

Þriðjudaginn 30. maí 1995 kl. 10:00

54. fundur Samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 21/1995

Erindi Framleiðendafélagsins vegna Ríkisútvarpsins – Sjónvarps

I.

Málavextir

1.

Þann 21. nóvember 1994 barst erindi frá Valborgu Þ. Snævarr, hdl., f.h. Framleiðendafélagsins, sem eru samtök félaga og fyrirtækja sem framleiða kvikmyndir. Erindið lýtur að meintu samkeppnislegu misrétti sem félagar í Framleiðendafélaginu telja sig sæta í viðskiptum við Ríkisútvarpið – sjónvarp. Gerð er sú krafa að Samkeppnisráð beiti 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga að því leyti að framleiðsludeildir Ríkisútvarpsins – sjónvarps, sem stunda framleiðslu innlands dagskrárefnis, þ.m.t. sá hluti tæknideildar og yfirstjórnar sem að framleiðslu starfar, verði fjárhagslega aðskildar frá öðrum rekstri Ríkisútvarpsins (RÚV). Til vara krefst lögmaður Framleiðendafélagsins þess, með vísan til 19. gr. samkeppnislaga, að samkeppnisyfirvöld kanni þau lög og stjórnvaldsfyrirmæli sem málið varða, með hliðsjón af því hvort þau stríði gegn markmiði samkeppnislaga og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum, og gefi álit þar um.

2.

Í erindinu er bent á að hluti af starfsemi RÚV sé lögbundinn og fjármagnaður úr ríkissjóði annars vegar og lögbundnum tekjustofnum hins vegar og njóti því verndar í skilningi 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga. Jafnframt er í erindinu bent á að starfsemi sú sem erindið tekur til, þ.e. dagskrárframleiðsla Sjónvarpsins, njóti skattleysis þar sem um opinbera stofnun sé að ræða.

Í rökstuðningi fyrir erindi Framleiðendafélagsins bendir lögmaður félagsins á að í útvarpslögum nr. 68/1985 (3. mgr. 24. gr.) sé m.a. kveðið á um skyldu Sjónvarpsins til öflunar dagskrárefnis og sagt að gerð dagskrárefnis geti farið fram hjá Sjónvarpinu

sjálfu eða utan þess skv. sérstökum verksamningum. Í erindinu segir lögmaðurinn að með því sé væntanlega átt við verksamninga við fyrirtæki í einkaeign um gerð einstakra þátta eða efnis. Þá segir í erindinu: „*Lögin sjálf gera því ráð fyrir því að framleiðsla innlends dagskrárefnis geti farið fram utan stofnunarinnar. Gerður er því greinarmunur skv. lögnum á útsendingarskyldu Ríkisútvarpsins og hlutverki þess sem slíks og framleiðsluskyldu þess, þ.e. útsending verður að fara fram í öllum tilvikum hjá Ríkisútvarpi eftir því sem lögin greina nánar, en framleiðsla dagskrárefnis á vegum RÚV er undir sama hatt sett og hver önnur framleiðsla í landinu og eru því framleiðsludeildir RÚV í samkeppnisrekstri hvað framleiðslu innlends dagskrárefnis varðar í skilningi laga nr. 8/1993.*“

Lögmaðurinn telur með vísan til 20. gr. laga nr. 68/1985 og 3. mgr. 21. gr. laganna að sú skylda hvíli á RÚV að framleiða sem mest íslenskt efni í hæsta gæðaflokki innan þeirrar fjárhagsáætlunar sem útvarpsráð setji stofnuninni. Telur lögmaðurinn að stofnunin geti ekki uppfyllt þá lagaskyldu nema með því að hafa samanburð á framleiðslukostnaði þess efnis sem RÚV framleiðir annars vegar og þess efnis sem kvikmyndaframleiðendur utan stofnunarinnar, s.s. umbjóðendur lögmannsins, framleiða hins vegar. Ef kostnaðarupplýsingar liggja fyrir vegna einstakra dagskrárverkefna Sjónvarpsins annars vegar og umbjóðenda hennar hins vegar telur lögmaðurinn að koma megi við samkeppni milli framleiðsludeilda stofnunarinnar og sjálfstæðra kvikmyndaframleiðenda. Á hinn bóginn bendir lögmaðurinn á, að upplýsingar liggi ekki fyrir um raunverulegan kostnað við framleiðslu einstakra þátta eða kvikmynda hjá Sjónvarpinu þar sem aftur á móti framleiðendur utan stofnunarinnar verði að leggja fram kostnaðaráætlanir fyrir stjórnendur Sjónvarpsins um einstök verk þegar gengið er til samninga um þau. Lögmaðurinn nefnir dæmi um að þegar sjálfstæðir kvikmyndaframleiðendur leggi fram kostnaðaráætlanir vegna einstakra verkefna sé þeim oft hafnað á þeim forsendum að ódýrara sé að framleiða viðkomandi efni hjá framleiðsludeild Sjónvarpsins. Þegar óskað sé skýringa á því hvernig stofnunin telji sig geta unnið verkið með hagkvæmari hætti en sjálfstæðir framleiðendur verði fátt um svör. Þá segir lögmaðurinn: „*Kemur þá í ljós að forsvarsmenn framleiðsludeildar telja ekki til kostnaðarliða við framleiðslu verksins launakostnað starfsmanna, tækjakostnað, rekstrarkostnað, stofnkostnað, kostnað vegna umsýslu, yfirstjórn o.þ.h. heldur eingöngu útlagðan kostnað vegna verksins.*“

Lögmaðurinn bendir á að RÚV, sem opinber stofnun, sé undanþegið greiðslu ýmissa opinberra gjalda en sjálfstæðir framleiðendur þurfi hins vegar að greiða slík gjöld og taka tillit til þeirra í áætlunum um framleiðslukostnað. Segir lögmaðurinn að raunkostnaður Sjónvarpsins við framleiðslu dagskrárefnis liggi aldrei fyrir og með því

sé komið í veg fyrir samkeppni kvikmyndaframleiðenda við Sjónvarpið um framleiðslu sjónvarpsefnis. Þá telur lögmaðurinn að samanburður á þessum grundvelli sýni að samkeppnisrekstur sé í framangreindum tilvikum greiddur niður af verndaðri starfsemi RÚV.

Varðandi frekari efnisatriði erindisins kveður lögmaðurinn umbjóðendur sína vilja koma á framfæri athugasemdum við skilyrt kaup Sjónvarpsins á efni frá þeim sem m.a. komi fram í því að sýningarréttur sé á stundum keyptur með því skilyrði að efnið sé klippt í tækjum Sjónvarpsins. Þá sé framleiðandanum gerður reikningur vegna notkunar tækjanna og komi hann til frádráttar kaupverði sýningarréttarins. Telja umbjóðendur lögmannsins RÚV með þessu misnota útsendingarhlutverk sitt til að lækka kaupverð aðkeypts efnis.

Í erindi Framleiðendafélagsins segir að árið 1992 hafi þess verið farið á leit við Hagfræðistofnun Háskóla Íslands að stofnunin athugaði framleiðslukostnað innlends dagskrárefnis hjá RÚV. Niðurstaða Hagfræðistofnunar hafi verið sú að ekki væri unnt að gera slíkar athuganir vegna þess að upplýsingar sem til grundvallar þyrfti að leggja lægu ekki fyrir. Ljósrit af greinargerð Hagfræðistofnunar fylgir erindi Framleiðendafélagsins til Samkeppnis-stofnunar.

Lögmaður Framleiðendafélagsins kveður framleiðsludeildir Sjónvarpsins ekki bókhaldslega aðgreindar frá annarri starfsemi stofnunarinnar og ekki liggi fyrir raunkostnaður við einstök verk. Er vísað í fyrirnefnda greinargerð Hagfræðistofnunar Háskólans í þessu samhengi. Lögmaðurinn telur umbjóðendur sína hafa verulega hagsmuni af bókhaldslegri aðgreiningu framleiðsludeilda Sjónvarpsins frá annarri starfsemi RÚV, þar eð þeir telji sig „geta framleitt sambærilegt efni og RÚV framleiðir nú innanhúss fyrir mun lægra verð, vegna aðstæðna í þeirra eigin fyrirtækjum sem gætu fallið vel að gerð þess efnis sem nú er framleitt innanhúss hjá RÚV. Ennfremur byggja umbjóðendur mínir þá skoðun sína á samanburði á vinnubrögðum innan RÚV og þeim vinnubrögðum sem þeir sjálfir beita, t.d. varðandi áætlanagerð, nýtingu mannskapar o.fl. Mætti segja að slíkur fjárhagslegur aðskilnaður væri RÚV jafnframt til hagsbóta, enda hvílir lagaskylda um íslenska dagskrárgerð á stofnuninni, þ.e. að framleiða eins mikið og eins vandað íslenskt efni og mögulegt er, innan marka fjárhagsáætlunar. Þá skal jafnframt á það bent að skattgreiðendur eiga kröfu á því að fjármagni ríkisstofnunar sé eins vel varið og kostur er. Eins og hér hefur verið bent á telja umbj. mínir fjárhagslegan aðskilnað framleiðsludeildar frá RÚV geta leitt til betri nýtingar þess fjármagns.“ ... „Framleiðsludeild RÚV nýtur því forgangs umfram aðra framleiðendur sjónvarpsefnis

til þess að koma efni að til dreifingar í ríkisstofnun, auk þess sem Framleiðsludeild RÚV nýtur forgangs við framleiðslu dagskrárefnis, án þess að sýnt sé fram á að það sé kostnaðarminni framleiðsla en umbj. mínir geta boðið. Telja umbj. mínir að þetta fyrirkomulag sé samkeppnishamlandi af hálfu RÚV og leiði til þess að eðlileg samkeppni á markaðnum geti ekki átt sér stað.“

Í lok erindis Framleiðendafélagsins segir m.a.: „*Krafan um aðskilnað og þar með upplýsingar um framleiðslukostnað sjónvarps er ekki ný af nálinni sbr. meðf. greinargerð Hagfræðistofnunar Háskólans. Umbj. mínir vilja heiðarlega samkeppni af hálfu RÚV og telja sig hafa skaðast í mörgum tilvikum vegna aðstæðna eins og þær eru í dag. Hafa umbjóðendur mínir þurft að framleiða verk langt undir raunkostnaði vegna fullyrðinga forsvarsmanna RÚV um að ódýrara sé að framleiða verkið innanhúss og hafa forsvarsmenn RÚV neitað að greiða meira fyrir verkin á þeirri forsendu, þrátt fyrir að umbj. mínir hafi sýnt fram á með sundurliðuðum kostnaðaráætlunum að verkið kosti í raun mun meira. Hafa umbj. mínir þurft að setta sig við þessi afarkjör til þess að eiga möguleika á því að fá verk sín í framleiðslu í vissum tilvikum og sýnd í Ríkissjónvarpinu.“*

3.

Um miðjan desember sl. áttu starfsmenn Samkeppnisstofnunar fund með fyrirvarsmönnum Sjónvarpsins, þ.á m. lögmanni RÚV, Kristjáni Þorbergssyni, hdl. Með bréfi eftir fundinn var óskað eftir athugasemdum RÚV við erindi Framleiðendafélagsins. Bréf, dags. 10. janúar sl., barst síðan frá lögmanni RÚV til Samkeppnisstofnunar.

Í bréfinu mótmælir lögmaðurinn því að ákvæði samkeppnislaga séu brotin í störfum RÚV. Kveður hann athugasemdir Framleiðendafélagsins einkum varða bókhald stofnunarinnar. Um það segir lögmaðurinn: „*Um fjöllum um bókhald Ríkisútvarpsins fellur að sjálfsögðu utan starfsviðs samkeppnisráðs hvað svo sem um bókhald Ríkisútvarpsins má að öðru leyti segja, en ákvæði 14. og 19. gr. samkeppnislaga koma þar ekki til álita.“*

Ennfremur mótmælir lögmaðurinn því harðlega að RÚV beiti kvikmyndaframleiðendur þvingunum og misnoti tvíþætt hlutverk sitt með þeim hætti. Lögmaðurinn segir að útvarpslög geri ráð fyrir því að RÚV ræki margþætt hlutverk en með einum eða öðrum hætti felist starfsemi stofnunarinnar í því að útvarpa og framleiðsla og útsending tengist því að útvarpa með ýmsu móti. Hann bendir á að í

sumum tilvikum verði framleiðsla og útsending ekki greind að en jafnframt að ýmiss konar dagskrárefni sé aðkeypt fullbúið og ekki framleitt að neinu leyti af RÚV.

Lögmaðurinn telur Sjónvarpið ekki vera keppinaut þeirra sem stofnunin kaupir efni af þó að stofnunin framleiði sjónvarpsefni sjálf. Sjónvarpið komi fram sem verkkaupi eða kaupandi efnis gagnvart kvikmyndaframleiðendum en þeir síðarnefndu komi fram sem seljendur eða verkkaupar sem séu í innbyrðis samkeppni um sölu á efni og þjónustu. Lögmaðurinn kveður markmið kvikmyndaframleiðenda vera að framleiða kvikmyndir til sölu en markmið RÚV og hlutverk sé að útvarpa. Heimild RÚV samkvæmt útvarpslögum til að semja við aðila utan stofnunarinnar um framleiðslu dagskrárefnis til útsendingar geri stofnunina ekki að samkeppnisaðila kvikmyndaframleiðenda. Stofnuninni sé ekki skylt að leita til aðila utan Sjónvarpsins til framleiðslu á dagskrárefni. Um þetta atriði segir lögmaður enn fremur:

„Á það verður að leggja höfuðáherslu að dagskrárframleiðsla Ríkisútvarpsins er í eigin þágu stofnunarinnar, en keppir ekki við framleiðslu þeirra aðila, sem keppast innbyrðis um að fá viðskipti við stofnunina.

Ríkisútvarpið er ekki á markaði með framleiðslu sína í samkeppni við félagsmenn kærandans í máli þessu.

Það er því einfaldlega rangt að segja Ríkisútvarpið í samkeppnisrekstri gagnvart umbjóðanda kæranda hvað dagskrárgerð þess áhrærir...

Í skilningi samkeppnislaga á Ríkisútvarpið í samkeppni með sjónvarpsrekstur sinn við sjónvarpsrekstur á vegum annarra aðila.“

Með vísan til þess sem að framan er rakið telur lögmaður RÚV að hafna beri kröfum Framleiðendafélagsins í málinu. Jafnframt telur lögmaðurinn að hafna beri kröfum félagsins vegna þess að Ríkisútvarpið njóti hvorki einkaleyfis né verndar en slíkt sé áskilið við beitingu ákvæðis 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga. Lögmaðurinn segir að þrátt fyrir að starfsemi RÚV sé lögbundin þýði það ekki að stofnunin njóti einkaleyfis eða verndar. Þá telur lögmaðurinn það ekki fela í sér vernd í skilningi samkeppnislaga þótt RÚV séu markaðir tekjustofnar í lögum. Hann telur starfsemi RÚV ekki verndaða en það sé forsenda fyrir beitingu 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga. Hann segir einnig að starfsemi RÚV sé að útvarpa og sú starfsemi sé ekki vernduð.

Um afnotagjöld þau sem RÚV nýtur samkvæmt lögum segir lögmaðurinn: „*Innheimta afnotagjalda skv. gildandi útvarpslögum hefur ekkert með vernd í skilningi 2. mgr. 14. gr. að gera, né heldur sú staðreynd að Ríkisútvarpið er sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins, lögum samkvæmt.*“

Einnig bendir hann á að hinum lögbundnu tekjustofnum sé ekki ætlað að renna til ákveðins hluta í rekstri Ríkisútvarpsins.

Lögmaðurinn lýkur umsögn sinni með því að láta í ljós þá skoðun að ekki sé nokkurt tilefni til fjárhagslegs aðskilnaðar hjá Ríkisútvarpinu í skilningi 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga.

4.

Valborgu Snævarr, hdl., lögmanni Framleiðendafélagsins, gafst kostur á að gera athugasemdir við umsögn RÚV um erindi félagsins.

Í bréfi, dagsettu 29. janúar sl., skýrir lögmaður Framleiðendafélagsins í hverju meint brot RÚV á samkeppnislögum er fólgið. Er hún þar að svara athugasemdum lögmanns RÚV þar að lútandi. Ítrekar lögmaður Framleiðendafélagsins að brotið felist í samkeppnishömlum sem rekja megi til þess að framleiðsludeildir Sjónvarps eru ekki fjárhagslega aðgreindar frá öðrum deildum stofnunarinnar. Þá segir lögmaðurinn að samkeppnishömlur séu fólgnar í því að tækjakostnaður, kostnaður vegna yfirstjórnar, laun og fleiri kostnaðarliðir eru ekki færðir á einstök verkefni sem unnin eru. Með þeim hætti sé raunverulegur kostnaður við framleiðslu einstakra dagskrárliða ekki ljós og því sé ómögulegt fyrir sjálfstætt starfandi fyrirtæki að standa í raunverulegri samkeppni við framleiðsludeildir RÚV.

Hvað þá fullyrðingu lögmanns RÚV varðar, að sjálfstætt starfandi kvikmyndaframleiðendur séu ekki í samkeppni við Sjónvarpið segir lögmaður Framleiðendafélagsins m.a. að framleiðsludeildir Sjónvarpsins, þ.e. þær deildir sem eru í beinni framleiðslu efnis eins og skilgreint er í erindi Framleiðendafélagsins, séu ekki verk- eða efniskaupi. Hins vegar sé RÚV sem heild bæði verkkaupi og framleiðandi efnis.

Þá segir í bréfi lögmannsins varðandi athugasemdir lögmanns RÚV um mismunandi markmið RÚV og kvikmyndaframleiðenda með starfsemi sinni m.a.: „*Sú staðreynd af RÚV eigi val um það hvort framleiðsla fari fram innanhúss, í framleiðsludeildum*

RÚV, eða með verksamningum við aðra aðila, breytir því ekki að þegar RÚV stundar framleiðslu innanhúss er RÚV í samkeppnisrekstri.“

Sem dæmi nefnir lögmaðurinn að RÚV hafi í einhverjum tilvikum selt almenningi framleiðslu sína á myndbandi fyrir almennan markað auk þess sem stofnunin selji erlendum sjónvarpsstöðvum efni í samkeppni við meðlimi í Framleiðendafélaginu. Þá segir lögmaðurinn: „*Það að RÚV framleiði til eigin nota, á kostnað almennings, getur ekki undanskilið RÚV frá því að teljast í samkeppnisrekstri varðandi framleiðslu dagskrárefnis.“*

Varðandi það hvort RÚV njóti verndar í skilningi 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga telur lögmaður Framleiðendafélagsins það að framleiðslu-deildir RÚV séu reknar af ríkisfé nægja til þess að framangreindur skilningur verði lagður í starfsemina.

5.

Lögmanni RÚV, Kristjáni Þorbergssyni, hdl., var enn gefinn kostur á að tjá sig um málið. Með bréfi, dags. 22. febrúar sl., leggur lögmaðurinn höfuðáherslu á að RÚV njóti ekki ríkisstyrkja í formi fjárframlaga og að lögbundnir tekjustofnar RÚV, auglýsingatekjur og afnotagjöld, jafngildi ekki ríkisstyrkjum. Lögmaðurinn fjallar um lagalega skyldu RÚV til að geta framleitt dagskrárefni sem hvorki feli í sér lagalega vernd í skilningi samkeppnislaga né geri stofnunina að keppinaut kvikmyndaframleiðenda.

Lögmaðurinn bendir á að engin sala hafi átt sér stað á dagskrárefni á almennum markaði undanfarin ár og sala sjónvarpsefnis til erlendra sjónvarpsstöðva hafi nær engin verið sl. 5–6 ár. Að öðru leyti kemur í bréfi lögmannsins fram árétting á atriðum í fyrri umsögn hans um erindi Framleiðendafélagsins.

6.

Í athugasemdum frá 15. mars sl. mótmælir lögmaður Framleiðendafélagsins því sem kemur fram í athugasemdum lögmanns RÚV varðandi það annars vegar að framleiðsludeildir Sjónvarps séu ekki í samkeppnisrekstri og hins vegar að RÚV búi ekki við vernd í skilningi samkeppnislaga.

Lögmaður Framleiðendafélagsins telur ekkert koma fram í útvarpslögum nr. 68/1985 um hið meinta þrönga markmið sem fram er sett í athugasemdum lögmanns RÚV. „*Á hinn bóginn segir í 2. gr. laganna að RÚV annist útvarp í samræmi við III. kafla laganna. Í þeim kafla er að finna áður tilvitnuð ákvæði sem kæra umbj. minna byggir*

á en jafnframt segir í 3. mgr. 21. gr. um hlutverk hljóðvarpsdeilda og sjónvarpsdeilda að deildirnar annist öflun og útsendingu dagskrárefnis og að gerð dagskrárefnis geti ýmist farið fram í deildunum sjálfum eða utan þeirra skv. sérstökum verkamningum. Þykir umbj. mínum orð laganna ekki fela í sér hið meinta markmið Ríkisútvarpsins: Að útvarpa eingöngu. Lögin sjálf fjalla m.a. um framleiðslu efnis.“

Lögmaðurinn telur það ekki skipta máli um skýringu á 14. gr. samkeppnislaga hvort RÚV framleiði dagskrárefni til eigin nota eða markaðssetningar. Í greininni sé fjallað um samkeppnisrekstur án nokkurra fyrirvara. „Framleiðsludeildir RÚV eru í samkeppni við umbj. mína um framleiðslu efnis til útsendinga hjá útsendingardeild RÚV, en ekki hvílir lagaskylda á RÚV um framleiðslu dagskrárefnis í deildum stofnunarinnar, heldur þvert á móti sbr. rökstuðning í kæru.

Þá er og bent á 17. gr. laga 68/1985 sem beinlínis fjallar um sölu dagskrárefnis á frjálsum markaði.“

Lögmaður Framleiðendafélagsins bendir á IV. kafla útvarpslaga þegar hann fjallar um lögbundna tekjustofna RÚV. Um þann kafla segir lögmaðurinn: „Öll útvarpstæki sem flutt eru til landsins eru háð aðflutningsgjöldum sem renna til framkvæmdasjóðs RÚV. Greidd eru gjöld fyrir útvarpsafnot, fyrir hvert tæki í landinu. Gjöldin eru tryggð með lögveði í tækjunum, sbr. 27. gr. laganna. Gengur lögveðið framur öðrum veðböndum. Lögveðrétturinn er óvenju sterkur, þ.e. hann gildir í þrjú ár frá gjalddaga gjaldanna. Lögtaksréttur fylgir gjöldunum skv. 29. gr. laganna og auðveldar löggjafinn innheimtu þeirra með ýmsum hætti.

Hvað er þetta annað en bein skattlagning og þar með ríkisframlag – og jafnvel tryggari ríkisframlög en fjárframlög á fjárlögum? RÚV er ekki skammtaðar tekjur af Alþingi heldur eru tekjurnar tryggðar og því efalítið meiri en RÚV fengi sem A- hluta stofnun. Vakin er sérstök athygli á niðurlagi 2. mgr. 22. gr. þar sem segir að Alþingi geti ákvarðað aðra tekjustofna jafnframt þeim er í greininni getur.

Ef RÚV telst ekki njóta opinberrar verndar í skilningi 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga er vandséð að nokkur opinber stofnun geti fallið undir greinina. Varla er mögulegt að hugsa sér verndaðra opinbert fyrirtæki, með tryggja tekjustofna í formi sérstakrar skattlagningar, með óvenju tryggar innheimtuleiðir og að auki er fyrirtækið óháð duttlungum stjórnámálanna við afgreiðslu fjárlaga.“

Þann 24. mars sl. áttu starfsmenn Samkeppnisstofnunar fund með lögmanni og fyrirvarsmönnum Framleiðendafélagsins. Á fundinum voru nefnd dæmi og bent á ýmis atriði til fulltingis erindi félagsins. Þau dæmi og gögn sem lögð voru fram á fundinum og eftir hann verða ekki tíunduð hér enda verða þau ekki lögð til grundvallar í umfjöllun samkeppnisyfirvalda um erindi Framleiðendafélagsins, þar sem þau hafa ekki verið kynnt lögmanni RÚV. Þykir ekki ástæða til þess, enda bæta þau engu nýju við þær efnislegu upplýsingar sem þegar hafa komið fram og gerð hefur verið grein fyrir.

II. Lagaumhverfi

1.

Í útvarpslögum nr. 68/1985 segir í 1. mgr. 2. gr.: „*Ríkisútvarpið annast útvarp í samræmi við ákvæði III. kafla laga þessara*“. Í fyrstu grein III. kafla sem er 14. gr. laganna segir síðan: „*Ríkisútvarpið er sjálfstæð stofnun í eigu íslenska ríkisins*“.

Um útsendingar RÚV er fjallað í 16. gr. og m.a. sagt að stofnunin skuli senda út til alls landsins og næstu miða tvær hljóðvarpsdagskrár og minnst eina sjónvarpsdagskrá árið um kring. Í sömu grein segir að RÚV sé heimilt að hafa samvinnu við aðra aðila um dagskrárgerð og útsendingar. Ennfremur segir að stofnunin skuli stefna að því að koma upp aðstöðu til dagskrárgerðar og hljóðvarps í öllum kjördæmum landsins.

Í 17. gr. útvarpslaga segir að RÚV sé rétt að hafa til útlána eða sölu dagskrárefni sem flutt hefur verið.

Í 18. gr. kemur fram að útvarpsstjóri annist rekstur RÚV, sjái um fjárreiður þess og semji fjárhagsáætlun stofnunarinnar ár hvert. Útvarpsráði er samkvæmt 20. gr. laganna ætlað að taka ákvarðanir um það hvernig haga skuli útvarpsefni í höfuðdráttum innan marka fjárhagsáætlunar. Í 2. mgr. 20. gr. segir þó að útvarpsstjóri geti stöðvað gerð dagskrárefnis sem þegar hefur verið samþykkt ef sýnt þykir „*að það reynist RÚV fjárhagslega ofviða*“.

Fjármáladeild RÚV fjallar skv. 21. gr. m.a. um gerð fjárhagsáætlana og eftirlit með framkvæmd þeirra. Í sömu grein er fjallað um að sjónvarpsdeild annist „*öflun og útsendingu dagskrárefnis samkvæmt ákvörðun útvarpsstjóra og útvarpsráðs. Gerð*

dagskrárefnis getur farið fram í deildunum sjálfum [hljóðvarpsdeild og sjónvarpsdeild, innsk. Samk.st.] eða utan þeirra samkvæmt sérstökum verkamningum.“

Um fjármál RÚV er fjallað í IV. kafla útvarpslaga. Lagagrein nr. 22 hljóðar svo í heild sinni:

„Ríkisútvarpið hefur sjálfstæðan fjárhag. Tekjum þess má eingöngu verja í þágu útvarpsstarfsemi.

Megintekjustofnar Ríkisútvarpsins eru gjöld fyrir útvarpsafnot, gjöld fyrir auglýsingar í hljóðvarpi og sjónvarpi, aðflutningsgjöld af hljóðvarps- og sjónvarpstækjum¹⁾ og hlutum í þau og aðrir tekjustofnar sem Alþingi kann að ákveða.

1) Á árinu 1994 renna þessi aðflutningsgjöld í ríkissjóð, sbr. l. 127/1993, 19. gr.“

Útvarpsstjóri kynnir fjárhagsáætlun fyrir útvarpsráði en sendir hana menntamálaráðherra. Alþingi staðfestir áætlunina endanlega í fjárlögum.

Menntamálaráðherra staðfestir útvarpsgjald að fengnum tillögum útvarpsstjóra.

Útvarpsstjóri staðfestir auglýsingataxta og aðrar gjaldskrár eftir tillögu framkvæmdastjóra fjármáladeildar.

Í 23. gr. segir:

„Í sjóð, sem nefnist Framkvæmdasjóður Ríkisútvarpsins, skal leggja 10% af brúttótekjum stofnunarinnar.

Aðflutningsgjöld af hljóðvarps- og sjónvarpstækjum og hlutum í þau renni óskipt í sjóðinn.

Fé Framkvæmdasjóðs skal verja til að tryggja viðunandi húsnæði, tækjakost og dreifikerfi fyrir starfsemi Ríkisútvarpsins.“

Fjallað er um afnotagjöld í 24. gr. útvarpslaga og þar segir: *„Eigandi viðtækis, sem nýta má til móttöku á útsendingum Ríkisútvarpsins, skal greiða afnotagjald,*

útvarpsgjald, af hverju tæki. Þó skal aðeins greiða eitt útvarpsgjald fyrir einkaafnot fjölskyldu á heimili.“

Loks er fjallað um veð fyrir afnotagjöldum í 24. gr. en þar segir í 1. mgr.: „Útvarpsgjaldi ásamt dráttarvöxtum, öðru vangreiðsluálagi og öllum innheimtukostnaði fylgir lögveðsréttur í viðkomandi viðtæki sem helst þótt eigendaskipti verði. Gengur veðið fyrir hvers konar eldri sem yngri sammingsveðum, dómveðum og öðrum höftum sem á viðtæki kunna að hvíla, nema eignarréttarfyrirvörum.“

Innheimtustjóri RÚV skal fullnægja almennum dómaraskilyrðum segir í 28. gr. útvarpslaga. Í 29. gr. er talað um að 10% álag vegna kostnaðar af innheimtu leggist á útvarpsgjald fyrsta virkan dag eftir eindaga gjaldsins og sé lögtaksréttur fyrir ógreiddum útvarpsgjöldum, álagi, vöxtum og innheimtukostnaði. Loks segir í 30. gr. laganna að innheimtustjóri geti látið framkvæma innsíglun á viðtæki m.a. ef vanskil eru orðin á greiðslu útvarpsgjalds.

2.

Í frumvarpi til laga um breytingar á útvarpslögum sem lagt var fyrir Alþingi veturinn 1993 – 1994 var gert ráð fyrir að felld verði út ákvæði um að RÚV komi sér upp aðstöðu til dagskrárgerðar í öllum kjördæmum landsins.

Frumvarpið gerir einnig ráð fyrir að aðflutningsgjöld af hljóðvarps- og sjónvarpstækjum og hlutum í þau renni ekki lengur til RÚV heldur renni þau til Dagskrárgerðarsjóðs útvarpsstöðva.

3.

Samkeppnislög hafa það markmið að efla virka samkeppni í viðskiptum. Markmiðinu skal ná með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra keppnauta að markaðnum.

Gildissvið laganna tekur til hvers konar atvinnustarfsemi, þ.m.t. þeirrar sem rekin er af opinberum aðilum.

Merking atvinnurekstrar í samkeppnislögum „...er hvers konar atvinnustarfsemi, óháð formi eignarhalds og án tillits til þeirrar vöru, þjónustu eða réttinda sem verslað eða sýslað er með gegn endurgjaldi“.

Þær greinar samkeppnislaga sem sérstaklega taka til starfsemi hins opinbera er 2. mgr. 14. gr. og 19. gr. Í þeirri fyrrnefndu segir: „Þegar um er að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar er samkeppnisráði heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar á milli þess hluta rekstrar fyrirtækisins sem nýtur einkaleyfis eða verndar og hins vegar þess hluta rekstrar sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila. Skal þess gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi.“

Samkvæmt 19. gr. laganna eiga samkeppnisyfirvöld að vekja athygli ráðherra á því ef þau telja ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríða gegn markmiði samkeppnislaganna og torvelda frjálsa samkeppni í viðskiptum.

Loks segir í d-lið 5. gr. samkeppnislaga, þar sem fjallað er um hlutverk Samkeppnisráðs, að ráðið skuli „...gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði“.

III.

Niðurstöður

1.

Lögmaður Framleiðendafélagsins gerir þá kröfu á grundvelli 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga að þær deildir Sjórnvarpsins sem framleiða dagskrárefni verði fjárhagslega aðskildar öðrum rekstri RÚV. Til vara krefst lögmaðurinn þess með vísan til 19. gr. samkeppnislaga að samkeppnisyfirvöld kanni hvort lög og stjórnvaldsfyrirmæli sem varða rekstur RÚV og áhrif hafa á framleiðslu dagskrárefnis stríði gegn markmiði samkeppnislaga og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum. Er óskað álits samkeppnisyfirvalda þar um. Telur lögmaðurinn sjálfstætt starfandi kvikmyndaframleiðendur sæta samkeppnislegu misrétti af hálfu RÚV sökum þess að bókhald RÚV aðgreini ekki nægilega kostnað við framleiðslu dagskrárefnis frá öðrum kostnaði við starfsemi stofnunarinnar. Hins vegar kveður lögmaður Framleiðendafélagsins þá sem stjórna innkaupum á innlendu dagskrárefni Sjórnvarps bera saman kostnaðaráætlanir kvikmyndaframleiðenda annars vegar og ófullkomið kostnaðarbókhald vegna dagskrárgerðar Sjórnvarpsins hins vegar. Samanburð sem hafi áhrif á samkeppnisstöðu kvikmyndaframleiðenda gagnvart framleiðsludeildum Sjórnvarpsins.

2.

Lögmaður RÚV telur að tvö skilyrði þurfi að vera fyrir hendi til að unnt sé að beita ákvæði 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga. Í fyrsta lagi þurfi a.m.k. hluti rekstrar opinbers fyrirtækis að njóta einkaleyfis eða verndar. Í öðru lagi þurfi hluti rekstrar þess fyrirtækis sem starfar samkvæmt einkaleyfi eða nýtur verndar að vera í frjálsri samkeppni við aðra aðila. Lögmaður RÚV telur umbjóðanda sinn uppfylla hvorugt skilyrðið. Stofnunin njóti ekki verndar eða einkaleyfis og dagskrárframleiðsla Sjónvarpsins sé í eigin þágu stofnunarinnar og keppi ekki við framleiðslu kvikmyndaframleiðenda. Það séu hins vegar kvikmyndaframleiðendur sem keppi sín á milli.

3.

Samkeppnislögin eru almenn lög á því víða sviði sem þau taka til. Þau taka samkvæmt 1. mgr. 2. gr. til hvers konar atvinnustarfsemi, svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu, án tillits til þess hvort hún er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum. Verður því að telja að útvarps- og sjónvarpsrekstur falli undir lögin, enda er hann ekki sérstaklega undan þeim skilinn. Hins vegar eru einnig í gildi sérlög, útvarpslög nr. 68/1985, um starfsemina. Verður að telja samkeppnislögin útvarpslögum til fyllingar að því marki sem ákvæði þeirra stangast ekki á. Því er unnt að beita ákvæðum samkeppnislaga samhliða ákvæðum útvarpslaga um starfsemi Ríkisútvarpsins, svo framarlega sem þau eru samrýmanleg.

Ríkisútvarpið er sjálfstæð stofnun í eigu íslenska ríkisins. Stofnunin nýtur af þeim sökum ótakmarkaðrar fjárhagslegrar ábyrgðar ríkissjóðs á skuldbindingum sínum. Vegna eignarforms nýtur RÚV einnig skattleysis sem einkafyrirtæki gera ekki. Stofnunin hefur sjálfstæðan fjárhag og lögbundna tekjustofna með lögveðsrétti í útvarps- og sjónvarpstækjum landsmanna. Menntamálaráðherra staðfestir afnotagjöld samkvæmt tillögu útvarpsstjóra sem miðar þær væntanlega við þarfir RÚV. Með hliðsjón af framansögðu ber að líta svo á að RÚV njóti verndar í skilningi samkeppnislaga.

4.

Á það hefur verið bent af Framleiðendafélaginu að kvikmyndagerðarmenn semji ekki við framleiðsludeildir Sjónvarpsins um að þær kaupi dagskrárefni af þeim heldur semji þeir um viðskipti við þá deild Sjónvarps sem jafnframt semur við eða pantar efni hjá framleiðsludeildum. Með þeim hætti séu framleiðsludeildir Sjónvarps í samkeppni við kvikmyndaframleiðendur um framleiðslu dagskrárefnis fyrir Sjónvarpið. Sú

samkeppni sé hins vegar skert þar sem kvikmyndagerðarmenn fá ekki upplýsingar um raunkostnað við framleiðslu dagskrárefnis hjá framleiðsludeildum Sjónvarpsins en séu hins vegar undirorpnir samanburði við þann kostnað af hálfu viðsemjenda hjá Sjónvarpinu. Samkeppnisyfirvöld telja unnt að fallast á þessa röksemdarfærslu Framleiðendafélagsins. Í því sambandi skal bent á að samkvæmt 3. mgr. 20. gr. útvarpslaga skulu hljóðvarpsdeild og sjónvarpsdeild annast *öflun og útsendingu* dagskrárefnis samkvæmt ákvörðunum útvarpsstjóra og útvarpsráðs. Gerð dagskrárefnis getur hins vegar farið fram í deildunum sjálfum eða utan þeirra samkvæmt sérstökum verksamningi. Í útvarpslögum er því gerður skýr greinarmunur á útsendingu og öflun dagskrárefnis annars vegar og gerð, þ.e. framleiðslu, hins vegar. Ljóst er að engin samkeppni verður um útsendingu og öflun dagskrárefnis Ríkisútvarpsins þar sem slíkt er eingöngu á forræði hljóðvarps- og útvarpsdeilda. Hins vegar gera lögin ráð fyrir að samkeppni verði við komið í framleiðslu á dagskrárefni. Enda þótt um sé að ræða heimild en ekki skyldu til að leita út fyrir stofnunina með gerð dagskrárefnis telur Samkeppnisráð ljóst að um samkeppnisrekstur sé að ræða. Ráðið telur að skýra beri rúmt hugtakið samkeppnisrekstur í 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga þannig að það nægi að samkeppni verði mögulega við komið á milli framleiðsludeilda Ríkisútvarpsins og sjálfstætt starfandi kvikmyndaframleiðenda.

Sá markaður sem við á í því máli sem hér er til umfjöllunar er framleiðsla innlends dagskrárefnis sem Sjónvarpið sendir út. Þeir sem starfa á þessum markaði eru annars vegar framleiðsludeildir Sjónvarpsins og hins vegar sjálfstætt starfandi kvikmyndaframleiðendur. Í því samhengi skal bent á að gögn sem Samkeppnisstofnun hafa borist benda til þess að Sjónvarpið sé langstærsti einstaki kaupandi þess dagskrárefnis sem sjálfstætt starfandi kvikmyndaframleiðendur framleiða.

Því meira sem Sjónvarpið ákveður að láta eigin framleiðsludeildir framleiða af dagskrárefni því minni dagskrárframleiðsla fellur í hlut sjálfstætt starfandi kvikmyndaframleiðenda. Ef Sjónvarpið ákveður hins vegar að láta framleiða mikinn hluta dagskrárefnis utan stofnunarinnar minnkar dagskrárgerð framleiðsludeilda Sjónvarpsins að sama skapi.

Á það skal minnt að fyrrverandi dagskrárstjóri innlendra dagskrár Sjónvarpsins og síðar framkvæmdastjóri kynnti þá stefnu á sínum tíma að Sjónvarpið myndi leita meira út fyrir stofnunina en áður við öflun innlends dagskrárefnis. Sjálfstætt starfandi kvikmyndaframleiðendur löguðu sig að þessari stefnu með því að fjárfesta í búnaði og tækjum.

Af lögskýringargögnum má ráða að 2. mgr. 14. gr. hafi komið inn í samkeppnislög að tillögu efnahags- og viðskiptanefndar. Eina skýringargagnið er því nefndarálit efnahags- og viðskiptanefndar, en þar segir orðrétt um 2. mgr. 14. gr. (348. nefndarálit, 116. löggjafarþing, 9. mál):

„Lagt er til að 14. gr. verði breytt þannig að nýju ákvæði verði bætt inn í þeim tilgangi að styrkja samkeppni, einkum þar sem yfirburðastaða er í skjóli ríkisvalds“(undirstrikun Samkeppnisráðs).

Af tilvitnuðum orðum í nefndaráliti má ráða þann vilja löggjafans að grípa skuli til heimilda 2. mgr. 14. gr. í því máli sem hér er til umfjöllunar.

Samkvæmt lokamálslið 3. mgr. 20. gr. útvarpslaga skal kappkosta að hlutur innlends efnis verði ætíð sem mestur og til þess vandað svo sem verða má og á grundvelli 20. gr. sömu laga tekur útvarpsráð ákvarðanir um hversu útvarpsefni skuli háttað í höfuðdráttum innan marka fjárhagsáætlunar. Ákvarðanir útvarpsráðs um útvarpsefni eru endanlegar en útvarpsstjóri getur þó stöðvað gerð þegar samþykkt dagskrárefnis þyki sýnt að það reynist stofnuninni fjárhagslega ofviða. Færa má fyrir því sterk rök, að á meðan engin fjárhagsleg aðgreining er í bókhaldi Ríkisútvarpsins sem sýni framleiðslukostnað dagskrárefnis eigi útvarpsráð erfitt með að rækja þá skyldu sýna að kappkosta að hlutur innlends efnis verði sem mestur og vandaðastur, einfaldlega vegna þess að ráðið hefur ekki nægar forsendur til að meta hvað dagskrárefni sem framleitt er hjá framleiðsludeildum stofnunarinnar kostar. Af þessum sökum getur ekki farið fram raunhæfur kostnaðarsamanburður á milli framleiðslu sjálfstætt starfandi kvikmyndaframleiðenda og framleiðsludeilda Ríkisútvarpsins. Til þess að forráðamönnum Ríkisútvarpsins verði unnt að rækja skyldu sína lögum samkvæmt verður að telja nauðsynlegt að unnt verði að leggja til grundvallar hlutlægar forsendur sem byggjast á skýrum og traustum kostnaðarútreikningum.

Samkeppnisyfirvöld taka ekki afstöðu til þess að hve miklu leyti Sjónvarpið aflar dagskrárefnis hjá framleiðsludeildum stofnunarinnar eða hjá sjálfstætt starfandi kvikmyndaframleiðendum. Viðskipti Sjónvarpsins við sjálfstætt starfandi kvikmyndaframleiðendur skipta hins vegar sköpum fyrir rekstur þeirra. Verður af þeim sökum að gera meiri kröfur en ella til þess að Sjónvarpið geri raunhæfan og réttmætan samanburð á milli kostnaðaráætlana eigin framleiðsludeilda og þeirra kostnaðaráætlana sem öðrum er ætlað að leggja fram þegar samið er um framleiðslu eða kaup á dagskrárefni.

IV.
Ákvörðunarorð:

„Til að kostnaðaráætlanir Ríkisútvarpsins – Sjónvarps gefi glöggar og raunhæfar upplýsingar um þann fasta og breytilega kostnað sem fellur til vegna framleiðslu innlands dagskrárefnis stofnunarinnar, þannig að sjálfstætt starfandi kvikmyndaframleiðendur búi við sanngjarnari samkeppnisskilyrði, mælir Samkeppnisráð fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar milli þess hluta rekstrar Ríkisútvarpsins sem annast öflun og útsendingu á dagskrárefni og hins vegar þess hluta rekstrarins sem snýr að framleiðslu dagskrárefnis Sjónvarps, eigi síðar en 1. júlí 1996. Er þetta gert á grundvelli 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993.“

[Máli þessu var áfrýjað; sjá Úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli [nr. 18/1995](#)]