna yfirvalda í Evrópu annars vegar og Bandaríkjunum hins vegar er afar ólík þegar kemur að flutningsskyldu. Evrópska módelið kveður á um að ákveðnar stöðvar geti óskað eftir flutningsskyldu vegna þess að efni þessara stöðva sé álitnið auka fjölbreytni í fjölmiðlum, hafi menningarlegt gildi og sé mikilvægt til að viðhalda og efla tungumál þjóðarinnar. Aðildaríkin hafa síðan túlkað flutningsskylduna með ólíkum hætti. Aftur á móti gerir bandaríska módelið ráð fyrir því að kapal- og gervihnattafyrirtæki flytji sjónvarpsdagskrár óháð innihaldi efnisins (e. content neutral) til að tryggja samkeppni á markaði. Þó má nefna að flutningsskylda hefur verið talin mikilvæg í Bandaríkjunum vegna þess að fjölmiðlar gegna veigamiklu hlutverki í að stuðla að lýðræðislegri umræðu. Hin bandaríska leið hefur talsvert verið gagnrýnd vegna þess að ekki er tekið tillit til innihalds þess efnis sem flutt er. Á meðan svo er þjóni flutningsskyldan ekki þeim lýðræðislega tilgangi sem henni er ætlað. Þá hefur verið bent á að fjarsölustöðvar geti óskað eftir flutningsskyldu. Slíkar stöðvar taki mikið pláss á dreifikerfum fjarskiptafyrirtækjanna og fjölmiðlaþjónustuveitendur sem bjóða myndefni sem gæti aukið fjölbreytni og hafa menningarlegt gildi komist ekki að.

Ákvæðið um flutningsskyldu á sér nú stoð í 22. gr. núgildandi útvarpslaga um aðgang að almennum fjarskiptanetum. Í ákvæðinu er fjallað um ósk útvarpsstöðva um að fá aðgang að kapalkerfum eða öðrum almennum fjarskiptanetum sem hagnýtt eru til útvarpsendinga. Er Póst- og fjarskiptastofnun ætlað að fara með málið eins og mælt er fyrir um í fjarskiptalögum. Regla þessi á sér einnig að nokkru leyti stoð í 55. gr. fjarskiptalaga, nr. 81/2003, sbr. og tilvitnaðar ákvarðanir samkeppnisyfirvalda frá því í mars 2005. Í 55. gr. fjarskiptalaga segir að skylda megi aðila, sem bjóða fjarskiptanet til dreifingar hljóð- og sjónvarpsendinga til almennings, til að flytja ákveðna útvarpsdagskrá þegar umtalsverður hluti notenda nýtir sér fjarskiptanetin til að taka á móti hljóð- og sjónvarpsútsendingum. Slíkar skyldur eru þó aðeins lagðar á þegar sérstaklega ríkar ástæður mæla með því. Með hliðsjón af þeirri stöðu, sem hefur verið uppi á hinum íslenska markaði, er talið nauðsynlegt að flutningsskylda nái ekki aðeins til fjölmiðla í almannaðjónustu heldur til allra fjölmiðla sem starfa á vettvangi myndmiðlunar hér á landi. Slíkt ákvæði myndi tryggja litlum fjölmiðlaþjónustuveitendum aðgang að dreifingu og þar með aðgang að markaðnum. Ef nýir fjölmiðlaþjónustuveitendur þyrftu að leggja út í miklar fjárfestingar í fjarskiptanetum til að komast inn á markaðinn yrði aðgangspröskuldurinn það hár að nær ógerlegt yrði fyrir þær að koma efninu á markað.

Talið er nauðsynlegt að reglan gangi í báðar áttir og því er lagt til að fjarskiptafyrirtækjum verði gert kleift að fá það efni sem þau kjósa (e. may carry/must offer). Hin hliðin á peningnum lítur þannig að stöðu lítilla dreifikerfa gagnvart stærri fjölmiðlaþjónustuveitendum. Í ljósi þess að ýmiskonar efni er aðeins aðgengilegt á ákveðnum dreifikerfum hefur í vaxandi mæli verið fjallað um nauðsyn þess á hinum samevrópska vettvangi að taka upp ákvæði um flutningsrétt. Ekki er kunnugt um að settar hafi verið reglur um flutningsrétt annars staðar, en tekið hefur verið á slíkum málum fyrir Evrópskum samkeppnisfyrirvöldum (sbr. t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli COMP/M.4504 – SFR/Télé 2 France).

Í Evrópu hafa yfirvöld gert sér grein fyrir því að það efni, sem áhorfendur vilja, hefur safnast á fárra hendur og er oft aðeins aðgengilegt á ákveðnum dreifileiðum. Þar sem áhorfendur velja sér efni, og tæknin og dreifileiðin skiptir þá minna máli, er nauðsynlegt fyrir fjarskiptafyrirtæki að hafa aðgang að efninu til að geta yfirleitt verið samkeppnishæf með sínar dreifileiðir. Vandamálið er því þekkt þótt ekki sé búið að bregðast við því með lagasetningu í Evrópu. Málið hefur hins vegar verið rætt ítarlega og má í því sambandi nefna skýrslu European Audiovisual Observatory í Strassborg þar sem kallaðir voru saman sérfræðingar alls staðar að úr álfunni til að ræða slíkar reglur og var skýrsla um málið birt í kjölfarið („To Have or Not to Have Must-Carry Rules“. IRIS Special. Strasbourg: European Audiovisual Observatory, 2005). Í skýrslunni er m.a. fjallað um aukna nauðsyn þess að líta til flutningsréttar, þar sem það er að verða erfiðara fyrir fjarskiptafyrirtæki að fá aðgang að eftirsóknarverðu efni en fyrir fjölmiðlaþjónustuveitendur að komast inn á fjarskiptanet með sjónvarpsdagskrár sínar, þar sem stafræn tækni hefur gert það að verkum að mun meiri bandbreidd er nú til ráðstöfunar en áður. Í þessu sambandi er einnig vert að benda á að í tilmælum Evrópuráðsins varðandi fjölbreytni í fjölmiðlun nr. R(2007) 2, er mælt til þess að aðildarríki tryggi fjölmiðlaþjónustuveitendum sanngjarnan aðgang að fjarskiptanetum og taki jafnframt til skoðunar hvort þörf sé á að setja reglur um aðgang fjarskiptafyrirtækja að sjónvarpsefni.

Við útfærslu flutningsreglna í frumvarpi þessu var m.a. litið til hinna ólíku fyrirmynda í Evrópu og Bandaríkjunum. Var litið til Evrópu vegna þess markmiðs að flutningsskylda geti aukið fjölbreytni í fjölmiðlum og hafi menningarlegt gildi. Afleiðingin af þeirri nálgun á flutningsskyldu er sú tillaga að hún muni ná jafnt til ríkissjónvarpsstöðva sem og sjónvarpsstöðva í eigu einkaaðila. Bandaríska módelið, þar sem ekki er tekin afstaða til innihalds efnisins, þótti hins vegar ekki þjóna markmiðum notenda nægilega vel. Því er jafnframt lagt til í frumvarpinu að flutningsskyldan gildi um íslenskar sjónvarpsdagskrár en nái ekki til sölurása, eins og í Bandaríkjunum og nokkrum Evrópulöndum. Við gerð frumvarpsins var einnig haft í huga, að flutningsréttur er ef til vill þýðingarmeiri en flutningsskylda til að tryggja valfrælsi notenda og aðgang nýrra fyrirtækja að markaði. Íslenska ákvæðið um flutningsrétt, eins og það er útfært í frumvarpi þessu er því nýmæli, eftir því sem best er vitað.

Ýmis vandamál geta komið upp við reglusetningu af þessu tagi. Reglur í framangreinda veru hljóta ævinlega að sæta fjölmörgum takmörkunum. Sumt efni, sem notendum býðst er þess eðlis að taka þarf tillit til velsæmissjónarmiða. Þá þarf að huga að burðargetu fjarskiptaneta, hversu margar rásir þau geta borið, auk þess sem alls kyns álitamál kunna að koma upp varðandi efnisréttindi og kostnað á ólíkum dreifileiðum. Séu reglurnar skýrar á þó að vera hægt að leysa flest ágreiningsmál sem upp kunna að koma og því meginmarkmiði jafnframt náð að auka fjölbreytni og jákvæða samkeppni notendum til hagsbóta.

Að sjálfsögðu er út frá því gengið í frumvarpinu að fyrirtækin freisti þess að semja sjálf um flutning sjónvarpsútsendinga í samræmi við þær skyldur sem kveðið er á um í frumvarpinu. Ef aðilum tekst að komast að samkomulagi er ekki gert ráð fyrir að stjórnvöld hafi afskipti af málum. Það er fyrst undir þeim kringumstæðum að slíkir samningar takast ekki sem hægt verður að leita til stjórnvalda um lausn á ágreiningi.

Sú tilhögun er nú ráðgerð að í stað Fjölmiðlastofu, sem fer með stjórnsýslu samkvæmt lögum þessum, verði það Póst- og fjarskiptastofnu sem í megin atriðum fari með stjórnsýslu samkvæmt VI. kafla og verði falið að taka ákvarðanir samkvæmt honum. Helgast það af því að innan þeirrar stofnunar er til staðar viðamikil þekking og reynsla í meðferð mála varðandi aðgang að fjarskiptanetum og verðlagningu á slíkri þjónustu. Við ákvarðanir varðandi flutning sjónvarpsdagskráa er gert ráð fyrir að svipuðum aðferðum verði beitt og þegar stofnunin fjallar um aðgang annars konar þjónustuveitenda að fjarskiptanetum á grundvelli laga um fjarskipti. Vissulega einfaldar það ekki stjórnsýslu samkvæmt frumvarpinu að þessi þáttur verði þannig í höndum annars stjórnvalds en þess sem fer með meginhlutverk í stjórnsýslu málaflokksins. Hjá þessu verður þó ekki komist að óbreyttu fyrirkomulagi, en nefna má að hjá sumum grannþjóðum okkar, s.s. Bretum, Finnum og Ítölum fer sama stofnun með málefni fjölmiðla og fjarskipta.

Að öllu framangreindu virtu má draga meginatriðin um flutningsskyldu og flutningsrétt saman með eftirfarandi hætti: Í fyrsta lagi geta fjölmiðlaþjónustuveitendur fengið dreifingu á sjónvarpsútsendingum sínum á fjarskiptanetum fjarskiptafyrirtækja óski þeir eftir því að gættum nánari skilyrðum sem útfærð eru í frumvarpinu. Hér er því um svokallaða flutningsskyldu að ræða (e. must carry). Í öðru lagi geta fjarskiptafyrirtæki fengið að dreifa sjónvarpsútsendingum á fjarskiptanetum sínum óski þau eftir því og að gættum nánari skilyrðum sem útfærð eru í frumvarpinu. Hér er því um svokallaðan flutningsrétt að ræða (e. may carry/must offer). Í þriðja lagi er svo lögð til sú þýðingarmikla meginregla að samningsfrelsi milli fjölmiðlaþjónustuveitenda og fjarskiptafyrirtækja ber að virða í hvívetna, en Póst- og fjarskiptastofnun verði falið að skera úr, reynist útilokað að komast að slíku samkomulagi.

#### *Um 44. gr.*

Í frumvarpsgreininni er fjallað um skyldu fjarskiptafyrirtækja til að verða við beiðni um flutning sjónvarpsútsendinga fjölmiðlaþjónustuveitenda. Fjarskiptanet sem fallið geta undir þetta ákvæði eru net sem flutt geta sjónvarpsútsendingar á stafrænu formi. Ákvæðið getur jafnt átt við net sem eingöngu eru notuð til sjónvarpsútsendinga og net sem þjóna fjölþættara hlutverki s.s. net sem notuð eru samhliða fyrir internetþjónustu og aðra fjölmiðlaþjónustu. Ekki er gerður greinarmunur á fjarskiptanetum eftir því hvort útsendingar eru þráðlausar eða um þráð né heldur hvaða tæknistaðall er notaður við útsendingar.

Til þess að fjölmiðlaþjónustuveitandi geti krafist flutnings þurfa tiltekin skilyrði að vera fyrir hendi og er þeim lýst í 1. mgr. og útfært í a-c-liðum hennar. Meðal skilyrðanna er að um sé að ræða íslenska sjónvarpsútsendingu sem send er út á rauntíma með hefðbundnum stafrænum gæðum. Ekki er skylt að flytja seinkaða sjónvarpsútsendingu, sjónvarpsútsendingu á háskerpustaðli eða á öðrum stöðlum er krefjast umtalsvert meiri bandbreiddar né sjónvarpsútsendingar sem eru eingöngu helgaðar fjarsölu. Sjónvarpsútsendingarsendingar á breiðtjaldsformi eru ekki undanskildar þar sem þær taka

ekki umtalsvert meiri bandbreidd en hefðbundnar sjónvarpsútsendingar. Það er ennfremur skilyrði fyrir því að flutningsskylda hvíli á fjarskiptafyrirtæki að umtalsverður hluti notenda nýti sér viðkomandi net til að taka á móti sjónvarpsútsendingum. Þar sem fjarskiptanet hafa mjög mismunandi útbreiðslusvæði getur verið að verulegur hluti notenda á tilteknu landsvæði nýti ákveðið net, en það hafi samt ekki umtalsverðan notendafjölda á landsvísu. Í slíkum tilvikum er nauðsynlegt að flutningsskylda sé fyrir hendi á staðbundnum vinsælum sjónvarpsstöðvum.

Stafræn fjarskiptanet hafa flest mikla burðargetu og því ætti flutningsskylda ekki að vera mjög íþyngjandi miðað við þann fjölda sjónvarpsútsendinga sem hugsanlega geta fallið undir ákvæðið miðað við núverandi aðstæður. Til þess að tryggja, að ekki verði um óhóflega íþyngjandi skyldu að ræða, er í 2. mgr. kveðið á um að ekki megi skylda fyrirtæki til þess að flytja fleiri sjónvarpsútsendingar en sem nemur þriðjung af burðargetu viðkomandi fjarskiptanets. Er slíkur varnagli sleginn þar sem ekki þykir rétt að leggja þungar byrðar á fjarskiptafyrirtæki sem hafa takmarkaða bandbreidd og rásafjölda. Í bandarískum rétti (e. Cable Act) er ákvæði líkt þessu þar sem kapalfyrirtækjum er skylt að flytja dagskrár í eigu annarra fyrirtækja og er þá stuðst við þriðjung eins og hér er gert. Bandaríska löggjöfin er flóknari og eru fjarskiptanet sett í ákveðna flokka eftir stærð. Hér hefur ákvæðið verið einfaldað í samanburði við bandarískan rétt. Ef fleiri fjölmiðlaþjónustuveitendur óska eftir að sjónvarpsútsendingar þeirra verði fluttar en fjarskiptanet annar skal fjarskiptafyrirtækið flytja þær útsendingar sem hafa mest áhorf. Ljóst er að slíkar reglur auðvelda ekki litlum og nýjum fjölmiðlaþjónustuveitendum í myndmiðlun aðgang að dreifikerfum með takmarkaðan rásafjölda. Það þótti hins vegar rétt að teknu tilliti til neytendasjónarmiða að áhorfendur hefðu ávallt aðgang að þeim sjónvarpsútsendingum sem hefðu mest áhorf hverju sinni. Ávallt skal þó flytja sjónvarpsútsendingu Ríkisútvarpsins sé þess óskað. Við mat á því hvað telst mesta áhorf þykir rétt að miða við hlutlausar kannanir eins og t.d. reglulegar fjölmiðlakannanir Capacent og sambærilegar kannanir.

Í 3. mgr. er tekið fram að fjölmiðlaþjónustuveitandi sem fer fram á flutning á sjónvarpsútsendingu sinni skuli sjálfur sjá um að koma merki sínu að tengipunkti fjarskiptafyrirtækis á viðeigandi formi.

#### *Um 45. gr.*

Í ákvæðinu er fjallað um flutningsrétt, þ.e. þau skilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi svo fjarskiptafyrirtæki geti krafist þess að fá að dreifa sjónvarpsútsendingum á stafrænu fjarskiptaneti sínu.

Í a-lið 1. mgr. kemur fram að til þess að fjarskiptafyrirtæki geti krafist flutnings þarf fjarskiptanet þess að geta sent efnið út með fullnægjandi gæðum. Einnig þarf að tryggja öryggi á fjarskiptanetinu þannig að lögverndaðir hagsmunir rétthafa efnis séu varðir. Póst- og fjarskiptastofnun skal setja reglur um lágmarkskröfur til gæða og öryggis útsendinga á fjarskiptanetum. Til þess að tryggja gagnsæi er nauðsynlegt að slíkar reglur um gæði og öryggi verði birtar. Það gerir fjarskiptafyrirtækjum kleift að sjá hvaða skilyrði fjarskiptanet þeirra þurfa að uppfylla. Það getur einnig auðveldað samningsgerð milli fjölmiðlaþjónustuveitenda og rétthafa efnis ef fyrir liggur hvaða öryggiskröfur eru gerðar gagnvart þeim netum sem efnið kann að verða flutt um. Ef fjarskiptafyrirtæki óskar eftir að flytja lokaða sjónvarpsútsendingu þá verður fjarskiptanetið að bjóða upp á möguleika til að beita aðgangsstýringu, þar sem aðgangsstýring er nauðsynleg til að geta læst og opnað fyrir

áskriftarsjónvarp. Aðgangsstýring getur verið í höndum fjölmiðlaþjónustuveitanda eða fjarskiptafyrirtækis eftir atvikum, sbr. 3. mgr. 46. gr. Ef aðgangsstýring er ekki möguleg á viðkomandi neti er aðeins hægt að krefjast þess að fá opnar sjónvarpsútsendingar til flutnings.

Í b-lið 1. mgr. er kveðið á um til hvers konar efnis flutningsréttur nær. Reglur um flutningsrétt taka ekki einvörðungu til íslenskra sjónvarpsútsendinga fjölmiðlaþjónustuveitanda sem staðfestu hafa hér á landi heldur einnig erlendra sjónvarpsútsendinga sem íslenskur fjölmiðlaþjónustuveitandi hefur gert einkaréttarsamning um, svo og útsendinga á ákveðnum viðburðum sem ekki fylla heila dagskrá, svo sem íþrótt- og listviðburðum. Í þessu sambandi er minnt á að dagskrá í frumvarpi þessu er heildarsamsetning dagskrárliða, en dagskrárliður er safn hljóð- og/eða hreyfimynda sem myndar stakan lið innan áætlunar eða skrár sem veitandi fjölmiðlaþjónustu setur saman og sem er að formi og efni sambærilegt sjónvarpsútsendingu. Viðburðir ýmiskonar geta þannig verið stakir dagskrárliðir og fylla þá ekki heila dagskrá í framangreindum skilningi. Slíkir viðburðir geta verið afar vinsælir og þykir ákjósanlegt að ólík fjarskiptafyrirtæki hafi möguleika á að flytja slíkt efni. Eins eru ýmsir íþróttaviðburður þess eðlis að þeir teldust ekki fylla heila dagskrá í sjónvarpsútsendingu. Með þessu er reynt að tryggja jafnræði milli fyrirtækjanna í efni og reynt að koma í veg fyrir að einstakir fjölmiðlaþjónustuveitendur skilgreini tiltekið vinsælt sjónvarpsefni sem viðburð (stakan dagskrárlið) til að komast fram hjá flutningsreglunum. Flutningsréttur nær hins vegar ekki til ólínulegrar hljóð- og myndmiðlunar svo sem myndmiðlun eftir pöntun þar sem myndefnið er ekki sent út samkvæmt dagskráráætlun og flokkast því ekki sem línuleg myndmiðlun. Bent er á að fáheyrt er að einkaréttasamningar fylgi slíku efni, enda er það rétt höfum í hag að það sé aðgengilegt neytendum á sem flestum dreifikerfum. Samkvæmt b-lið 1. mgr. nær ákvæðið um flutningsrétt einnig til erlendra endurvarpsrása enda hefur það færst í vöxt að gerðir séu einkaréttarsamningar um þær. Þá tekur ákvæðið einnig til þess ef íslenskir fjölmiðlaþjónustuveitendur flytja starfsemina til útlanda til að komast hjá lögum um flutningsrétt, en um lögsögu yfir sjónvarpsefni er sérstaklega fjallað í II. kafla framvarpsins sem og í almennum athugasemdum með frumvarpi þessu.

Í c-lið 1. mgr. er loks kveðið á um það skilyrði að ákvæði í samningum við rétthafa efnis, sem voru gerðir fyrir gildistöku laganna, standi því ekki í vegi að flytja megi efnið um fjarskiptanetið. Nánar er að þessu vikið í athugasemdum við 4. mgr. sem á hér efnislega samstöðu.

Svo sem fram kemur í 2. mgr. falla fleiri tegundir sjónvarpsútsendinga undir reglur um flutningsrétt en flutningsskyldu. Þar sem það eru fjarskiptafyrirtæki sem óskað geta eftir að fá efni til flutnings er ekki ástæða til að setja takmörk vegna bandbreiddar. Fjarskiptafyrirtæki óskar eftir því efni sem það hefur áhuga á og sem fjarskiptanet þess getur borið. Þannig taka flutningsréttarreglurnar einnig til seinkaðra sjónvarpsútsendinga og útsendinga á háskerpustaðli eða öðrum stöðlum sem krefjast meiri bandbreiddar.

Í 3. mgr. er tekið fram að flutningsréttur geti ekki verið víðtækari en leyfi viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitanda segir til um hvað varðar útsendingarsvæði og er fjarskiptafyrirtæki ekki heimilt að dreifa sjónvarpsútsendingum sem hafa staðbundið leyfi utan viðkomandi svæðis.

Í 4. mgr. er fjallað um samninga fjölmiðlaþjónustuveitenda við rétthafa efnis. Eitt af skilyrðum þess að hægt sé að krefjast þess að fá efni til flutnings er að ákvæði í áður gerðum samningum við rétthafa efnis, standi því ekki í vegi að flytja megi efnið um viðkomandi fjarskiptanet, sbr. c-lið 1. mgr. hér að framan. Þetta skilyrði má þó ekki hindra flutningsrétt til lengri tíma. Því er kveðið á um skyldu fjölmiðlaþjónustuveitenda til að semja um efniskaup í framtíðinni með þeim hætti að flytja megi efnið á öllum fjarskiptanetum sem uppfylla skilyrði a-liðar 1. mgr. Í ákvæði til bráðabirgða er svo kveðið á um, að ef gildandi samningur fjölmiðlaþjónustuveitanda um sjónvarpsefni við rétthafa heimili ekki að flytja megi efnið um þau fjarskiptanet sem uppfylla lágmarkskröfur, skuli fjölmiðlaþjónustuveitandi gera nýjan samning við rétthafa sem heimili slíkt ekki síðar en innan sex mánaða frá gildistöku laganna.

Verði frumvarpið að lögum verður fjölmiðlaþjónustuveitendum skylt við kaup á öllu sjónvarpsefni að semja svo við rétthafa að flytja megi sjónvarpsefnið á öllum tegundum fjarskiptaneta sem uppfylla lágmarkskröfur um gæði og öryggi og eftir atvikum aðgangsstýringu. Hið sama gildir um erlendar sjónvarpsútsendingar sem íslenskur fjölmiðlaþjónustuveitandi hefur gert einkaréttarsamning um. Ákvæðið á að tryggja að fjölmiðlaþjónustuveitandi reyni ekki að komast fram hjá flutningsreglunum með því gera aðeins samninga um kaup á efni fyrir tengt fjarskiptafyrirtæki.

Með flutningsreglunum er markmiðið að brjóta upp lóðrétt eignarhald á efni og dreifingu og því er ljóst að það verður hvati fyrir einstaka fjölmiðlaþjónustuveitendur að reyna að beina viðskiptavinum sínum að tengdu fjarskiptafyrirtæki. Við þessu er brugðist í 5. mgr. með því að banna fjölmiðlaþjónustuveitendum að beina viðskiptum viðskiptamanna að tengdu fjarskiptafyrirtæki. Með tengdu fjarskiptafyrirtæki er átt við félög í samstæðu, í skilningi hlutafélagalaga eða félög og/eða aðra aðila með sambærileg fjárhagsleg eða stjórnunarleg tengsl í öðrum tilvikum. Í ljósi reynslunnar er talin hætta á að fjölmiðlaþjónustuveitendur reyni að beina viðskiptavinum sínum að völdum fjarskiptafyrirtækjum, og fjarskiptafyrirtæki sem ekki hafa yfir að ráða eigin sjónvarpsútsendingum muni áfram eiga erfitt uppdráttar. Fjarskiptafyrirtækjunum verður heimilt að bjóða alls kyns þjónustu en með ákvæðinu er þrýst á um aukna samkeppni milli þeirra með því að þau geti boðið hagstætt verð og góða þjónustu. Það geta fyrirtækin einungis gert ef þau hafa aðgang að sambærilegu efni.

Rétt er að taka fram að brot á ákvæðum 4. og 5. mgr. varða bæði stjórnvaldssekt samkvæmt ákvæði 54. gr. frumvarpsins og refsingu samkvæmt 56. gr. þess.

#### *Um 46. gr.*

Í ákvæði þessu er fjallað um málsmeðferð og framkvæmd sem viðkemur flutningi myndefnis en í 47. gr. frumvarpsins er fjallað um þau sjónarmið sem leggja ber til grundvallar við ákvörðun endurgjalds..

Samkvæmt 1. mgr. ber fyrirtækjum sem falla undir ákvæði 44. og 45. gr. að semja um flutning sjónvarpsútsendinga eins fljótt og unnt er, eftir að ósk um flutning er sett fram. Ekki er gert ráð fyrir afskiptum stjórnvalda af slíkum samningaumleitunum nema þær sigli í strand. Í 1. mgr. er sérstaklega kveðið á um skyldu aðila til að gæta jafnræðis varðandi flutning sjónvarpsútsendinga á grundvelli 44. og 45. gr. Verð og aðrir skilmálar skulu vera sambærilegir gagnvart tengdum jafnt sem ótengdum fyrirtækjum. Fjarskiptafyrirtæki ber að láta þær dagskrár hafa forgang sem hafa íslenskt tal eða texta þannig að þær séu framar erlendum endurvarpsstöðvum við röðun á fjarstýringu. Þar sem það skiptir miklu máli fyrir



sýnileika sjónvarpsstöðvar að vera framarlega í númeraröðinni á fjarstýringunni er talið rétt að veita dagskrám með íslensku tali eða texta forgang. Að baki ákvæði þessu búa menningarpólítísk sjónarmið, m.a. um vernd íslenskrar tungu. Ákvæðið tekur jafnt til dagskrár íslenskra fjölmiðlaþjónustuveitenda sem og erlendra dagskráa enda sé dagskráin með íslensku tali eða texta. Ákvæðið er þannig bæði byggt á málefnalegum og veigamiklum sjónarmiðum um vernd margbreytileika ólíkra tungumála og þessi útfærsla talin standast kröfur EES-samningsins.

Ef samkomulag tekst ekki milli aðila getur hvor þeirra sem er vísað málinu til Póst- og fjarskiptastofnunar sem skal skera úr ágreiningi með ákvörðun, sbr. 2. mgr. Póst- og fjarskiptastofnun hefur í rúman áratug fengist við mál er varða aðgang að fjarskiptanetum og verðlagningu á slíkum aðgangi. Það þykir því falla vel að starfsemi stofnunarinnar að taka til meðferðar mál er varða flutning sjónvarpsútsendinga á fjarskiptanetum. Stofnuninni ber fyrst að leita sátta með aðilum á sama hátt og gert er í deilumálum milli fjarskiptafyrirtækja á grundvelli fjarskiptalaga. Nái stofnunin ekki að sætta aðila ber henni að taka ákvörðun í málinu. Slík ákvörðun er eðli málsins samkvæmt stjórnvaldsákvörðun og lýtur öllum þeim almennum fyrirmælum sem um þær gilda auk þeirra sérreglna sem fram koma í VII. kafla frumvarps þessa. Þá er í þessari málsgrein kveðið á um að Póst- og fjarskiptastofnun beri að leita álits Fjölmiðlastofu þegar ósk um að fá sjónvarpsútsendingu til flutnings kemur til meðferðar hjá stofnuninni. Þetta er gert þar sem Fjölmiðlastofa hefur sérþekkingu sem varðar myndefni, en sérþekking Póst- og fjarskiptastofnunar lítur fremur að fjarskiptanetum sem flytja efnið.

Þarfir fjarskiptafyrirtækja og fjölmiðlaþjónustuveitenda eru mismunandi hvað varðar samskipti við notendur og aðgangsstýringu að efni. Í 3. mgr. 46. gr. kemur fram að Póst- og fjarskiptastofnun geti ákveðið hvor aðila sjái um aðgangsstýringu og með sama hætti hvort aðilar eigi rétt til endurgjalds, en um nánari útlistun þar að lútandi er vísað til 47. gr. frumvarpsins. Mál þar sem deilt var um hvor aðili skildi sjá um aðgangsstýringu og viðskiptamannabókhalð hefur komið til kasta samkeppnisyfirvalda og var í því máli ákveðið til bráðabirgða að fjölmiðlaþjónustuveitanda væri óheimilt að setja það skilyrði fyrir afhendingu sjónvarpsmerkja sinna að hafa aðgang að viðskiptamannabókhalði fjarskiptafyrirtækis (Sjá Ákvörðun til bráðabirgða nr. 1/2007 20. desember, 2007 – Erindi Canal Digital Íslandi um misnotkun 365 miðla á markaðsráðandi stöðu.) Við mat sitt ber Póst- og fjarskiptastofnun m.a. að líta til hagkvæmni hvernar leiðar, hagsmuna notenda og samkeppnissjónarmiða. Þar getur t.d. komið til skoðunar hvort fyrirtækið ræður yfir hentugra og hagkvæmara aðgangsstýrikerfi. Hafa þarf í huga hagsmunum notenda varðandi kostnað við þjónustuna og að æskilegt er að notendur þurfi aðeins einn aðgangskassa til að taka á móti útsendingu. Einnig þarf að skoða hverjar þarfir fyrirtækjanna eru út frá því hvernig þau markaðsetja sína þjónustu og hver styrkur þeirra er á viðkomandi markaði. Sú leið sem valin er verður að vera til þess fallin að styðja við virka samkeppni og því geta þarfir lítilla fyrirtækja þurft að vera í fyrirrúmi umfram þarfir markaðsráðandi fyrirtækja.

Ákvarðanir um aðgang að fjarskiptanetum geta tekið töluvert langan tíma í vinnslu, einkum ef framkvæma þarf kostnaðargreiningu til þess að ákveða hæfilegt gjald. Þær aðstæður geta verið fyrir hendi að dráttur á ákvörðun valdi aðila umtalsverðu fjártjóni. Því er í 4. mgr. veitt heimild til að taka bráðabirgðaákvörðun í deilumálum. Slík ákvörðun getur lotið að öllum þeim þáttum sem fjallað er um í 46. og 47. gr. Við ákvörðun gjalds til bráðabirgða yrði í flestum tilvikum að byggja á samanburði við gjaldskrár í sambærilegri þjónustu. Með vísan til þessa

er ljóst að bráðabirgðaákvörðun skal bæði fela í sér ákvörðun um flutningsrétt og/eða skyldu og um gjald fyrir viðkomandi þjónustu eða efni, auk annarra viðeigandi efnisatriða.

Í 5. mgr. er kveðið á um að Póst- og fjarskiptastofnun geti krafist aðila um allar upplýsingar og gögn sem stofnunin telur þurfa við meðferð einstakra mála. Slík gögn geta t.d. verið bókhaldsgögn, tæknilýsingar og samningar.

Í 6. mgr. er áréttað að málskotsleiðir vegna ákvarðana séu þær sömu og vegna annarra ákvarðana Póst- og fjarskiptastofnunar samkvæmt 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003.

Í 7. mgr. er samgönguráðherra veitt heimild til að setja reglugerð með nánari ákvæðum um málsmeðferð og framkvæmd flutnings sjónvarpsútsendinga samkvæmt þessum kafla. Um er að ræða heimildarákvæði sem hægt er að beita ef þörf þykir á nánari útfærslu á viðkomandi reglum. Tilhögun við reglugerðasetningu er sambærileg hinni almennu heimild frumvarpsins þar að lútandi í 63. gr. þess.

Loks er í 8. mgr. kveðið á um reglulega endurskoðun á þörfinni fyrir flutningsreglur. Þetta er í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru til ákvæða um flutningsskyldu samkvæmt 31. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og Ráðsins nr. 2002/22/EB frá 7. mars 2002 um alþjónustu og réttindi notenda að því er varðar rafræn fjarskiptanet og –þjónustu. Eðli máls samkvæmt þykir rétt að slík endurskoðun taki jöfnum höndum til flutningsréttar og flutningsskyldu.

Rétt er að taka fram að samkvæmt 53. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að Póst- og fjarskiptastofnun geti lagt dagsektir á hvern þann sem ekki fer að ákvörðunum stofnunarinnar um flutningsrétt og flutningsskyldu eða vanrækir að veita upplýsingar og gögn á grundvelli ákvæðisins, sbr. 2-5. mgr. 46. gr.

#### *Um 47. gr.*

Í þessari grein er að finna nánari fyrirmæli um þau sjónarmið sem Póst- og fjarskiptastofnun ber að styðjast við þegar ákvarða skal endurgjald í þeim tilvikum að fallist er á flutningsrétt eða flutningsskyldu, en ljóst er að ákvörðun endurgjalds er afar veigamikill þáttur við útfærslu slíkrar ákvörðunar.

Í 1. mgr. eru tiltekin þau atriði sem byggja má á varðandi ákvörðun verðs. Ákvæðinu svipar mjög til þeirra reglna sem gilda um verðákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar á grundvelli laga um fjarskipti. Markmiðið er að eðlilegt og sanngjarnt verð sé greitt fyrir flutning og efni. Verðlagning má ekki hamla samkeppni en verður að sama skapi að vera forsvaranleg með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu eiganda aðstöðunnar og áhættu sem tekin var með fjárfestingunni. Við ákvörðun verðs fyrir flutning getur Póst- og fjarskiptastofnun byggt á kostnaði við fjárfestingar og rekstur viðkomandi fjarskiptanets. Það þykir hins vegar rétt að gera kröfu um hagkvæman rekstur slíks nets og því kemur til greina að taka mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst rekin með hagkvæmum hætti. Það getur einnig komið til greina að byggja eingöngu á samanburði við verð á sambærilegri þjónustu, einkum í þeim

tilvikum sem erfitt er að koma við kostnaðargreiningu á viðkomandi neti eða ef kostnaður við rekstur þess er óeðlilega hár og bendir til óhagræðis í rekstri. Póst- og fjarskiptastofnun getur krafist þess að fjarskiptafyrirtæki geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði. Við ákvörðun á gjaldi fyrir flutning skal m.a. taka tillit til þeirrar bandbreiddar sem sjónvarpsútsending tekur á fjarskiptaneti og fjölda notenda viðkomandi sjónvarpsþjónustu.

Í einhverjum tilvikum þarf fjölmiðlaþjónustuveitandi á þjónustu að halda sem ekki telst beinlínis til flutnings sjónvarpsútsendingar, en er nátengd honum og e.t.v. ekki fánleg hjá öðrum en viðkomandi fjarskiptafyrirtæki. Hér getur t.d. verið um að ræða tengingar við fjarskiptanetið, meðhöndlun útvarpsmerkis og aðgangsstýringu. Í 2. mgr. er kveðið á um að Póst- og fjarskiptastofnun geti ákveðið verð fyrir slíka þjónustu og skal við það beita hliðstæðum aðferðum og við ákvörðun verðs fyrir flutning.

Í 3. mgr. er fjallað um ákvörðun á gjaldi fyrir sjónvarpsútsendingar í tilviki flutningsréttar þegar fjarskiptafyrirtæki stýrir áskriftarkerfinu. Undir þeim kringumstæðum kemur til greina að byggja á kostnaði við kaup eða framleiðslu fjölmiðlaþjónustuveitanda á viðkomandi efni eða miðað við hæfilegan afslátt frá því verði sem fjölmiðlaþjónustuveitandinn býður notendum sínum sjálfur. Hvor leiðin valin er getur t.d. oltið á því hversu gagnsær viðkomandi kostnaður er. Gæta þarf þess að ekki verði óeðlilega lítill munur á heildsölu- og smásöluverði (e. margin squeeze), en slík staða getur hamlað eðlilegri samkeppni. Tryggja þarf að þeim sem kaupir sjónvarpsútsendingu í heildsölu sé mögulegt að standast verðsamkeppni á smásölumarkaði og hafa eðlilega framlegð af endursölu efnisins.

Eftir að ákvörðun hefur verið tekin um gjald fyrir flutning eða efni geta aðstæður breyst og leitt til þess að eðlilegt sé að endurskoða gjaldið. Kostnaður getur hækkað eða lækkað af ýmsum orsökum og er í slíkum tilvikum rétt að hafa möguleika til að ákvarða gjald á nýjan leik. Í 4. mgr. er aðilum gefinn kostur á að setja fram rökstuddar beiðnir um endurskoðun gjalds.

#### *Um VIII. kafla; Takmörkun á einkaréttindum yfir myndefni.*

Í VIII: kafla er að finna ákvæði sem eiga rætur sínar að rekja til hugmynda um upplýsingasamfélagið sem almennt eru viðurkenndar í aðildarríkjum EES-svæðisins sem og öðrum vestrænum ríkjum. Í þessum ríkjum er það talin skylda að tryggja sem víðtækastan aðgang almennings að hvers konar upplýsingum sem almenningur varða og almenningur hefur áhuga á. Ákvæði kaflans eru reist á 3. gr. j í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni. Það ákvæði kom inn í tilskipunina með breytingartilskipuninni frá 1997 og var 3. gr. a fyrir þær breytingar sem gerðar voru með hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni. Fyrirmynd ákvæðis tilskipunarinnar er aftur að finna í 9. gr. samnings Evrópuráðsins um sjónvarp án landamæra (e. European Convention on transfrontier television). Ákvæði kaflans eru efnislega samhljóða ákvæðum 23. og 24. gr. gildandi útvarpslaga að teknu tilliti til rýmkaðs gildissviðs frumvarpsins að því er hljóð- og myndmiðla varðar. Svo sem fram kemur í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi til núgildandi laga er sá munur á ákvæði 48. gr. frumvarpsins annars vegar og ákvæði 49. gr. hins vegar að lögbinda ber það síðarnefnda samkvæmt hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni en aðildarríkjum er í sjálfs vald sett hvort þau lögbinda hið fyrr nefnda.

#### *Um 48. gr.*

Frumvarpsgreinin er að stærstum hluta efnislega samhljóða ákvæði 23. gr. gildandi útvarpslaga að teknu tilliti til breyttrar hugtakanotkunar vegna rýmkaðs gildissviðs frumvarpsins. Ítarlegar skýringar fylgdu ákvæði 23. gr. í frumvarpi því sem varð að núgildandi útvarpslögum og vísast til þess sem þar kemur fram með heildstæðum hætti um skýringu á einstökum efnispáttum frumvarpsgreinarinnar. Rétt er að taka fram að sú heimild sem ákvæðið mælir fyrir um hefur enn ekki verið nýtt. Þrátt fyrir það þykir ástæða til að viðhalda heimild þessari með vísan til þeirra sjónarmiða sem bjuggu að baki lögleiðingu hennar í upphafi, þ.e. að vernda rétt borgaranna til upplýsinga og tryggja aðgang almennings að myndefni frá innlendum og erlendum viðburðum sem hafa mikilsverða þýðingu fyrir þjóðfélagið.

Samkvæmt 3. mgr. er Fjölmiðlastofu nú ætlað það hlutverk sem útvarpsréttarnefnd hefur samkvæmt gildandi lögum, þ.e. að ákvarða sanngjarnt endurgjald viðkomandi einkaréttarhafa til handa. Til álita kæmi að ætla Póst- og fjarskiptastofnun þetta hlutverk í ljósi þess hlutverks sem stofnuninni er nú ætlað á grundvelli VII. kafla frumvarpsins um flutningsreglur, þ.m.t. viðamikið hlutverk vegna ákvörðunar um endurgjald samkvæmt 47. gr. frumvarpsins. Allt að einu þótti rétt að halda í þá skipan að stjórnvald það sem fer með málaflokkinn ákvarði endurgjald í þessu tilviki. Er því raunar þannig farið að það tilvik sem hér um ræðir varðar lögskipti tveggja eða fleiri fjölmiðlaþjónustuveitenda, án beinnar aðkomu fjarskiptafyrirtækja. Við ákvörðun endurgjalds skal Fjölmiðlastofa þó eðli málsins samkvæmt líta til sambærilegra sjónarmiða og Póst- og fjarskiptastofnun er ætlað samkvæmt 47. gr. frumvarpsins.

Að frátöldum breytingum sem lagðar eru til vegna rýmkaðs gildissviðs frumvarpsins og breyttrar hugtakanotkunar er lagt til að ákvæði 4. mgr. verði nokkuð frábrugðið samsvarandi ákvæði 5. mgr. 23. gr. gildandi laga. Þær breytingar sem með því eru lagðar til er tilkomnar með hliðsjón af hinum almenna ákvæði 55. gr. frumvarpsins um fullnustu ákvarðana Fjölmiðlastofu.

Þá er með hliðsjón af þeim breytingum sem lagðar eru til á höfundalögum nr. 73/1972 í 63. gr. frumvarpsins lagt til að ákvæði 6. mgr. 23. gr. verði ekki hluti af frumvarpsgreininni.

Rétt er að taka fram að samkvæmt 2. mgr. 3. gr. j í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni ber íslenska ríkinu að tilkynna Eftirlitsstofnun EFTA hyggist það nýta heimild sína samkvæmt 1. mgr. Eftirlitsstofnun EFTA skal þá innan þriggja mánaða staðfesta að þær ráðstafanir sem íslenska ríkið hyggst gera á þessum grundvelli sé í samræmi við EES-rétt og upplýsa önnur aðildarríki um viðkomandi ráðstafanir.

#### *Um 49. gr.*

Frumvarpsgreinin er efnislega samhljóða ákvæði 24. gr. núgildandi útvarpslaga að teknu tilliti til breyttrar hugtakanotkunar vegna rýmkaðs gildissviðs frumvarpsins. Greinin er reist á 3. mgr. 3. gr. j í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni og lýtur að því að tryggja að þær ráðstafanir sem gerðar eru á grundvelli 1. mgr. 3. gr. j, sbr. ákvæði 49. gr. frumvarpsins, verði virkar. Með nefndu ákvæði tilskipunarinnar er sú skylda lögð á þau ríki sem af henni eru bundin að þau virði skrár hvers annars um þýðingarmikla viðburði og aðrar ákvarðanir í tengslum við þær, svo sem um beinar eða seinkaðar útsendingar. Tekið skal fram að þó svo að heimild sú

sem mælt er fyrir um í 48. gr. frumvarpsins verði ekki nýtt ber íslenska ríkinu á grundvelli frumvarpsgreinarinnar engu að síður skylda til að virða slíkar ráðstafanir annarra ríkja. Frekari grein er gerð fyrir efnispáttum ákvæðisins í skýringum sem fylgdu ákvæði 24. gr. í frumvarpi því sem varð að núgildandi útvarpslögum og vísast til þess sem þar kemur fram um nánir útlitun þar að lútandi.

Rétt er að áréttta að lagt er til að Fjölmiðlastofa hafi eftirlit með framkvæmd ráðstafana samkvæmt þessari grein í stað útvarpsréttarnefndar og beiti þá fjölmiðlaþjónustuveitendur sem brjóta gegn skyldum sínum samkvæmt henni stjórnvaldssektum á grundvelli 54. gr. frumvarpsins, á sama hátt og útvarpsréttarnefnd samkvæmt núgildandi lögum. Enn fremur er lagt til að brot á ákvæðinu verði refsingu samkvæmt 56. gr. frumvarpsins.

### *Um IX. kafla, Ábyrgð, Viðurlög, Fullnusta o.fl.*

Í kaflanum eru ákvæði um ábyrgð á hljóð- og myndefni annars vegar og ritefni hins vegar, viðurlög við brotum á ákvæðum frumvarpsins, afturköllun hljóð- og myndmiðlunarleyfis, fullnustu, kærú mála til lögreglu, þagnarrétt og birtingu forsendna og dómsorðs þegar við á. Er ákvæðum af þessum toga skipað saman. Á sama hátt og í núgildandi útvarpslögum eru lögð til bæði stjórnsluviðurlög og refsiviðurlög. Í núgildandi prentlögum er eingöngu gert ráð fyrir refsiviðurlögum og er því um nýmæli að ræða að því er varðar þá fjölmiðla sem þau taka til. Þá er lagt til að Fjölmiðlastofa geti beitt dagsektum í ákveðnum tilvikum en slíka heimild er ekki að finna í núgildandi lögum. Það hefur færst í vöxt og af því talin góð reynsla að heimila viðkomandi stjórnvöldum að beita slíku úrræði til þess að framfylgja bæði lögum sem og ákvörðunum í einstökum málum. Má sem dæmi nefna úrræði Samkeppniseftirlitsins á grundvelli samkeppnislaga og Fjármálaeftirlitsins á grundvelli laga um opinbert eftirlit með fjármálastofnunum. Í skýrslu síðari fjölmiðlanefndar frá vorinu 2005 er á nokkrum stöðum lagt til að stjórnvöld hafi slík þvingunarúrræði til að knýja fram fylgni við ákvæði laganna.

Þá er skipað í þennan kafla ákvæði um bann Fjölmiðlastofu við miðlun ólögmæts efnis og afturköllun á leyfi til hljóð- og myndmiðlunar vegna alvarlegra og ítrekaðra brota gegn þeim ákvæðum frumvarpsins sem varða viðurlögum. Ákvæði um stjórnvaldssektir og refsingar eru gerð mun fyllri en nú er, m.a. vegna þess viðtæka gildissviðs sem frumvarpinu er ætlað. Þá er lagt til að mál sæti aðeins rannsókn lögreglu að undangenginni kærú Fjölmiðlastofu og eftirlit að þessu leyti hvíli því fyrst og fremst á herðum stofnunarinnar. Til fyllingar sérrefsilagaákvæðum frumvarpsins koma síðan ákvæði almennra hegningarlaga. Þá er einnig að finna sérrefsilagaákvæði í áfengislögum, lyfjalögum, tóbakslögum og lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu sem geta átt við um einstaka efnispætti og þá fyrst og fremst efni viðskiptaorðsendinga.

Í gildandi útvarpslögum og lögum um prentrétt er að finna sérreglur sem lúta að eignaupptöku og réttaráhrifum tiltekinna aðgerða stjórnvalda. Að ítarlegri skoðun fæst ekki séð að heppilegt sé að viðhalda slíkum sérreglum í lögum um fjölmiðla enda almennar reglur af sviði réttarfars og stjórnslu fullnægjandi í því sambandi til viðbótar reglum þessa kafla og þá sérstaklega fullnustureglur 55. gr. frumvarpsins svo og málsmeðferðarreglna 57. gr. frumvarpsins. Það er þó nauðsynlegt að skýra þetta nokkuð nánar.

Í 29. gr. gildandi útvarpslaga er sérstök heimild til upptöku myndkla (aðgangskassa), viðtækja og ólögmæts ávinnings af notkun slíks búnaðar. Þá í er í 28. gr. laga um prentrétt

sérregla um framkvæmt upptöku prentaðs efnis. Ekki er vitað til að á sérreglur þessar hafi í raun reynt að neinu marki í réttarframkvæmd og ekki þykir þörf á því að taka þær upp í ný fjölmiðlalög þar sem hin almenna upptökuheimild í 69. gr. almennra hegningarlaga er að öllu leyti fullnægjandi í þessu sambandi. Í 29. og 30. gr. laga um prentrétt eru síðan sérreglur um réttaráhrif þess að rit hafi verið gerð upptækt, hald lagt á það eða sala og dreifing bönnuð. Skal þá birta auglýsingu í Lögbirtingarblaðinu og er öll birting og/eða dreifing eftir það sérstaklega bönnuð. Það sama má segja um þessi ákvæði og þau fyrrnefndu að ekki er þekkt mikil framkvæmd á grundvelli þeirra og ekki þykir sérstök þörf á því að taka þau upp í nýjum fjölmiðlalögum. Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir því að hið nýja stjórnvald Fjölmiðlastofa geti að undangenginni lögmætri málsmeðferð bannað miðlun efnis og að brot á slíku banni sæti viðeigandi refsingum. Er eðlilegt að í slíkri ákvörðun sé nánar kveðið á um réttaráhrif hennar að öllu leyti og þá minnt á að allar ákvarðanir Fjölmiðlastofu verða bornar undir dómstóla. Þá er gert ráð fyrir þeirri tilhögun að öll alvarlegri brot sæti refsingum að undangenginni kæru til lögreglu sem býr þá sem endranær yfir öllum hefðbundnum heimildum laga um meðferð sakamála til einstakra aðgerða. Tilhögun þessa verður einnig að meta í ljósi þess ríka andsvarsréttar sem einstaklingar njóta í fjölmiðlum sbr. 36. gr. frumvarpsins, hinna sértæku ábyrgðarreglna 50. og 51. gr. frumvarpsins og skyldu til birtinga áfellingdóma sbr. 60 gr. frumvarpsins, en öll stuðla þessi ákvæði að því að gætt sé ábyrgðar í fjölmiðlaumfjöllun samhliða því að tjáningarfrelsi þeirra sé virt. Að öllu þessu virtu má því segja að rök standi til þess að almennar heimildir af þessum toga séu nægjanlegar og ekki séu smíðaðar sérreglur af réttarfarslegum toga nema brýna nauðsyn krefji.

Þau ákvæði útvarpslaga annars vegar og laga um prentrétt hins vegar sem einna mest hefur reynt á í framkvæmd eru ákvæði þeirra um refsí- og fébótaábyrgð á því efni sem sent er eða gefið út. Þykir því tilhögun frumvarpsins á reglum þar að lútandi útheimta all rækilega útlistun.

Umrædd ákvæði tengjast tjáningarfrelsi með beinum hætti en í þeim er kveðið á um það hver skuli gerður ábyrgur þegar farið er út fyrir leyfileg mörk að því leyti. Skýrar ábyrgðarreglur eru eðli málsins samkvæmt mikilvægar fyrir hvern þann sem tjáir sig í fjölmiðlum eða er ábyrgur fyrir því sem aðrir segja eða skrifa á þeim vettvangi. Þá eru þær mikilvægar fyrir þá sem telja á sér brotið og vilja sækja rétt sinn. Slíkar ábyrgðarreglur eru einnig mikilvægar í samfélagslegu tilliti þar sem útfærsla þeirra getur haft áhrif á innihald og gæði og er hluti af þeirri lýðræðislegu umræðu sem á sér stað í hverju landi fyrir sig.

Svo sem áður greinir hafa gífurlegar tækniframfarir átt sér stað á vettvangi fjölmiðlunar á undanförunum árum. Í þessu sambandi hefur verið mikil umræða í ýmsum nágrannalöndum okkar um samræmingu ábyrgðarreglna fyrir ólíkar tegundir fjölmiðla. Má í þessu sambandi nefna að nú hefur um all nokkurt skeið verið fjallað um slíkar samræmingar í norskum lögum og hefur verið kallað eftir heildstæðum lögum um ábyrgðarreglur í fjölmiðlum. Norsk stjórnvöld ákváðu í framhaldi af þessu að skipa nefnd sem á að koma með tillögur til úrbóta. Er nefndinni ætlað að skoða ábyrgðarreglur á öðrum Norðurlöndum, alþjóðlegt regluverk að þessu leyti auk þess sem taka á tillit til sjónvarmiða hagsmunaaðila. Sérstaklega er nefndinni ætlað að skoða efnahagslegar og stjórnunarlegar afleiðingar sem leiða af þeim tillögum sem settar eru fram.

Hér á landi er svo sem að framan segir að finna ábyrgðarreglur bæði í útvarpslögum og lögum um prentrétt. Engar sérstakar ábyrgðarreglur eru hins vegar í gildi um fjölmiðla á internetinu og verður því að líta til fyrrgreindra reglna þegar mál koma upp er varða nýja miðla hér á landi. Segja má að með örri tækniþróun og breytingu á fjölmiðlaumhverfinu með

tilkomu internetsins sé nauðsynlegt að taka reglurnar til heildstæðrar endurskoðunar, meðal annars með það fyrir augum að samræmdar reglur gildi um alla fjölmiðla að þessu leyti eftir því sem kostur er. Í því sambandi þykir rétt að víkja stuttulega að tilhögun að þessu leyti í helstu samanburðarlöndum, Danmörku, Noregi og Svíþjóð.

Í Danmörku eru reglur um ábyrgð á efni fjölmiðla að finna í *Medieansvarsloven*. Lögin gilda bæði um hljóð- og myndmiðla og prentmiðla og kveða á um það hver beri ábyrgð á efni hverju sinni. Samkvæmt ábyrgðarreglunum er ávallt einn aðili ábyrgur, í flestum tilvikum ritstjórinn (d. redaktør). Lögin gilda um innlend dagblöð og tímarit, bæði texta og myndir. Einnig eiga lögin við leyfisskytt hljóð- og myndefni auk mynda, texta og hljóðefnis sem ætla má að sé fjölmiðlaefni. Þegar um prentað efni er að ræða er almenna reglan samkvæmt lögunum sú að höfundur greinar beri ábyrgð á efni hennar. Ritstjóri ber hins vegar ábyrgð á ónafngreindum greinum sem birtast. Þá er ritstjórinn einnig ábyrgur fyrir efni greinar sem birt er ef höfundur greinarinnar er starfsmaður miðilsins og greinin er birt með vitund ritstjórans. Ef vitnað er til nafngreinds einstaklings sem hefur samþykkt það sem eftir honum er haft er hann jafnframt ábyrgur fyrir því sem frá honum kemur. Útgefandinn ber síðan ábyrgð á efni miðilsins, ef ekki er hægt að sýna fram á ábyrgð ritstjóra. Hliðstæðar reglur er að finna um ljósvakamiðla og kvikmyndir, höfundur efnis ber almennt ábyrgð á því. Í ákveðnum tilfellum er ritstjóri þó meðábyrgur, t.d. ef höfundur efnis er starfsmaður viðkomandi fjölmiðils. Þá gildir almennt að í beinum útsendingum ber hver ábyrgð á því sem hann segir. Lögin ná samkvæmt efni sínu ekki til netmiðla.

Í Noregi eru reglur um ábyrgð á efni fjölmiðla og viðurlög við brotum á víð og dreif í löggjöfinni, m.a. í stjórnarskránni, almennum hegningarlögum, skaðabótalögum ofl, en sem að framan greinir er nú unnið að heildstæðri endurskoðun þessara reglna. Til einföldunar fyrir fjölmiðlafólk og almenning hefur reglunum verið safnað saman og eru að finna í „Var Værsom-plakaten“ síðareglum norsku blaðamannasamtakanna. Í Noregi er megin reglan sú að ritstjóri beri ábyrgð á því efni sem birtist í tímaritum, dagblöðum eða ljósvakamiðlum.

Þau sjónarmið sem lögð eru til grundvallar við áður nefnda endurskoðun lagarammans í Noregi eru meðal annars að samræma reglur þannig að sambærileg ákvæði gildi fyrir ólíka miðla. Jafnframt að laga framangreinda meginreglu að nýjum miðlum. Jafnframt hefur komið til tals hvort rétt sé að koma upp því fyrirkomulagi að fjölmiðlar þurfi að skrá sig eins og tíðkast bæði í Svíþjóð og Danmörku þannig að ábyrgðareglurnar taki aðeins til þeirra fjölmiðla sem láta skrá sig opinberlega. Loks er ætlunin að taka afstöðu til þess hvort þörf sé á sérstökum reglum sem vernda einstaklinga í fjölmiðlum. Í því sambandi er einkum litið til þeirra miðla sem ekki hafa sérstaka ritstjórn og því óljóst hver ber hina endanlegu ábyrgð.

Í Svíþjóð þarf sá sem gefur út prentmiðil (dagblað eða tímarit) að gefa upp ábyrgðarmann (s. utgivare) og sækja um sérstakt leyfi (s. utgivningsbevis) áður en efnið er gefið. Er það gert hjá stjórnarsýslustofnuninni Patent- och registreringsverket í Svíþjóð. Þá njóta hefðbundnir ljósvakamiðlar sjálfkrafa verndar tjáningarfrelsisákvæða en þurfa að fá sérstakt útvarpsleyfi (s. sändningstillstånd) og gefa upplýsingar um ábyrgðarmann til stjórnarsýslustofnunarinnar *Radio- och TV-verket*. Aðrir fjölmiðlar geta einnig látið skrá sig sem fjölmiðlar hjá *Radio- och TV-verket*, m.a. ýmiskonar vefmiðlar.. Kosturinn við að sækja um slíka skráningu er að þá telst starfsemin til fjölmiðlareksturs og fær miðillinn vernd sem slíkur. Megin reglan í sænskum lögum er sú að útgefandinn (s. utgivare) ber einn ábyrgð á því efni sem birt er. Höfundar einstakra efnispátta prentmiðla bera því ekki slíka ábyrgð. Birtast fyrrgreindar reglur annars vegar í prentfrelsisákvæðum (*Tryckfrihetsförordningen* (TF)) þegar um er að

ræða prentmiðla og í tjáningarfrelsisákvæði stjórnarskrárinnar (*Yttrandefrihetsgrundlagen* (YGL)) þegar um er að ræða hljóð- og myndmiðla og vefmiðla (vefsetur).

Samkvæmt tjáningarfrelsisákvæðum sænsku stjórnarskrárinnar mega stjórnsýslustofnanir ekki hafa eftirlit með því efni sem birt er fyrirfram eða gera fjölmiðlum erfitt fyrir varðandi birtingu. Fjölmiðlar hafa jafnframt ákveðin réttindi samkvæmt stjórnarskránni, t.d. varðandi vernd heimildarmanna auk þess sem ábyrgðarreglan um að ábyrgðarmaðurinn (s. utgivare) sé einn ábyrgur fyrir efni miðilsins gildir aðeins um fjölmiðla. Tvennskonar vefmiðlar njóta verndar samkvæmt tjáningarfrelsisákvæðum sænsku stjórnarskrárinnar. Annars vegar gagnagrunnar (vefsvæði) og hins vegar vefmiðlar (vefhljóðvarp, vefsjónvarp og dagblöð sem dreift er í gegnum tölvupóst).

Af framangreindu má sjá að ábyrgðarreglur í fjölmiðlum eru ekki samhæfðar á Norðurlöndunum. Hins vegar eiga þær sammerkt að útgefendur og/eða ritstjórar bera megin ábyrgð á því efni sem miðlað er. Slíkri tilhöggun er meðal annars ætlað að varna því að fjölmiðlamenn stundi of mikla sjálfsritskoðun þar sem birting á umdeildu efni yrði þeim fjárhagslega þungbær. Jafnframt er rétt að benda á að á Norðurlöndunum eru slíkar ábyrgðarreglur nátengdar reglum um sjálfstæði ritstjórna, þannig að ritstjórar og aðrir fjölmiðlamenn eigi ekki á hættu að efni sé ekki birt vilji útgefandi ekki taka fjárhagslega ábyrgð á greiðslu sekta eða fébóta ef til þess kemur. Má í þessu sambandi minnast á ný lög um ritstjórnarlegt sjálfstæði sem sett voru í Noregi árið 2008 og tóku gildi í upphafi árs 2009. Í löggunum er öllum fjölmiðlum, hljóð- og myndmiðlum, prentmiðlum og vefmiðlum skylt að hafa ritstjóra sem ber ábyrgð á efninu og er hann jafnframt ábyrgur fyrir því að eigendur og aðrir forsvarsmenn fjölmiðilsins hafi ekki áhrif á efnistöð og innihald miðilsins. Því má segja að ábyrgðarreglur til verndar blaðamönnum og heimildarmönnum þeirra ásamt reglum um ritstjórnarlegt sjálfstæði haldist í hendur um að tryggja innihald og gæði þess efnis sem ætlað er að móta lýðræðislega umræðu í þessum löndum.

Hér á landi er löng hefð fyrir því að flytjandi efnis í ljósvakamiðlum og höfundur ritefnis í prentmiðlum beri á því ábyrgð að nánari skilyrðum uppfylltum svo sem síðar greinir. Ekki þykir ástæða til að hverfa frá því fyrirkomulagi en með framangreind sjónarmið að leiðarljósi er lagt til að sett verði skýr ákvæði um að fjölmiðlaþjónustuveitendur beri ábyrgð á greiðslu stjórnvaldssekta, fésekta og skaðabóta sem starfsmanni hans kann að vera gert að greiða á grundvelli ábyrgðarákvæðanna. Þá er svo sem áður greinir lagt til með 24. gr. frumvarpsins að fjölmiðlaþjónustuveitendur sem hafa ritstjórn eða reka fréttastofu verði skylt að setja sér reglur um ritstjórnarlegt sjálfstæði þeirra. Í slíkum reglum er þá unnt að skerpa á þessum þáttum sem hluta af starfsskilyrðum starfsmanna viðkomandi fjölmiðils og starfsháttum sem ætlað er að tryggja ritstjórnarlegt sjálfstæði starfsmanna hans.

Reglum frumvarpsins um ábyrgð á efni fjölmiðla er skipað í tvö ákvæði, annars vegar ákvæði um ábyrgð á hljóð- og myndefni og hins vegar ákvæði um ábyrgð á ritefni. Þessi tvískipting helgast bæði af sögulegum ástæðum sem og þeim mun sem er á miðlunarformi í hvoru tilviki fyrir sig. Þrátt fyrir þessa tvískiptingu er ætlunin að samræma ábyrgð á efni fjölmiðla eftir því sem kostur er. Ákvæði frumvarpsins eru á sama hátt og ákvæði 26. gr. núgildandi útvarpslaga um ábyrgð á útsendingu útvarpsefnis og ákvæði 15. gr. núgildandi laga um prentarétt um ábyrgð á efni blaða og tímarita sértækar reglur um ábyrgð að þessu leyti. Þær eru því frábrugðnar því sem mundi gilda samkvæmt almennum reglum um refsí- og skaðabótaábyrgð að því leyti að þær mæla fyrir um það með nákvæmum hætti hver ber ábyrgð í hverju tilviki fyrir sig í stað þess að ábyrgð geti hvílt á hverjum þeim sem þátt á í



broti hverju sinni. Þær gera þannig að meginstefnu, líkt og ákvæði gildandi laga, ráð fyrir því að einungis einn skuli gerður ábyrgur hverju sinni þó svo að sameiginleg ábyrgð geti komið til í ákveðnum tilvikum auk þess sem ábyrgð á bóta- eða sektargreiðslum hvílir á fjölmiðlaþjónustuveitanda í tilvikum þegar starfsmaður hans ber ábyrgð á efni samkvæmt ákvæðum frumvarpsgreinanna.

Nokkur munur er á ákvæði 26. gr. útvarpslaga annars vegar og ákvæði 15. gr. laga um prentrétt hins vegar. Hið fyrr nefnda er um margt skýrari en hið síðar nefnda þó svo að það hafi mótast nokkuð í framkvæmd auk þess sem tilhögun ábyrgðar er ekki í öllum tilvikum sambærileg.

Samkvæmt 1. másl. a.- liðar 26. gr. útvarpslaga ber sá sem flytur sjálfur efni í eigin nafni ábyrgð á því. Þessi regla á sér hliðstæðu í 2. mgr. 15. gr. laga um prentrétt, en samkvæmt henni hvílir ábyrgð á höfundu ríftnis í blaði eða tímariti ef hann hefur nafngreint sig og er auk þess heimilisfastur hér á landi þegar viðkomandi rit kemur út eða undir íslenskri lögsögu þegar mál er höfðað. All nokkur framkvæmd er komin á það hvað teljist fullnægjandi nafngreining í þessu sambandi og verður nánar vikið að henni í athugasemdum með 51. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt 3. másl. a-liðar 26. gr. útvarpslaga ber hver sem tekur þátt í samtali í útvarpi í eigin nafni ábyrgð á sínu framlagi í því. Þetta ákvæði á sér ekki hliðstæðu í lögum um prentrétt og hafa höfundar blaða- og tímaritsgreina því verið taldir bera ábyrgð á ummælum viðmælenda sinna, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar í máli nr. 328/2008, *Ásgeir Þór Davíðsson gegn Björk Eidsdóttur og Guðrúnu Elínu Arnardóttur*. Þetta hefur valdið umtalsverðri gagnrýni og getur óhjákvæmilega leitt til þess að blaðamenn veigri sér við miðlun þess sem viðmælendur þeirra hafa fram að færa eða ritskoði það um of. Enn fremur skapar þessi staða óeðlilegt ójafnræði á milli þeirra sem starfa við hljóð- og myndmiðlun annars vegar og þeirra sem starfa við prentmiðlun hins vegar. Þannig getur komið upp sú staða að blaðamaður annars vegar og sjónvarpsfréttamaður hins vegar flytji efni frá sama blaðamannafundi. Hinn fyrr nefndi tekur það sem fram kemur upp á segulbandstæki og skrifar það svo í framhaldinu orðrétt upp og birtir í blaðagrein. Hinn síðar nefndi tekur það aftur á móti upp og sendir það út óbreytt eftir atvikum ásamt eigin útlekkingu. Í fyrra tilvikinu ber blaðamaðurinn ábyrgð á öllu efni greinarinnar ef hann er nafngreindur sem höfundur hennar á grundvelli 2. mgr. 15. gr. laga um prentrétt, þ.m.t. því efni sem haft er beint eftir viðmælenda hans. Í síðara tilvikinu ber viðmælendinn hins vegar ábyrgðina á því sem hann segir á grundvelli a-liðar 1. mgr. 26. gr. útvarpslaga. Með ákvæðum frumvarpsins er ætlunin m.a. að samræma ábyrgð á efni þannig að þess háttar staða skapist ekki.

Samkvæmt b.-lið 26. gr. útvarpslaga ber flytjandi ábyrgð á efni sem annar maður hefur samið. Regla þessi er efnislega óbreytt frá eldri lögum og í greinargerð þeirri er fylgdi frumvarpi til útvarpslaganna 1971, segir að ábyrgð flytjanda svari til ábyrgðar ritstjóra, sem birtir ritsmíð, er hann kveður annan mann hafa samið, en ekki undir nafni hans. Ástæða þykir til að skerpa þessa reglu þar sem ljóst er að í sumum tilvikum er efni flutt af starfsmönnum hljóð- og myndmiðla án þess að þeir komi að samningu eða ákvarðanatöku um flutning þess og því nærtækara að viðkomandi efnisstjóri eða ábyrgðarmaður fjölmiðlaþjónustuveitanda beri ábyrgð í slíkum tilvikum. Þær breytingar sem lagðar eru til að þessu leyti eru nánar útlístaðar í athugasemdum með 50. gr. frumvarpsins.

Í c.-lið 26. gr. útvarpslaga er skýrt tekið fram að auglýsandi beri ábyrgð á auglýsingu. Almennt bera auglýsingar í útvarpi eða sjónvarpi skýrlega með sér hver það er sem að henni stendur. Verði misbrestur á því er hlutaðeigandi útvarpsstöð skylt að gefa fullnægjandi upplýsingar þar um til þess sem þess óskar. Ákvæði af þessu tagi er ekki að finna í lögum um prentrétt en ábyrgð hefur verið felld á auglýsendur grundvelli 2. mgr. 15. gr. laganna hafi þeir nafngreint sig með fullnægjandi hætti. Myndast hefur ákveðin dómaframingvæmd að þessu leyti svo sem fram kemur í dómi Hæstaréttar í máli nr. 491/2006, *Jónas Kristjánsson og Mikael Torfason gegn Gunnari Hrafn Birgissyni og Gunnar Hrafn Birgisson gegn Jónasi Kristjánssyni, Mikael Torfasyni og 365 miðlum ehf.* Í dómnum kemur fram að mörkuð hafi verið sú stefna í dómaframingvæmd að gera minni kröfur til þess að höfundur teljist hafa nafngreint sig í skilningi 2. mgr. 15. gr. prentlaga þegar auglýsingar eiga í hlut en ella gildir um annað efni með þeim hætti að þó ekki sé vísað til nafns höfundar eða auglýsanda í auglýsingu þá nægi að til staðar sé auðkenni sem beint eða óbeint vísaði til þess fyrirtæki sem óskar eftir birtingu auglýsingar eða fyrirsvarsmanns þess til þess að skilyrði 2. mgr. 15. gr. um nafngreiningu höfundar teljist uppfyllt. Þannig gilda ákveðin sérsjónarmið hvað auglýsingar varðar. Engu að síður þykir rétt að taka af öll tvímæli í þessu sambandi og með ákvæðum frumvarpsins er ætlunin að skerpa og samræma ábyrgð á efni auglýsinga svo sem nánar verður útlistað í athugasemdum með ákvæðum 50. og 51. gr.

Samkvæmt d.-lið 26. gr. útvarpslaga ber útvarpsstjóri ábyrgð á öðru efni. Lúti útvarpsefni þar með ekki á ábyrgð neins þeirra sem tilgreindir eru í a-c-liðum ber útvarpsstjóri á því ábyrgð. Ákvæði þetta á sér að sínu leyti hliðstæðu í ákvæði 3. mgr. 15. gr. laga um prentrétt um ábyrgð útgefanda eða ritstjóra dagblaðs eða tímarits.

Samkvæmt 3. mgr. 15. gr. laga um prentrétt ber sá sem hefur blað eða tímarit til sölu eða dreifingar ábyrgð á efni þess sé hvorki fyrir nafngreindum höfundi, útgefanda eða ritstjóra að fara, og loks sá sem annast hefur prentun þess eða letrun. Eðli málsins samkvæmt er ekki að finna sambærilegar reglur í gildandi útvarpslögum enda öll sú starfsemi sem þau taka til leyfis skyld og því ætti í öllum tilvikum að vera unnt að ná til einhvers frammar í ábyrgðarröðinni. Ekki hefur fram til þessa reynt á ábyrgð svo aftarlega í ábyrgðarröð laga um prentrétt svo vitað sé.

Í 16. gr. laga um prentrétt er að finna sérreglu um það hvernig með skuli farið þegar ritstjórar eða eftir atvikum útgefendur eru fleiri en einn en einn þerra hefur tilgreint sig sérstaklega sem ábyrgðarmann. Þegar svo háttar til skal sá sem slíkt hefur gert einn sæta ábyrgð. Sambærilega reglu er ekki að finna í útvarpslögum enda almennt einungis einn útvarpsstjóri hjá þeim fjölmiðlaþjónustuveitendum sem undir gildissvið þeirra falla.

Í e-lið 26. gr. útvarpslaga og 17. gr. laga um prentrétt er að finna ákveðnar reglur um samábyrgð á greiðslu sekta og fébóta og er ætlunin svo sem að framan var nefnt og útlistað verður nánar í athugasemdum með 50. og 51. gr. að viðhalda slíkri tilhögun með samræmdum hætti.

Af framangreindu má ráða að nokkur munur er fyrirkomulagi ábyrgðar hljóð- og myndefnis annars vegar og ritefnis hins vegar að gildandi lögum. Með ákvæðum frumvarpsins er stefnt að því að samræma þetta fyrirkomulag eftir því sem kostur er auk þess sem ætlunin er að skerpa ákvæðin með tilliti til nýrra tegunda fjölmiðla og fjölbreyttara miðlunarforms. Ábyrgðarreglur frumvarpsins taka þannig til allra þeirra miðla sem teljast fjölmiðlar í skilningi þess.

Ábyrgðarreglur frumvarpsins eru eftir sem áður reistar á hinu svo kalla belgíska ábyrgðakerfi, sem gerir ráð fyrir því að við eðlilegar aðstæður verði aðeins einn aðili gerður ábyrgur að lögum vegna tiltekins efnis fjölmiðils, þó svo að sameiginleg ábyrgð geti í tilteknum tilvikum komið til. Er þar jafnframt mælt fyrir um tiltekna ábyrgðarröð, þannig að ábyrgð eins aðila leysir jafnframt hina, sem aftar eru í röðinni undan ábyrgð. Tveir eða fleiri aðilar verða því einungis gerðir samábyrgir að þeir standi innan sama ábyrgðarflokks. Þeim ástæðum og rökum sem liggja að baki þessu kerfi, er svo lýst í greinargerð með frumvarpi til laga um prentrétt: „Ábyrgðakerfi þessu er ætlað að slá vörð um prentfrelsið með því að sporna við eftirgrennslan yfirvalda, hverjir kunni að eiga hlutdeild í því, sem ritað er, að ná með skjótum og virkum hætti til þess sem telst sekastur, og *loks* sérstaklega að vernda nafnleynd höfundar og heimildarmanns. Heimild til nafnleyndar þessara aðilja teljast með réttu eitt veigamesta skilyrðið fyrir fullnægjandi starfrækslu blaða í lýðræðisþjóðfélagi og nafnleyndarrétturinn því mikilvægur fyrir prentfrelsi í reynd...“ Tilvitnuð rök standa enn og er umræddri tilhögun því sem fyrr ætlað að vernda bæði tjáningarfrelsi og frelsi til upplýsinga sem og rétt þeirra sem á er brotið í umfjöllun fjölmiðla og skapa eðlilegt jafnvægi þar á milli.

#### *Um 50. gr.*

Frumvarpsgreinin fjallar um ábyrgð á hljóð- og myndefni sem brýtur í bága við lög. Svarar efni greinarinnar til 26. gr. núgildandi útvarpslaga og er svo sem að framan greinir á sama hátt og nefnd 26. gr. reist á hinu svo kallaða belgíska ábyrgðakerfi.

Í a.-lið 1. mgr. er kveðið á um að þeir einstaklingar sem tjá sig í eigin nafni, flytja og/eða miðla efni sem þeir sjálfir hafa samið og/eða flytja efni samið af öðrum samkvæmt eigin ákvörðun beri á því ábyrgð, sé viðkomandi heimilisfastur hér á landi eða lúti íslenskri lögsögu á öðrum grundvelli. Gildir það bæði um efni sem útvarpað er samtímis því að það er flutt og efni sem útvarpað er samkvæmt áður gerðri upptöku. Í gildandi lögum er sérstaklega áréttað að sambærileg ábyrgðarregla taki einnig til samtala sem fram fari í útvarpi (hljóðvarpi og sjónvarpi) þannig að viðkomandi þátttakandi beri ábyrgð á sínu framlagi í slíkri samræðu. Með breyttu orðalagi a-liðar 1. mgr. er talið vafalaust að slík ábyrgð sé fyrir hendi. Í gildandi lögum er í b.-lið 26. gr. kveðið á um að flytjandi beri ábyrgð á efni sem annar maður hefur samið. Ekki er útilokað að þessi grundvöllur ábyrgðar leiði til ankannalegrar niðurstöðu. Það leiðir af eðli máls að flytjandi hlýtur sjálfur að þurfa að taka ákvörðun um að flytja tiltekið efni til að teljast ábyrgur fyrir efninu. Vera kann að flytjanda efnis sé gert skylt, t.d. sem starfsmanni fjölmiðlaþjónustuveitanda, að flytja tiltekið efni og þykir þá ekki rétt að hann beri á því ábyrgð. Vissulega munu koma upp takmarka tilvik við túlkun þessa og útilokað fyrirfram að sjá þar allt fyrir. Verður slíkt því að mótast nánar í réttarframkvæmd. Þá er ábyrgð bundin við þau tilvik þegar viðkomandi einstaklingur er heimilisfastur hér á landi eða lútur íslenskri lögsögu á öðrum grundvelli. Þegar svo háttar til að viðkomandi einstaklingur lútur ekki íslenskri lögsögu bera því viðkomandi efnisstjóri og/eða ábyrgðarmaður fjölmiðlaþjónustuveitanda ábyrgð á því efni sem um er að ræða á grundvelli c-liðar 1. mgr. Segja má að með breytttri framsetningu í a-lið 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar sé þess freistað að sameina a- og b-liði 26. gr. gildandi laga, en skýra jafnframt reglurnar og skerpa.

Í b-lið 1. mgr. er kveðið á um að kaupendur hljóð- og myndsendinga í viðskiptaskyni, hvort heldur sem um einstaklinga eða lögaðila er að ræða, beri ábyrgð á efni þeirra, sé viðkomandi heimilisfastur hér á landi eða lúti íslenskri lögsögu á öðrum grundvelli. Að sínu leyti svarar

ákvæðið til c-liðar 26. gr. nógildandi útvarpslaga, þó að því gættu að reglunni er nú ætlað mun rýmra gildissvið, enda falla allar hljóð- og myndsendingar í viðskiptaskyni undir ákvæði frumvarpsins en ekki aðeins hefðbundnar auglýsingar, svo sem samkvæmt gildandi lögum. Þá er reglan skerpt þar sem viðkomandi fjölmiðlaþjónustuveitandi ætti í öllum tilvikum að geta upplýst hver kaupandi hljóð- og myndsendingar í viðskiptaskyni er hverju sinni en vafi kann að leika á því í einhverjum tilvikum hver auglýsandi er samkvæmt nógildandi lögum. Þá ætti reglan að fela í sér hvatningu til fjölmiðlaþjónustuveitenda um að halda slíkum upplýsingum til haga því ella ber viðkomandi efnisstjóri og/eða ábyrgðarmaður fjölmiðlaþjónustuveitanda ábyrgð á efni hljóð- eða myndasendingar á grundvelli c- liðar. Hið sama gildir um hljóð- og myndsendingar ef kaupandi er ekki heimilisfastur hér á landi eða lýtur ekki íslensku lögsögu á öðrum grundvelli. Fjölmiðlaþjónustuveitendur þurfa því ávallt að gæta að því þegar þeir taka við auglýsingum frá slíkum aðilum að þær séu í samræmi við lög, ella ber viðkomandi efnisstjóri og/eða ábyrgðamaður viðurlaga- og fébótaábyrgð á efni þeirra.

Í c-lið 1. mgr. er svo sem áður hefur komið fram lagt til að viðkomandi efnisstjóri og/eða ábyrgðarmaður fjölmiðlaþjónustuveitanda beri ábyrgð á öðru efni, það er að segja því efni sem ekki fellur skýrlega undir a- og b-liði 1. mgr. Segja má að ábyrgðamaður fjölmiðlaþjónustuveitanda komi í stað útvarpsstjóra samkvæmt nógildandi lögum og er einungis um breytta hugtakanotkun að þessu leyti að ræða ekki efnisbreytingu. Þá þykir eðlilegt að viðkomandi efnisstjóri geti einnig orðið ábyrgur enda ljóst að ákvarðanir um efnisval hvíla á honum og er um efnisbreytinga að ræða að því leyti.. Hér er því lagt til að efnisstjóri og ábyrgðamaður geti verið samábyrgir að þessu leyti en þeir falla samkvæmt ákvæðinu innan sama ábyrgðaflokks. Með viðkomandi efnisstjóra er eðli málsins samkvæmt átt við þann efnisstjóra sem ábyrgð bar á vali þessi efnis sem um er að ræða hverju sinni, en hjá hverjum og einum fjölmiðlaþjónustuveitanda starfa gjarnan margir efnisstjórar hver á sínu sviði. Í sumum tilvikum er engum efnisstjóra til að dreifa og er ábyrgðamaður þá einn ábyrgur. Ábyrgðarmaður skal í öllum tilvikum hafa heimilisfesti hér á landi, vera lögráða og fjár síns ráðandi, sbr. 3. mgr. 14. gr. og 3. mgr. 17. gr. frumvarpsins, og því á ávallt að vera tryggt að fyrir finnist einstaklingur sem ber ábyrgð á efni hverju sinni.

Í 2. mgr. er kveðið á um að fjölmiðlaþjónustuveitandi beri ábyrgð á greiðslu stjórnvaldssekta, fésektar og skaðabóta sem starfsmanni hans kunni að vera gert að greiða samkvæmt þessari grein. Regla þessi sem nú er í e-lið 26. gr. nógildandi útvarpslaga var nýmæli við lögtöku þeirra árið 2000. Þau rök sem bjuggu að baki lögtöku hennar þá voru fyrst og fremst að tryggja réttaröryggi þeirra sem brotið er gegn. Reglan hefur þó ótvírætt víðtækara gildi en svo, eins og rakið er hér að framan. Þannig varnar hún því að fjölmiðlamenn stundi óheppilega sjálfsritskoðun með það í huga að birting á umdeildu efni kunni að reynast þeim fjárhagslega þungbær og eflir þannig tjáningarfrelsi og stuðlar að lýðræðislegri umræðu. Þá geta fjölmiðlaþjónustuveitendur eftt gildi hennar að þessu leyti enn frekar með því að kveða á um það í reglum um ritstjórnarlegt sjálfstæði, sbr. 24. gr. frumvarpsins, að starfsmenn þeirra verði ekki endurkrafðir að þessu leyti. Ekki þykir hins vegar nauðsynlegt að viðhalda reglu e-liðar 26. gr. gildandi laga um að innheimta megi fésektir og skaðabætur hjá útvarpsstöð með fjárnámi enda leiðir slíkt af almennum reglum.

Loks er í 3. mgr. kveðið á um þá skyldu fjölmiðlaþjónustuveitanda að veita hverjum þeim sem telur á sér brotið með miðlun hljóð- eða myndefnis upplýsingar um það hver beri ábyrgð á efninu. Sambærileg regla er í 1. mgr. 27. gr. nógildandi útvarpslaga en samræmisins vegna þykir fara betur á því að henni sé fyrirkomið með þessum hætti. Á grundvelli þessa ákvæðis

ber fjölmiðlaþjónustuveitendum t.d. að veita upplýsingar um það hver kaupandi hljóð- og myndsendingar í viðskiptaskyni er hverju sinni sem og hver viðkomandi efnisstjóri er í þeim tilvikum sem það á við.

#### *Um 51. gr.*

Í frumvarpsgreininni er kveðið á um ábyrgð á ritefni, hvort sem því er miðlað á prenti eða með rafrænum hætti. Svarar efni greinarinnar til 15. gr. núgildandi laga um prentrétt en það er sem að framan greinir meginákvæði laganna um ábyrgð á efni blaða og tímarita. Frumvarpsgreinin er á sama hátt og ákvæði núgildandi laga reist á hinu svo kallaða belgíska ábyrgðarkerfi þó lagt sé til nokkuð breytt ábyrgðarfyrirkomulag.

Í a.-lið 1. mgr. er kveðið á um að einstaklingar beri ábyrgð á efni sem þeir rita í eigin nafni eða auðkenna sér með augljósum hætti, sé viðkomandi heimilisfastur hér á landi eða lúti íslenskri lögsögu á öðrum grundvelli. Samkvæmt 2. mgr. 15. gr. gildandi laga um prentrétt ber höfundur refsí- og fébótaábyrgð á efni rits, ef hann hefur nafngreint sig og er auk þess annað hvort heimilisfastur hér á landi, þegar ritið kemur út, eða undir íslenskri lögsögu, þegar mál er höfðað. Talsvert hefur reynt á það í framkvæmd hvað teljist fullnægjandi nafngreining að þessu leyti og hefur Hæstiréttur Íslands markað afgerandi stefnu. Þannig hefur rétturinn gert mjög ríkar kröfur til nafngreiningar svo að hún fullnægi skilyrði laganna og gildir þá einu þótt höfundurinn vilji í reynd gangast við ábyrgð sinni frammi fyrir dómi. Eins og fram hefur komið í mörgum dómum Hæstaréttar hefur verið byggt á því, að fullt nafn höfundarins komi fram með greininni. Það táknar meðal annars að eftirnafn verður að koma fram ásamt skírnamafni. Þannig hefur Hæstiréttur komist að þeirri niðurstöðu að skammstöfun dugi ekki í þessu sambandi, jafnvel þó öllum sé ljóst um hvern er að ræða, sbr. t.d. dóma Hæstaréttar í málum nr. 110/1975, 44/1976 og 299/1994. Hið sama gildir um gælunöfn, en hins vegar virðist vera á reiki hvort alþekkt höfundarnöfn eða listamannsnöfn teljist fullnægjandi nafngreining, sbr. dóma Hæstaréttar í málum nr. 163/1977 og 49/1977. Aðstæður stefndu í báðum þessum málum voru sambærilegar að því leyti, að báðir höfðu þeir notað skírnamnöfn sín ein sem listamannsnöfn. Alls ekki fór á milli mála, að báðir voru þeir vel kunnir undir sínum höfundarnöfnum, annar sem teiknari skopmynda í stærsta dagblaði þjóðarinnar en hinn sem rithöfundur. Engu að síður taldist nafngreiningin fullnægjandi í öðru tilvikinu en ekki í hinu, en dómarnir gengu með mánaðar millibili.

Með a.-lið 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar er ætlunin að uppræta þær ströngu kröfur sem gerðar hafa verið til nafngreiningar og eyða óvissu að þessu leyti. Þannig telst það fullnægjandi ef efni er auðkennt einhverjum með auglóssum hætti, svo sem mynd, höfundarnafni, skammstöfun, netfangi eða öðrum sambærilegum hætti, þó svo að viðkomandi sé ekki nafngreindur með bæði skírnam- og eftirnafni. Útgangspunkturinn er sá að ljóst megi vera eftir almennum mælikvarða um hvern er að ræða. Eftir sem áður telst almenn og víðtæk auðkenning á borð við „húsmóðir í Vesturbænum“, „góður Austfirðingur“, „maður af skaganum“ eða annað þvíumlíkt þó ekki fullnægjandi í þessu tilliti nema hugsanlega að ljóst megi vera um hvern er að ræða.

Í a.-lið 1. mgr. kemur jafnframt fram að sé ritefni haft beint eftir nafngreindum einstaklingi beri sá sem það er haft eftir ábyrgð á eigin ummælum hafi hann samþykkt miðlun þeirra og sé hann annað hvort heimilisfastur hér á landi eða lúti íslenskri lögsögu á öðrum grundvelli. Að forsendum þess að lagt er til að regla þessi verði í lög leidd er vikið hér að framan og vísast

til þess. Sönnunarbyrðina fyrir því að viðkomandi hafi samþykkt miðlun þeirra ummæla sem um er að ræða ber sá sem því heldur fram, væntanlega jafnan sá sem ábyrgð mundi ella falla á. Ætla má að fjölmiðlafólk geti tryggt sér sönnun að þessu leyti með einföldum hætti, svo sem með því að afla staðfestingar í tölvupósti eða með öðrum sambærilegum hætti.

Hvað ábyrgð á efni fyrirsagna varðar er rétt að taka fram að ekki er lagt til að kveðið verði á um það með sérstökum hætti og mun því það sama gilda að því leyti og nú tíðkast í framkvæmd. Þannig ber sá sem grein er auðkennd ábyrgð á efni þeirra fyrirsagna sem henni fylgja beinlínis nema annað sé tekið fram. Öðru máli kann hins vegar að gegna um þær fyrirsagnir sem birtar eru á öðrum stöðum í viðkomandi fjölmiðli en vísa til efnis greinarinnar og ræðst það af atvikum hverju sinni. Á grundvelli 3. mgr. frumvarpsgreinarinnar ber fjölmiðlaþjónustuveitanda svo ávallt að upplýsa þann sem telur á sér brotið um það hver ber ábyrgð á fyrirsögnum hverju sinni.

Í b.-lið 1. mgr. er kveðið á um að kaupandi viðskiptaorðsendingar, hvort heldur sem um einstakling eða lögaðila er að ræða, beri ábyrgð á efni hennar, sé hann heimilisfastur hér á landi eða lúti íslenskri lögsögu á öðrum grundvelli. Svo sem áður greinir hefur um auglýsingar verið vísað til 2. mgr. 15. gr. laga um prentrétt fram til þessa og því gerð krafa um nafngreiningu auglýsanda til þess að á hann verði felld ábyrgð á efni hennar þó svo að kröfur til nafngreiningar séu um sumt vægari en þær sem að framan er lýst um höfunda. Þykir því rétt að taka ótvírætt af skarið að þessu leyti og fella ábyrgð á efni viðskiptaorsendingar í ritefni á kaupanda hennar. Eftir sem áður er þó ábyrgð bundin við að kaupandi sé heimilisfastur hér á landi eða lúti íslenskri lögsögu á öðrum grundvelli. Ef svo er ekki fellur ábyrgð á viðkomandi efnisstjóra og/eða ábyrgðarmann fjölmiðlaþjónustuveitanda á grundvelli c-liðar 1. mgr.

Að því er áskilnað um heimilisfesti eða íslenska lögsögu á öðrum grundvelli samkvæmt a- og b.-liðum 1. mgr. varðar vísast til þess sem fram kemur í athugasemdum með 50. gr. frumvarpsins að breyttu breytanda.

Í c-lið 1. mgr. er svo sem áður hefur komið fram lagt til að viðkomandi efnisstjóri og/eða ábyrgðarmaður fjölmiðlaþjónustuveitanda beri ábyrgð á öðru efni, það er að segja því efni sem ekki fellur skýrlega undir a- og b-liði 1. mgr. Segja má að efnisstjóri komi í stað ritsjóra samkvæmt 3. mgr. 15. gr. núgildandi laga og ábyrgðarmaður fjölmiðlaþjónustuveitanda í stað útgefanda og er því einungis um breytta hugtakanotkun að þessu leyti að ræða. Hér er hins vegar lagt til að efnisstjóri og ábyrgðarmaður geti verið samábyrgir að þessu leyti en það er breyting frá því sem nú gildir þar sem ábyrgð ritstjóra tæmir ábyrgð útgefanda og öfugt. Með viðkomandi efnisstjóra er eðli málsins samkvæmt átt við þann efnisstjóra sem ábyrgð bar á vali þessi efnis sem um er að ræða hverju sinni, en hjá hverjum og einum fjölmiðlaþjónustuveitanda starfa gjarnan margir efnisstjórar hver á sínu sviði. Í sumum tilvikum er engum efnisstjóra til að dreifa og er ábyrgðarmaður þá einn ábyrgur. Ábyrgðarmaður skal í öllum tilvikum hafa heimilisfesti hér á landi, vera lögráða og fjár síns ráðandi, sbr. 3. mgr. 14. gr. og 3. mgr. 17. gr. frumvarpsins, og því á ávallt að vera tryggt að fyrir finnist einstaklingur sem ber ábyrgð á efni hverju sinni.

Í 3. mgr. 15. gr. núgildandi laga um prentrétt ber sá sem hefur rit til sölu eða dreifingar, og loks sá sem annast hefur prentun þess eða letrun, ábyrgð á efni þess sé hvorki fyrir að fara nafngreindum höfundi, útgefanda eða ritsjóra. Ákvæði þetta er að sínu leyti barn síns tíma og á það hefur ekki reynt í framkvæmd svo vitað sé. Ekki þykir sérstök ástæða til að viðhalda

Því enda fær vart staðist að um fjölmiðil í skilningi frumvarpsins sé engum framfar í röðinni fyrir að fara, sbr. t.d. 3. mgr. 14. gr. og 3. mgr. 17. gr. frumvarpsins, og því óeðlilegt að hinar sérstöku ábyrgðarreglur taki til slíks ritefnis. Um það gilda því almennar reglur og getur ábyrgð í slíkum tilvikum þannig náð til allra sem á einhvern hátt hafa tekið þátt í miðlun slíks ritefnis með saknæmum hætti.

Í 2. mgr. er kveðið á um að fjölmiðlaþjónustuveitandi beri ábyrgð á greiðslu stjórnvaldssekta, fésekta og skaðabóta sem starfsmanni hans kunni að vera gert að greiða samkvæmt þessari grein. Regla þessi á sér nokkra samsvörun í 17. gr. gildandi laga um prentrétt en er þó víðtækari en þar er kveðið á um. Um þau rök sem að baki reglunni búa er fjallað í athugasemdum með 2. mgr. 50. gr. frumvarpsins og vísast til þess sem þar kemur fram hér að breyttu breytanda.

Loks er í 3. mgr. kveðið á um þá skyldu fjölmiðlaþjónustuveitanda að veita hverjum þeim sem telur á sér brotið með miðlun ritefnis upplýsingar um það hver beri ábyrgð á efninu. Á grundvelli þessa ákvæðis ber fjölmiðlaþjónustuveitendum t.d. að veita upplýsingar um það hver kaupandi viðskiptaorðsendingar er hverju sinni sem og hver viðkomandi efnisstjóri er í þeim tilvikum sem það á við.

#### *Um 52. gr.*

Efni frumvarpsgreinarinnar er tvíþætt en þó af sama meiddi. Annars vegar er í 1. mgr. skipað heimild Fjölmiðlastofu til að banna með ákvörðun miðlun efnis sem er andstætt lögum, og þá jafnt fjölmiðlalögum sem og öðrum lögum sem við geta átt. Til slíks banns kæmi þó ekki nema að undangenginni lögmæltri málsmeðferð, sbr. 11. og 12. gr. frumvarpsins. Heimild í þessa veru er nú í 3. másl. 5. mgr. 6. gr. gildandi útvarpslaga. Samkvæmt 53. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að Fjölmiðlastofa geti lagt dagsektir á hvern þann sem vanrækir að verða við ákvörðun stofnunarinnar um slíkt bann, en brot á þessu banni getur jafnframt varðað stjórnvaldssekt samkvæmt 54. gr. og/eða refsingu samkvæmt 56. gr. eða eftir atvikum öðrum lögum.

Í 2. mgr. er Fjölmiðlastofu hins vegar heimilað að ganga skrefinu lengra og afturkalla útgefið leyfi til hljóð- og myndmiðlunar vegna alvarlegra og ítrekaðra brota á ákvæðum frumvarpsins. Sambærilegt ákvæði um útvarpsleyfi er nú í 31. gr. nógildandi útvarpslaga.

#### *Um 53. gr.*

Í frumvarpsgreininni er lagt til það nýmæli að Fjölmiðlastofa og eftir atvikum Póst- og fjarskiptastofnun geti lagt á dagsektir til þess að knýja á um fylgni við ákvæði laganna eða ákvarðanir stofnananna í einstökum málum. Sambærilegt úrræði er og hefur um árabíl verið til staðar á ýmsum sviðum stjórnsýslunnar og gefist vel í framkvæmd. Segja má að með þessu úrræði sé eðlileg eftirfylgni tryggð en meðalhófs þó gætt í því sambandi.

Lagt er til að dagsektir geti numið allt að 200.000,- kr. á dag. Ákvörðun þar að lútandi byggist á mati Fjölmiðlastofu í hverju tilviki fyrir sig og tekur eðli málsins samkvæmt mið af eðli og umfangi þess brots sem um er að ræða.

Samkvæmt 1. mgr. varða þau brot, sem ætlunin er að beita dagsektum vegna, einkum vanrækslu á upplýsingagjöf af ýmsum toga samkvæmt viðeigandi ákvæðum frumvarpsins og

vanrækslu á að verða við tilgreindum ákvörðunum Fjölmiðlastofu. Í 2. mgr. er síðan mælt fyrir um afmarkaðar heimildir Póst- og fjarskiptastofnunar til þess að leggja á dagsektir vegna athafnaleysis og/eða brota á fyrirmælum VII. kafla um flutningsreglur.

Í 3. mgr. er loks kveðið á um að ákvörðun um dagsektir skuli tilkynnt bréflaga og á sannanlegan hátt þeim sem hún beinist að.

Eðli máls samkvæmt. ber að fylgja málsmeðferðarreglum stjórnslulaga nr. 37/1993 við ákvörðun um beitingu dagsekta. Þá má leiða það sjónarmið af dómaframkvæmd og meðalhófsreglu 12. gr. stjórnslulaga að áður en íþyngjandi þvingunarúrræði svo sem dagsektum er beitt, beri fyrst að leita vægari úrræða til að ná því markmiði sem að er stefnt. Ber því almennt að áminna aðila og veita honum hæfilegan frest til að koma málum í lögmætt horf áður en ákvörðun um dagsektir er tekin, nema ljóst sé að slíkt muni ekki skila tilætluðum árangri.

Grein þessi þarfnast að öðru leyti ekki frekari skýringa.

#### *Um 54. gr.*

Í frumvarpsgreininni er að finna ákvæði um stjórnvaldssektir sem Fjölmiðlastofu og í ákveðnum tilvikum Póst- og fjarskiptastofnunar er ætlað að leggja á vegna nánar tiltekinn brota á ákvæðum frumvarpsins. Heimild þessi nær þó aðeins til lögaðila, en um ábyrgð einstaklinga fer samkvæmt 56. gr. frumvarpsins. Sambærilegt ákvæði er í 30. gr. gildandi útvarpslaga en slíku úrræði er ekki fyrir að fara í gildandi lögum um prentrétt. Um rökin fyrir beitingu stjórnvaldssekta í stað hefðbundinna refsinga má áréttta það sem fram kom í greinargerð með frumvarpi til nógildandi útvarpslaga þegar stjórnvaldssektir við brotum af þessum vettvangi voru fyrst í lög leidd. Þessi brot þykja almennt séð vera þess eðlis að ekki sé ástæða til að þau sæti meðferð samkvæmt lögum um meðferð sakamála. Þá þykir úrræði af þessum toga skjótvirkara og líklegra til skilvirkrar beitingar verði frumvarpið að lögum.

Í 56. gr. frumvarpsins er fjallað um refsingar vegna brota á ákvæðum frumvarpsins. Þar eru talin upp mörg sömu brot og samkvæmt þessu ákvæði verður brugðist við með stjórnvaldssektum. Með ákvæði 57. gr. er brugðist við þessu og samræmis gætt á þann hátt að Fjölmiðlastofu er falið að meta hvort meint brot á lögum skuli kært til lögreglu. Meiriháttar brot er skylt að kæra, en almennt verður á hinn bóginn að gera ráð fyrir að minniháttar brot séu ekki kærð, enda má færa fyrir því rök að stjórnvaldssektir séu í flestum tilvikum líklegri til að ná fram markmiðum laganna en hefðbundin refsing.

Í 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar er í staflíðum a-r gerð grein fyrir þeim brotum á lögum sem varðað geta stjórnvaldssektum. Vísast til frumvarpsgreinarinnar sjálfar um nánari tilgreiningu þar að lútandi.

Í 2. mgr. er vikið að þeirri stöðu þegar brot gegn þeim ákvæðum sem tilgreind eru í 1. mgr. varða refsingu samkvæmt öðrum lögum og lagt til að í slíkum tilvikum skuli Fjölmiðlastofa ekki leggja stjórnvaldssekt á hinn brotlega aðila. Tilgangur þessa er að koma í veg fyrir að brot sæti tvöföldum viðurlögum.

Í 3. mgr. er lagt til að Fjölmiðlastofa leggi stjórnvaldssektir á bæði seljanda og kaupanda ef þeir vanrækja að tilkynna um eigendaskipti að fjölmiðlaþjónustuveitanda, sbr. 1. mgr. 22. gr.



frumvarpsins. Þannig er um að ræða sérstakt viðurlagaákvæði til að fylgja eftir ákvæðum frumvarpsins um gagnsæi eignarhalds á fjölmiðlaþjónustuveitendum. Er með þessu undirstrikað mikilvægi þess að slík eigendaskipti séu tilkynnt í samræmi við ákvæði frumvarpsins til þess að Fjölmiðlastofa geti rækt það hlutverk sitt að halda almenningi upplýstum um eignarhald á fjölmiðlaþjónustuveitendum.

Samkvæmt 4. mgr. leggur Póst- og fjarskiptastofnun stjórnvaldssektir á þá sem brjóta gegn ákvæði 4 og/eða 5. mgr. 45. gr. um flutningsrétt. Er þetta fyrirkomulag til samræmis við þá tilhögun frumvarpsins að sú stofnun fari með stjórnarsýslulega eftirfylgni flutningsreglna samkvæmt VII. kafla þess.

Í 5. mgr. er lagt til að sektir geti numið allt að 10 milljónum króna. Nauðsynlegt er að setja í löginn þak á fjárhæð þeirra sekta sem viðkomandi stjórnvaldi er heimilt að leggja á en þeim á hinn bóginn ætlað umtalsvert svigrúm til sektarákvarðana innan þeirra marka. Þá kemur fram að við ákvörðun sektar skuli m.a. tekið tillit til alvarleika brots og tekna fjölmiðlaþjónustuveitanda af broti þegar það á við.

Í 6. mgr. er loks lagt til að heimilt verði að falla frá sektarákvörðun teljist brot óverulegt eða af öðrum ástæðum ekki talin þörf á beitingu sekta. Einkum er gert ráð fyrir að þessari heimild verði beitt þegar um afar smávægileg brot er að ræða eða af öðrum sambærilegum ástæðum sé ekki talin ástæða til að beita stjórnvaldssekt.

#### *Um 55. gr.*

Í frumvarpsgreininni er fjallað með heildstæðum hætti um fullnustu ákvarðana Fjölmiðlastofu, málskot til dómstóla, tímafresti ofl.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um að ákvarðanir Fjölmiðlastofu séu fullnaðarúrlausnir á stjórnarsýslusviði og sæti ekki stjórnarsýslukæru. Ekki er um breytingu að ræða frá núverandi skipan að því er hljóð- og myndmiðla varðar en úrskurðir útvarpsréttarnefndar sæta ekki kæru innan stjórnarsýslunnar. Sambærilegri tilhögun er nú ekki fyrir að fara á vettvangi annarra fjölmiðla. Með þessu er jafnframt lögð áhersla á sjálfstæði stofnunarinnar en svo sem ítarlega er rakið hér að framan er það lykilateki að stofnunin sé sjálfstæð og óháð pólitískum afskiptum í störfum sínum. Eftir sem áður geta þeir aðilar sem það kjósa þó höfðað mál til ógildingar einstakra ákvarðana stofnunarinnar fyrir dómstólum. Lagt er til að sá réttur sæti ekki öðrum takmörkunum en þeim að mál sé höfðað innan sex mánaða frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðun stofnunarinnar. Málshöfðunarfrestir af þessum toga eru ekki einhlítir að lögum og í sumum tilvikum gert ráð fyrir að þeir nemi aðeins 3 mánuðum. Almenna reglan er þó sú að ekki er í lögum kveðið sérstaklega á um slíka fresti.

Þegar horft er til eðlis þeirrar starfsemi sem hér er fjallað um og þeirra ákvarðana sem Fjölmiðlastofu er ætlað að taka hennar vegna, þykja ákveðin rök standa til þess að málsmeðferð verði hraðað svo sem kostur er og endanlegar ákvarðanir liggi fyrir sem fyrst. Er því gerð tillaga um sérstakan málshöfðunarfrest. Þeir hagsmunir sem hér á reynir eru þó ekki það ríkir að rétt þyki að leggja til skemmri málshöfðunarfrest en 6 mánuði, og miðast þá við birtingu ákvörðunar, enda verður talið að með því sé gætt fyllsta réttaröryggis, sem og þeirra hagsmuna er felast í því að endanleg ákvörðun í máli fáist fyrr en síðar. Þá er þess að gæta að ekki er gert ráð fyrir því að málshöfðunarfresti réttaráhrifum ákvarðana Fjölmiðlastofu

nema í þeim tilvikum sem um getur í 6. mgr. frumvarpsgreinarinnar. Er sú tilhögun í samræmi við almennar reglur.

Í 2. mgr. er kveðið á um að ákvarðanir Fjölmiðlastofu um stjórnvalds- og dagsektir séu aðfararhæfar en sambærilegt ákvæði er í 3. mgr. 30. gr. núgildandi útvarpslaga um aðfarahæfi stjórnvaldssekta. Innheimtar stjórnvalds- og dagsektir skulu svo renna til ríkissjóðs að teknu tilliti til kostnaðar við innheimtuna.

Í 3. mgr. er kveðið á um að stjórnvaldssektir samkvæmt lögnum beri dráttarvexti og í 4. mgr. að þeim verði beitt óháð því hvort brot séu framin af ásetningi eða gáleysi.

Í 5. mgr. kemur fram að óinnheimtar dagsektir falli ekki sjálfkrafa niður þrátt fyrir að aðili sinni síðar þeim skyldum sem á honum hvíla. Hins vegar er gert ráð fyrir því að Fjölmiðlastofa geti fellt slíkar dagsektir niður með sérstakri ákvörðun þar að lútandi.

Í 6. mgr. er ákvæði þess efnis að óheimilt sé að innheimta dagsektir í þeim tilvikum þegar mál er höfðað til ógildingar á slíkri ákvörðun. Nánari skilyrði eru útfærð í málsgreininni en þess er m.a. krafist að óskað sé flýtimeðferðar til reksturs slíks máls.

#### *Um 56. gr.*

Í 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar eru talin upp í stafliðum a-t þau brot á ákvæðum frumvarpsins sem varðað geta refsingu í hefðbundnum skilningi. Samkvæmt 28. gr. gildandi útvarpslaga er meginreglan sú að brot gegn lögnum varði aðeins fésektum en alvarleg og ítrekuð brot geti varðað fangelsi. Samkvæmt gildandi lögum um prentrétt varða brot á einstökum ákvæðum þeirra ýmist eingöngu sektum eða sektum og fangelsi allt að tveimur árum, ef sakir eru miklar. Tilhögun 1. mgr. þessarar frumvarpsgreinar er á þá leið að umrædd brot skuli sæta sektum eða fangelsi allt að 6 mánuðum ef sakir eru miklar, en umrædd brot eru þess eðlis að fullnægjandi þykir að þau varði fangelsi allt að 6 mánuðum þegar svo háttar til. Um sektarákvarðanir samkvæmt ákvæðinu gildir refsiramma almennra hegningarlaga hverju sinni. Um einstök brot vísast til frumvarpsgreinarinnar. Í 2. mgr. frumvarpsgreinarinnar er svo sérstaklega áréttað að sé brot framið í starfsemi lögaðila megi gera honum fésekt samkvæmt II. kafla A. almennra hegningarlaga.

#### *Um 57. gr.*

Með frumvarpsgreininni er lagt til ákveðið verklag þegar brot getur varðað jafnt stjórnvaldssekt og refsingu. Í 1. mgr. er mælt fyrir um að mál sæti aðeins rannsókn lögreglu að undangenginni kæru Fjölmiðlastofu en Póst- og fjarskiptastofnunar þegar um brot á VII. kafla frumvarpsins er að ræða. Fyrirmynd að þessu verklagi er að finna í nýlegum breytingum á samkeppnislögum og er í samræmi við það markmið að samhæfa hið almenna viðurlagakerfi og viðurlagakerfi eftirlitsstofnana í þeim tilvikum þar sem refsing og stjórnsýsluviðurlög eru bæði lögbundin sem viðurlög við broti, þannig að ekki komi til þess að mál sama aðila verði rannsakað á sama tíma bæði hjá eftirlitsstjórnvaldi og lögreglu.

Í 2. mgr. er kveðið á um hvornig skuli fara með brot sem bæði geta varðað refsíabýrgð fyrir einstakling og lögaðila. Í þeim tilvikum er lagt til að stofnanirnar meti með tilliti til grófleika

brots og réttarvörslusjónarmiða hvort máli verður vísað til lögreglu að hluta eða í heild. Þannig er gert ráð fyrir því að unnt verði að kæra til lögreglu ýmist þann hluta málsins sem varðar refsíabyrgð einstaklings eða lögaðila eða eftir atvikum málið í heild. Rétt þykir að það komi í hlut viðkomandi stjórnvalds að meta hvort ljúka beri máli í heild eða að hluta með stjórnsluviðurlögum eða kæra það til lögreglu, sem mun rannsaka þau mál og eftir atvikum gefa út ákæru vegna þeirra.

Í 3. mgr. er kveðið á um að um ákvörðun Fjölmiðlastofu eða eftir atvikum Póst- og fjarskiptastofnunar um að kæra mál til lögreglu gildi ekki ákvæði IV.–VII. kafla stjórnslulaga. Í málsgreininni er jafnframt kveðið á um að með kæru skuli fylgja afrit þeirra gagna sem grunur um brot er studdur við.

Í 4. mgr. greinarinnar er loks mælt fyrir um að ákæranda sé heimilt að senda eða endursenda Fjölmiðlastofu eða Póst- og fjarskiptastofnun, eftir því sem við á, mál sem varða brot gegn reglum frumvarpsins til meðferðar og ákvörðunar. Mögulegt er að lögregla og ákærandi fái upplýsingar um meint brot við rannsókn annarra mála. Er því nauðsynlegt að kveða á um heimild til handa ákæranda til þess að senda slík mál til viðkomandi stjórnvalds. Enn fremur er gert ráð fyrir því að ákærandi geti endursent mál sem viðkomandi stofnun hefur kært til lögreglu telji hann ekki tilefni til málshöfðunar.

#### *Um 58. gr.*

Frumvarpsgreinin er nýmæli en með henni er lagt til að lögfestur verði þagnarréttur til handa þeim sem rökstuddur grunur leikur á að hafi gerst sekur um lögbrot. Ákvæðið er í samræmi við almenn sjónarmið að þessu leyti og þarfnast ekki frekari skýringa.

#### *Um 59. gr.*

Ákvæði frumvarpsgreinarinnar á sér efnislega samsvörun í 1. mgr. 22. gr. laga um prentrétt en er nýmæli í löggjöf um hljóð- og myndmiðla. Almenn ákvæði af sama meidi er þó að finna í 2. mgr. 241. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 að því er meiðyrðamál varðar en þar kemur fram að dæma megi þann, sem sekur reynist um ærumeiðandi aðdróttun, til þess að greiða þeim, sem misgert var við, ef hann krefst þess, hæfilega fjárhæð til þess að standast kostnað af birtingu dóms, atriðisorða hans eða forsendna jafnframt, eftir því sem ástæða þykir til, í opinberu blaði eða riti, einu eða fleirum.

Í 1. mgr. er kveðið á um að sé fjölmiðlaþjónustuveitanda eða öðrum þeim sem ábyrgð ber á efni samkvæmt ákvæðum frumvarpsins dæmd refsing, ummæli ómerkt eða fébætur dæmdar, megi ákveða í dómi, að viðlögðum dagsektum, eftir kröfu þess sem misgert er við, að forsendur og dómsorð skuli birt þegar um ritmiðil er að ræða eða grein gerð fyrir þeim þegar um hljóð- eða myndmiðil er að ræða.

Í 2. mgr. er svo að finna fyrirmæli um það hvernig staðið skuli að birtingu eða umfjöllun að þessu leyti. Lagt er til að þegar um ritmiðil er að ræða skuli birta dómshlutann með sama hætti og annað efni viðkomandi miðils og á þeim stað, að eftir verði tekið og þegar um hljóð-

eða myndmiðil er að ræða skuli grein gerð fyrir honum á þeim tíma þegar hlustun eða áhorf er mest.

Rétt er að taka fram að sambærileg fyrirmæli og fram koma í 2. mgr. 22. gr. gildandi laga um prentrétt er ekki að finna í frumvarpsgreininni. Ekki verður séð að þörf sé á að mæla fyrir um að birting skuli fara fram svo skjótt sem gert er í 2. mgr. nefndrar 22. gr. þar sem kveðið er á um dagsektir að þessu leyti í frumvarpsgreininni. Enn fremur verður að telja óeðlilegt að leggja slíka skyldu á áður en aðfararfrestur er liðinn. Þá verða slík tímamörk ekki talin hafa úrslitapýðingu þar sem ljóst er að allnokkur tími mun vera liðinn frá því ummæli féllu. Enn fremur er ekki lagt til að mælt verði fyrir um það sérstaklega svo sem gert er í 3. mgr. 22. gr. gildandi laga um prentrétt að viðkomandi dómshluti skuli birtur án endurgjalds enda ljóst að þess verður ekki krafist fyrir birtingu eða umfjöllun samkvæmt dómi þegar dómsorð gerir ekki ráð fyrir slíku.

#### *Um X. kafla; Ýmis ákvæði*

Í X. kafla frumvarpsins eru ákvæði af tvennum toga. Í 60. og 61. gr. eru settar skorður við óheimilli hagnýtingu fjölmiðlaefnis og aðgangi að hljóð- og myndefni. Í 62. gr. er um að ræða almenna heimild til setningar reglugerðar. Sambærileg ákvæði eru nú í XI. kafla gildandi útvarpslaga en hafa samkvæmt frumvarpinu eðli málsins samkvæmt víðtækari skírskotun.

#### *Um 60. gr.*

Í frumvarpsgreininni er fjallað um óheimila hagnýtingu fjölmiðlaefnis. Ákvæðið á að sínu leyti efnislega samstöðu með ákvæði 32. gr. núgildandi útvarpslaga en frumvarpsgreininni er hins vegar ætlað að ná jafnt til alls fjölmiðlaefnis. Fyrirnefnt ákvæði gildandi útvarpslaga kom inn í löggjöf á þessum vettvangi við gildistöku útvarpslaga nr. 19/1971 en í athugasemdum við frumvarp sem varð að þeim lögum er tiltekið að það hafi áður verið að finna í reglugerð um útvarpsrekstur ríkisins. Það var efnislega óbreytt í útvarpslögum nr. 68/1985 sem og í 32. gr. núgildandi laga. Í athugasemdum með frumvarpi er varð að lögum nr. 68/1985 segir að ákvæðið tengist ýmsum ákvæðum V. kafla höfundalaga nr. 73/1972, einkum 48. gr. Í 48. gr. laganna er kveðið á um réttindi útvarpsstofnana. Þar er kveðið á um, að án samþykkis útvarpsstofnunar sé óheimilt endurvarp á útvarpi og dreifing þess um þráð, upptaka endurflutnings á útvarpi, birting á sjónvarpi í atvinnuskyni eða ávinnings og eftirgerð á áður framkvæmdri upptöku útvarps og það að birta slíka upptöku. Ljóst er því að um nokkra skörun við umrætt ákvæði höfundalaga er að ræða. Með breyttu gildissviði ákvæðisins er að sama skapi ljóst að það skarast við önnur ákvæði höfundarlaga en fjölmiðlaefni nýtur í mörgum tilvikum höfundarréttarverndar. Engu að síður þykir rétt að hafa ákvæði af þessum toga af löggjöf á þessum vettvangi enda ljóst að gildissvið þess á því sviði er rýmra en höfundalaga. Þannig tekur ákvæðið t.d. til óheimillar hagnýtingar hljóð- og myndefnis eftir pöntun sem tilvitnuð ákvæði höfundalaga gera að óbreyttu ekki auk þess sem það tekur til óheimillar hagnýtingar fjölmiðlaefnis sem ekki telst afrakstur andlegrar sköpunar og nýtur því ekki höfundarréttarverndar. Rétt er að taka fram að brot á ákvæðinu varða bæði stjórnvaldssektum samkvæmt 54. gr. frumvarpsins og refsingu samkvæmt 56. gr. þess. Þá er á grundvelli 58. gr. unnt að gera upptæka hluti og búnað sem notaðir hafa verið við brot á ákvæðinu sem og ávinning sem aflað hefur verið með slíku broti.

#### *Um 61. gr.*

Í frumvarpsgreininni er fjallað um óheimilan aðgang að hljóð- og myndefni. Ákvæðið er efnislega samhljóða ákvæði 33. gr. núgildandi útvarpslaga að teknu tilliti til rýmkaðs gildissviðs frumvarpsins að því er hljóð- og myndmiðlun varðar. Ákvæði þetta var tekið upp í útvarpslög nr. 68/1985 með lögum nr. 98/1995 sem breyttu þeim lögum og var ætlað að innleiða tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 98/84/EB um lögvernd þjónustu sem byggist á eða hefur í sér fólgin skilyrtan aðgang. Ákvæðið skarast við ákvæði 50. gr. b. höfundalaga nr. 73/1972 um tæknilegar ráðstafanir en hefur sjálfstætt gildi gagnvart öðrum hagsmunum en þeim sem höfundalögum er ætlað að vernda. Þykir því rétt að viðhalda því í löggjöf á þessum vettvangi. Rétt er að taka fram að brot gegn ákvæðinu varða bæði stjórnvaldssektum, samkvæmt 54. gr. frumvarpsins, og refsingu, samkvæmt 56. gr. þess.

#### *Um 62. gr.*

Í frumvarpsgreininni er gert ráð fyrir almennri heimild menntamálaráðherra til að setja reglugerð.

Svo sem fram kemur í 1. mgr. er um almenna heimild að ræða en jafnframt áréttáðir nokkrir mikilvægir þættir laganna sem til álita kemur að útfæra nánar í formi reglugerðar. Þar er þó fráleitt um tæmandi talningu að ræða og því verður ekki gagnályktað frá ákvæði 1. mgr. Þykir fara betur á því að safna öllum þeim atriðum sem lúta að nánari reglusetningu saman á einn stað fremur en að tilmæli í þá veru finnist á víð og dreif í lögnum eins og oft þekkist raunar.

Í 1. mgr. ákvæðisins er þannig mælt fyrir um heimild menntamálaráðherra til þess að setja með reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laganna í heild eða einstaka kafla þeirra. Er þetta síðan útfært frekar í sjö töluliðum með nánari skírskotun til einstakra atriða og efnispátta í köflum III. til og með IX.

Í 2. mgr. er kveðið á um, að áður en til setningar reglugerðar komi skuli ævinlega leitað tillagna Fjölmiðlastofu, án þess þó að stjórnvaldinu sé ætlað úrslitavald í þeim efnum. Í tilviki flutningsreglna, samkvæmt 5. tölul. 1. mgr., skal þó jafnframt leitað umsagnar Póst- og fjarskiptastofnunar sem ætlað er veigamikið hlutverk við framkvæmd þeirra reglna. Með framangreindri tilhögun er stefnt að því að skapa samræmi við reglugerðarsetningu, nýta þá sérfræðiþekkingu sem fyrir hendi verður hjá Fjölmiðlastofu og eftir atvikum Póst- og fjarskiptastofnun og skapa sem faglegast umhverfi stjórnsýslu fjölmiðlamála, óháð pólitísku boðvaldi. Til einföldunar og skýrleika er æskilegt að aðeins verði um eina reglugerð að ræða þó svo að önnur tilhögun sé auðvitað ekki útilokuð.

#### *Um XI. kafla; Gildistaka o.fl.*

#### *Um 63. gr.*

Í frumvarpsgreininni er að finna ákvæði um gildistöku þess sem og samhliða brottfall annarra laga. Er þar áformað að frumvarpið öðlist lagagildi 1. maí 2010. Frumvarpið mun hafa það í för með sér að stjórnýsla fjölmiðlamála breytist auk þess sem ýmislegt í starfsumhverfi fjölmiðlaþjónustuveitenda mun breytast. Við þessu er að nokkru brugðist með bráðabirgðarákvæðum, en auk þess þykir rétt að ætla stjórnvöldum og fyrirtækjum í greininni nokkuð svigrúm til að kynna sér og aðlagast nýju lagaumhverfi. Rétt er að geta þess að lögleiðingu hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar á samkvæmt efni hennar að vera lokið 19. desember 2009. Fyrirsjáanlegt er að það mun ekki nást en allt að einu mun frumvarpið verða komið fram og til efnismeðferðar löggjafans vel fyrir þau tímamörk.

Samhliða gildistöku frumvarpsins falla úr gildi útvarpslög nr. 53/2000 sem og tilgreind ákvæði laga nr. 57/1956 um prentarétt. Þá fellur úr gildi 55. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003 um skyldu til að flytja útvarpsdagskrá en ákvæði VII. kafla frumvarpsins um flutning myndefnis leysa þá grein af hólmi.

#### *Um 64. gr.*

Með frumvarpsgreininni eru lagðar til breytingar á höfundalögum nr. 73/1972 sem eru tilkomnar vegna nýmæla í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni. Nýmælin í tilskipuninni lúta að því að útvarpsrekendur skuli hafa aðgang að viðburðum sem sendir eru út í lokaðri dagskrá og vekja mikinn áhuga meðal almennings en mælt er fyrir um að útvarpsrekendum skuli vera heimilt að senda út stuttar fréttir af viðburðunum. Til að gera þetta kleift er nauðsynlegt að gera viðeigandi breytingar á ákvæðum höfundalaga er snerta annars vegar réttindi höfunda verndaðra verka og hins vegar á ákvæðum um réttindi útvarpsstöðva er eiga rétt til útsendingarmerkisins. Mælir frumvarpið fyrir um nauðsynlegar breytingar á ákvæðum höfundalaga í þessu skyni, annars vegar ákvæði 15. gr. laganna, er fjallar um undanþágur frá rétti höfundar við nýtingu verndaðra verka við frásögn af dægurviðburðum og hins vegar ákvæði 48. gr. um réttindi útvarpsstöðva.

Tekið er fram í 40. lið inngangsorða tilskipunarinnar að kröfur hennar séu með fyrirvara um tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2001/29/EB um samræmingu tiltekinnna þátta höfundaréttar og skyldra réttinda í upplýsingasamfélaginu og viðeigandi alþjóðlegra samninga á sviði höfundaréttar og skyldra réttinda.

Rétt er að taka fram að afráðið var að gera ekki heildstæðar hugtakabreytingar í höfundalögum nú til samræmis við ákvæði frumvarpsins að öðru leyti þar sem heildarendurskoðun þeirra er fyrirhuguð á næstunni. Hugtökin útvarpsstöð og útvarpsrekandi eru því notuð í frumvarpstextanum til þess að ekki skapist misræmi í lögnum að því leyti. Eðli málsins samkvæmt ber þó að skýra þau hugtök með hliðsjón af hugtakinu fjölmiðlaþjónustuveitandi sem skilgreint er í 2. gr. frumvarpsins sem og öðrum hugtökum sem þar eru skilgreind og þýðingu kunna að hafa í þessu sambandi.

Í 1. tölulið er að finna ákvæði sem ætlað er að mæla fyrir um takmörkun á rétti höfunda til nýtingar verka sinna í þeim tilgangi að uppfylla fyrirmæli hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar, en í 3. gr. k. í tilskipuninni, er mælt fyrir um heimild útvarpsrekenda til að nýta útsendingar með þeim hætti er greinir í 2. tölul. ákvæðisins. Felst í ákvæðinu undanþága frá einkarétti höfunda þeirra verka er kunna að vera nýtt í viðkomandi útvarpsendingu.

Í 2. tölul. er að finna ákvæði sem felur í sér nauðsynlega takmörkun á rétti útvarpsstöðva sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 48 gr. laganna til að innleiða umrædd ákvæði tilskipunarinnar.

Ákvæðið er bundið við þá aðstöðu að útvarpsstöð hafi aflað sér einkaréttar til útsendingar frá viðburði sem vekur mikinn áhuga meðal almennings. Hér koma til greina íþróttaviðburðir og aðrir viðburðir er vekja almennan áhuga. Í flestum tilfellum er auðvelt að skilgreina viðburði, t.d. knattspyrnuleik eða tónleika. Hins vegar geta komið upp tilfelli þar sem viðburður getur varað í marga daga, jafnvel vikur. Í þessu sambandi má nefna Ólympíuleika þar sem erfitt getur reynst að skilgreina hvað átt er við með hugtakinu viðburður. Ljóst er að í slíkum tilfellum getur viðburður hvorki talist einstök frjálsíþróttagrein sem keppt er í, t.d. 100 metra hlaup karla, né heldur að litið sé á alla leikana sem einn og sama viðburðinn. Í þessum efnum þarf að gæta meðahófs þar sem nær væri að líta á hvern dag sem einn tiltekinn viðburð þar sem keppt er í fjölda íþróttagreina og aðeins sýnt brot af því sem fram fór yfir daginn.

Í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni er tilgreint að um sé að ræða viðburði sem sendir eru út í lokaðri dagskrá. Þrátt fyrir að viðburðir af því tagi, sem hafðir eru í huga, séu yfirleitt sendir út í lokaðri dagskrá er ekki útilokað að sjónvarpsstöð ákveði að senda út í opinni dagskrá viðburð sem hún hefur aflað sér einkaréttar til að senda út. Þykir því nærtækara að miða heimildina við alla viðburði sem eru háðir einkarétti hvað varðar útsendingar.

Ákvæðið er bundið við nýtingu útvarpsrekanda á myndskreiðum í stuttum almennum fréttum. Íþróttafréttabættir teljast til almennra fréttu í þessu sambandi. Í hugtakinu fréttir felst að eftir að frásögn af atburðinum er ekki lengur fréttæm er nýting ekki lengur heimil með stoð í ákvæðinu. Nýting er heimil í hljóð og myndmiðlun eftir pöntun, að lokinni beinni útsendingu ef um er að ræða framboð á sama útsenda sjónvarpsdagskrárliðnum í slíkri þjónustu af hálfu sama fjölmiðlaþjónustuveitanda. Ákvæðið nær hins vegar ekki til þess að búa til ný viðskiptalíkön fyrir pöntunarþjónustu.

Með „stuttum útdráttum“ er átt við útdrætti sem ekki eru lengri en 90 sekúndur en sú skýring styðst við ummæli 39. liðar aðfaraorða tilskipunarinnar. Hér um að ræða hámarkslengd en heimil lengd útdráttar ræðst af eðli viðburðar og efnisinnihaldi hverju sinni.

Þá er kveðið á um skyldu til nafngreiningar í samræmi við önnur ákvæði um takmarkanir á höfundarétti og skyldum réttindum.

Í 6. mgr. 3. gr. k í tilskipuninni kemur fram að ríkin skuli sjá til þess að fyrirkomulag og skilyrði varðandi framboð á stuttum útdráttum séu skilgreind, einkum greiðslufyrirkomulag, hámarkslengd útdráttu og tímamörk á útsendingu þeirra. Sé kveðið á um greiðslu megi hún ekki vera hærri en sem nemur viðbótarkostnaði sem beinlínis er stofnað til við að veita aðgang. Í ljósi þessa er lagt til að leitt verði í lög að skilmálar útvarpsstöðvar fyrir nýtingu af þessu tagi skuli vera réttlátir, sanngjarnir og án mismununar, auk þess sem þeir skuli kynntir með góðum fyrirvara.

#### *Um 65. gr.*

Með frumvarpsgreininni eru lagðar til tvær breytingar á lögum um eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum nr. 62/2006. Önnur er tilvísunarbreyting en hin grundvallarbreyting.

Með 1. mgr. er eðli málsins samkvæmt lagt til að 2. málsl. 4. gr. laga um eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum, nr. 62/2006 verði breytt á þá leið að í stað þess að kveðið sé á um að það eftirlit sem þar er fjallað um fari eftir ákvæðum útvarpslaga fari það eftir ákvæðum laga um fjölmiðla.

Með 2. mgr. er sú grundvallarbreyting lögð til að það eftirlitshlutverk sem nú er á hendi Barnaverndarstofu flytjist alfarið til Fjölmiðlastofu og verði 5. gr. laganna breytt til samræmis við það. Um efnislegar ástæður þessarar breytingar er öðrum fremur það að segja að vanhöld hafa verið á því að eftirlit samkvæmt lögum nr. 62/2006 hafi verið uppfyllt. Í þessu sambandi má nefna að samkvæmt 3. gr. laganna á ábyrgðaraðili að setja sér verklagsreglur um framkvæmd mats samkvæmt 2. mgr. 2. gr. laganna og aldurstakmörkunar sem styðjast við alþjóðlega viðurkennd skoðunarkerfi fyrir kvikmyndir og tölvuleiki. Samkvæmt lögnum skal matið vera heildarmat á framangreindum atriðum og öðrum atriðum sem kunna að skipta máli. Samkvæmt fyrrgreindri grein á ábyrgðaraðili að birta verklagsreglurnar opinberlega, m.a. á vefsíðu sem almenningur hefur aðgang að og á sölustöðum kvikmynda og tölvuleikja. Þá á ábyrgðaraðili að færa niðurstöður um mat á sýningarhæfni kvikmynda og tölvuleikja í gagnagrunn sem almenningur hefur aðgang að. Framkvæmd þessa hefur ekki enn tekist sem skildi. Það sem m.a. veldur er sú staðreynd að lögin heyra undir menntamálaráðuneytið en framkvæmdin samkvæmt lögnum undir Barnaverndarstofu, en sú stjórnslustofnun heyrir undir félagsmálaráðuneytið. Verkefnið hefur ekki fallið vel að öðrum þeim málaflokkum sem heyra undir Barnaverndarstofu.

Þykir því fara betur að eftirlit með framkvæmd þessa veigamikla þáttar heyri fremur undir Fjölmiðlastofu ekki síst í ljósi tillagna frumvarpsins um veigamikinn þátt stofnunarinnar í vernd barna og ungmenna. Í því sambandi má benda á 32. gr. þar sem fjallað er um vernd barna gegn skaðlegu efni og 40. gr. þar sem er að finna sérákvæði um vernd barna gegn ótilhlýðilegum viðskiptaorðsendingum. Augljóst hagræði felst í því að eftirlit sem þetta sé með sem samræmdustum hætti. Í tilvitnuðum lögum um eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum falla kvikmyndir undir gildissvið þeirra, hvort sem þær eru sýndar í kvikmyndahúsi eða öðrum opinberum stöðum, gefnar úr á myndbandi eða sýndar í sjónvarpi. Sama gildir um sjónvarpsþætti og sjónvarpsmyndir. Þá taka lögin jafnframt til allra tölvuleikja sem dreift er í atvinnuskyni hér á landi, óháð dreifingaraðferð og -miðlum. Þessi verkefni falla öll afar vel að verksviði Fjölmiðlastofa eins og hlutverk hennar er hugsað og skilgreint samkvæmt frumvarpinu.

Þess ber að geta að stjórnslustofnanir þær sem fara með fjölmiðlamál í nágrannalöndum okkur er sumum hverjum ætlað að hafa eftirlit með framkvæmd laga um eftirlit með kvikmyndum og tölvuleikjum. Má í þessu sambandi nefna Medietilsynet í Noregi. Þar er góð reynsla af slíku fyrirkomulagi. Þar hefur safnast saman þekking innan stofnunarinnar um vernd barna gegn skaðlegu efni og ótilhlýðilegum viðskiptaorðsendingum auk þekkingar á eftirliti með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum.

Að lokum má leiða rök að því að auðveldara getur reynst fyrir almenning að vita hvert á að beina kvörtunum, fyrirspurnum og athugasemdum um hljóð- og myndmiðlunarefni, þar með talið kvikmyndir og tölvuleiki þegar ein og sama stjórnslustofnunin hefur lögum samkvæmt eftirlit með öllu hljóð- og myndmiðlunarefni.

*Um 66. gr.*



Með frumvarpsgreininni eru lagðar til tvennar breytingar.

Í 1. mgr. er lagt til að 2. tölul. 1. mgr. 11. gr. verði lagaður að þeim breytingum frumvarpsins sem felast í VI. kafla um viðskiptaorðsendingar og fjarsölu. Skilgreiningum er breytt til samræmis við nýja hugtakanotkun. Þá er sérstaklega tekið fram að vöruinnsetning sé óheimil í dagskrá Ríkisútvarpsins. Um vöruinnsetningu er ítarlega fjallað í greinargerð með 39. gr. frumvarpsins. Með frumvarpsgreininni er lagt til að vöruinnsetning verði heimiluð með þeim skilyrðum sem þar greinir. Greinin er nýmæli. Hún er reist á 3. gr. g í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni sem svo er nánar skýrð í 60.-63. lið inngangsorða hennar. Með nefndri 3. gr. g er aðildarríkjunum í sjálfsvald sett hvort þau heimila vöruinnsetningu eður ei auk þess sem kveðið er á um þau skilyrði sem þurfa að vera uppfyllt sé svo gert. Svo sem að framan greinir er með frumvarpinu lagt til að vöruinnsetning verði heimiluð, þó einungis fyrir aðra fjölmiðlaþjónustuveitendur en Ríkisútvarpið. Með því er reynt að auka möguleika einkarekinna fjölmiðlaþjónustuveitenda og framleiðenda hljóð- og myndmiðlunarefnis til tekjuöflunar og tryggja samkeppnishæfni þeirra. Eðli málsins samkvæmt er slíkt bann þó ekki framkvæmanlegt þegar um aðkeypt efni er að ræða og því lagt til í 4. másl. að kveðið verði á um að bann við vöruinnsetningu nái einungis til þess efnis sem Ríkisútvarpið hefur framleitt sjálft eða verið framleitt í umboði þess eða tengdra fyrirtækja.

Með 2. mgr. er lagt til að í 12. gr. sé áréttað að auk hlutafélagalaga og upplýsingalaga gildi lög um fjölmiðla þegar sérreglum laga um Ríkisútvarpið ohf. sleppir. Í sjálfu sér leiðir slíkt af almennum lögskýringarsjónarmiðum, en þar sem önnur lög eru sérstaklega tilgreind þykir rétt að lög um fjölmiðla séu þar á meðal.

#### *Um 67. gr.*

Lögð er til sú breyting á lyfjalögum að 2. másl. 1. mgr. 16. gr. laganna nr. 93/1994, sbr. 1. gr. laga nr. 55/1995 falli brott. Er breyting þessi í samræmi við þá tilhögun viðskiptaorðsendinga vegna þessa sérstaka vöruflokks, lausasölulýfja, sem fram koma í 4. mgr. 37. gr. frumvarpsins. Vísast um nánari rökstuðning til athugasemda með þeirri frumvarpsgrein.

#### *Um ákvæði til bráðabirgða*

##### *Um I, II og III*

Í frumvarpsgreinunum er að finna ákvæði til bráðabirgða þar sem m.a. er brugðist við nýjum reglum um gagnsæi eignarhalds, flutningsrétt og flutningsskyldu, breytta stjórnarsýslu og nýjar reglur um vöruinnsetningu.

Í ákvæði I er kveðið á um það hvenær Fjölmiðlastofu á að berast í fyrsta skipti hlutaskrá frá fjölmiðlaþjónustuveitendum til birtingar á heimasíðu sinni samkvæmt ákvæðum 22. gr.

Samkvæmt ákvæði II skulu fjölmiðlaþjónustuveitendur senda Fjölmiðlastofu alla gildandi samninga um kaup á hljóð- og myndmiðlunarefni 30 dögum eftir gildistöku laga þessara. Eitt af þeim atriðum sem staðið geta í vegi fyrir flutningsrétti eru ákvæði í samningum útvarpsstöðvar við rétthafa efnis um að ekki megi flytja efnið um ákveðin fjarskiptanet. Heimili gildandi samningur fjölmiðlaþjónustuveitanda um hljóð- og myndmiðlunarefni við rétthafa ekki

að flytja megi efnið um þau fjarskiptanet sem tilgreind eru í 45. gr. frumvarpsins skal fjölmiðlaþjónustuveitandi gera nýjan samning við réttihafa sem heimilar slíkt innan sex mánaða frá gildistöku laganna. Sú takmörkun er þó sett að þessi íþyngjandi skylda komi aðeins til framkvæmda í tilviki langtímasamninga þannig að þeir samningar einir komi til endurskoðunar sem að gildistíma vara þrjú ár eða lengur frá gildistöku laganna verði frumvarpið lögleitt. Verði frumvarpið að lögum verður fjölmiðlaþjónustuveitendum skylt við kaup á öllu hljóð- og myndmiðlunarefni, sem miðlað er, að semja ávallt svo við réttihafa að flytja megi efnið um þau fjarskiptanet sem uppfylla kröfur a-liðar 1. mgr. 45. gr.

Í samræmi við tillögu um breytta stjórnarsýslu, sbr. III. kafli frumvarpsins, er kveðið á um það í ákvæði III að við gildistöku laganna, verði frumvarpið að lögum, skuli í fyrsta sinn skipa stjórn Fjölmiðlastofu í samræmi við 1. mgr. 8. gr. frumvarpsins.

#### *Um IV*

Í VIII. kafla hér að framan er ítarlega fjallað um mögulegar eignarhaldstakmarkanir og tillögur hinnar þverpólítísku nefndar frá árinu 2005. Þar er tekið fram að þrátt fyrir að ýmsar meginforsendur fjölmiðlanefndarinnar hvað eignarhald varðar séu enn í fullu gildi sé það allt að einu svo að nauðsyn sé grundvallar endurskoðunar á þörf eignarhaldstakmarkana og mögulegri útfærslu þeirra. Sé mikilvægt að sem mest samstaða, ekki síst pólitísk, náist um slíkt. Er því lagt til að þverpólítískri og faglegri nefnd verði ætlað að meta þörfina á eignarhaldstakmörkunum og útfærslu þeirra sé þeirra þörf. Er mælt fyrir um nefndarskipan þessa í bráðabirgðaákvæði þessu. Við skipan hennar er annars vegar gert ráð fyrir jafnri aðkomu allra þeirra flokka sem nú eiga fulltrúa á Alþingi en hins vegar er gert ráð fyrir því að formaður og varaformaður nefndarinnar verði skipaðir ópólítískt og að þeir búi yfir nokkurri faglegri sérþekkingu. Verksvið nefndarinnar er skýrt og afmarkað og þess vegna er gert ráð fyrir því að nefndin byggi á vinnu þverpólítísku nefndarinnar frá vorinu 2005. Með hliðsjón af því er ekki gert ráð fyrir að nefndin þurfi ýkja langan tíma til að ljúka verkefni sínu og að niðurstöður hennar liggi fullbúnar fyrir eigi síðar en hálfu ári eftir skipan hennar.