

Þriðjudagurinn 4. desember 2001

174. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 39/2001

**Erindi Norðurljósa samskiptafélags hf. um samkeppnisstöðu  
leyfisbundins útvarpsrekstrar einkaaðila gagnvart Ríkisútvarpinu**

**I.**

**Erindið**

**1.**

Samkeppnisstofnun barst erindi frá Sigurði G. Guðjónssyni hrl. f.h. Norðurljósa samskiptafélags hf. (hér eftir nefnt Norðurljós), dags. 29. október 1999, þar sem því er beint til samkeppnisyfirvalda að starfsemi Ríkisútvarpsins verði tekin til skoðunar og kannað hvort hún fái samrýmst samkeppnislögum.

Fram kemur í erindinu að Norðurljós eigi eftirfarandi útvarpsfélög:

a) Íslenska útvarpsfélagið hf., sem rekur hljóðvarpsstöðvarnar Bylgjuna og Stjörnuna og sjónvarpsstöðvarnar Stöð 2 og Bíorásina, en auk þess reki félagið svokallað Fjölvarp, sem sé viðstöðulaust, óstytt og óbreytt endurvarp heildardagskrár nokkurra erlendra sjónvarpsstöðva,

og

b) Sýn hf., sem rekur samnefnda sjónvarpsstöð og hljóðvarpsstöðina Mono.

Í erindinu er gerð grein fyrir ákvæðum þágildandi útvarpslaga nr. 68/1985 sem giltu um rekstur og fjármál útvarpsstöðva, þ.e. annars vegar um leyfisbundnar útvarpsstöðvar skv. grein 4 og 4a, og hins vegar um rekstur og fjármál Ríkisútvarpsins svo og þeim lagaskyldum sem á því hvíla en ekki eru lagðar á leyfisbundnar útvarpsstöðvar, sbr. III. og IV. kafla laganna. Þá kemur m.a. eftirfarandi fram:

*„Samkvæmt útvarpslögum er öllum eigendum viðtækja, sem nýta má til móttöku á útsendingum Ríkisútvarpsins, skylt að greiða afnotagjald, útvarpsgjald, til Ríkisútvarpsins sbr. 24. gr. laganna. Útvarpsgjaldi þessu ásamt dráttarvöxtum og*

*öllum kostnaði fylgir lögveðsréttur í viðkomandi viðtæki í þrjú ár frá gjalddaga og jafnframt lögtaksréttur sbr. 27. og 29. gr. útvarpslaga.*

*Með hinum síðastgreindu lagaákvæðum er Ríkisútvarpinu tryggð markaðsyfirráð á ljósvakanum. Lagaákvæðin tryggja Ríkisútvarpinu fastan tekjustofn, gjald, sem allir eigendur viðtækja verða að greiða, hvort heldur þeim líkar betur eða verr. Sé útvarpsgjaldið ekki innt af hendi getur Ríkisútvarpið svipt viðkomandi aðila viðtæki sínu og látið selja það á uppboði. Aðgangur viðtækjaeigenda að dagskrám annarra útvarpsstöðva er því háður því að útvarpsgjald sé greitt Ríkisútvarpinu. Ríkisútvarpið nýtur að þessu leyti opinberrar verndar auk þess, sem ríkið ber fjárhagslega ábyrgð á því að öllu öðru leyti líkt og öðrum ríkisstofnunum.“*

Bent er á að á árinu 1998 hafi verið um 389 m.kr. tap af rekstri Ríkisútvarpsins og um 54 m.kr. tap á árinu 1997. Þá segir: „Þrátt fyrir stórfelldan taprekstur leika stjórnendur Ríkisútvarpsins iðulega þann leik við sölu auglýsinga, að bjóða allt upp í 51% afslátt frá gildandi auglýsingatöxtum þess...“. Er í þessu sambandi vísað til ljósrita sem fylgdu erindinu af tilboði Ríkisútvarpsins um verð á leiknum auglýsingum í hljóðvarpi. Nánar tiltekið var um að ræða tímabundin tilboð um afslátt af verði leikinna auglýsinga á Rás 2, annars vegar um 28% afslátt miðað við 30 birtingar eða 51% afslátt miðað við 70 birtingar, og hins vegar afslátt sem nam 20 – 40%, eftir fjölda birtinga. Fyrri tilboðið gildi frá 15. janúar til 31. maí 1999, en hið síðara frá 1. september til 31. október 1999. Kærandi heldur því fram að: „Með slíkum undirboðum á auglýsingamarkaði, eins og því sem nú er í gildi fyrir Rás 2 Ríkisútvarpsins, [vegi] Ríkisútvarpið að rekstrargrundvelli leyfisbundinna útvarpsstöðva. Undirboð þessi eru Ríkisútvarpinu möguleg, þar sem ríkið stendur að baki rekstri þess og ber ábyrgð á öllum skuldbindingum þess þegar upp er staðið og hlýtur því beint eða óbeint að leggja því til fé þegar um stórfelldan taprekstur er að ræða, eins og var á síðast liðnu rekstrarári. Verður vart komist hjá því að telja slíkt til niðurgreiðslu ríkisins á samkeppnisrekstri þess.“

Málshefjandi telur að ákvæði útvarpslaga um útvarpsgjald til handa Ríkisútvarpinu feli í sér óhæfilega takmörkun á atvinnufrelsi og í reynd hreina aðgangshindrun. Hin lögbundnu sérréttindi Ríkisútvarpsins stríði því gegn markmiðum samkeppnislaga eins og þau eru skilgreind í 1. gr. laganna.

Í erindinu er gerð sú krafa að samkeppnisyfirkomuld grípi þegar til aðgerða gagnvart Ríkisútvarpinu, líkt og gert hafi verið gagnvart öðrum stofnunum og fyrirtækjum ríkisins, og tryggi raunhæfan samkeppnisgrundvöll einkarekinna ljósvakamiðla annars vegar og Ríkisútvarpsins hins vegar.

„Í fyrsta lagi er þess krafist með vísan til 8. gr. samkeppnislaga, að Samkeppnisstofnun banni Ríkisútvarpinu að selja auglýsingar við öðru verði en kemur fram í auglýsingatöxtum stofnunarinnar, sem útvarpsstjóra er skylt að staðfesta. Verður að ganga út frá því að þeir auglýsingataxtar, sem útvarpsstjóri staðfestir hverju sinni liggi til grundvallar fjárhagsáætlun Ríkisútvarpsins, sem Alþingi verður að staðfesta í fjárlögum hvers árs. [...]

Í annan stað er þess krafist að samkeppnisyfirvöld hlutist til um fjárhagslegan aðskilnað sbr. 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga, þannig að tekjum af útvarpsgjaldi verði haldið aðgreindum frá öðrum rekstrartekjum, enda hljóta útvarpsgjaldstekjur fyrst og fremst að eiga að standa undir lögboðnum skyldum stofnunarinnar, en ekki notast ásamt ótakmarkaðri ríkisábyrgð til niðurgreiðslu á verði auglýsinga í miðlum Ríkisútvarpsins eða til yfirboða við innkaup á dagskrárefni. Ríkisútvarpið er að þessu leyti í hreinum samkeppnisrekstri og því eiga ekki við í þessu máli þau rök sem áfrýjunarnefnd samkeppnismála beitti í úrskurði nr. 18/1995, Ríkisútvarpið gegn samkeppnisráði, þar sem hafnað var kröfu um fjárhagslegan aðskilnað milli framleiðslu innlends dagskrárefnis og annarrar starfsemi stofnunarinnar.

Í þriðja lagi er þess krafist að samkeppnisyfirvöld grípi sbr. 17. gr. samkeppnislaga til annarra þeirra aðgerða, sem þau telja nauðsynlegar til að tryggja eðlilegan samkeppnisgrundvöll leyfisbundinna útvarpsstöðva annars vegar og Ríkisútvarpsins hins vegar.“

## II.

### Málsmeðferð

#### 1.

Með bréfi Samkeppnisstofnunar dags. 16. nóvember 1999 var erindi Norðurljósa sent Ríkisútvarpinu til umsagnar. Jafnframt var menntamálaráðuneytinu sent afrit af erindinu og bréfi Samkeppnisstofnunar.

Svar barst frá Ríkisútvarpinu með bréfi Kristjáns Þorbergssonar hrl. dags. 14. desember 1999. Er þess þar krafist að kröfum málshefjanda gegn Ríkisútvarpinu verði hafnað.

Ríkisútvarpið telur að sú krafa að samkeppnisyfirvöld banni Ríkisútvarpinu að selja auglýsingar á öðru verði en fram kemur í auglýsingatöxtum stofnunarinnar sem útvarpsstjóra sé lögskylt að staðfesta sé afar ómálefnaleg, auk þess sem hún gangi gegn eðlilegum samkeppnisháttum og markmiðum samkeppnislaga. „Magnafsláttur til stærstu viðskiptavina hefur tíðkast um langt árabíl hjá auglýsingadeild

Ríkisútvarpsins og má slá því föstu að við staðfestingu gjaldskráa sé út frá honum gengið. Hér er um að ræða hefðbundna viðskiptavenju á auglýsingamarkaði hljóðvarps. Afsláttarfrankvæmd Ríkisútvarpsins er samkvæmt meginlínunum sem eru opinberar og gagnsæar. Meginreglum er fylgt við framkvæmd afsláttargjafar og hagað þannig að ómaklegt er að saka Ríkisútvarpið um undirboð.

Á auglýsingamarkaði hljóðvarps ríkir virk samkeppni. Samkeppni þessi einkennist af allra handa tilboðum og í samsetningu þeirra kennir ýmissa grasa. Sumir samkeppnisaðila Ríkisútvarpsins láta ekki veffast fyrir sér að blanda saman í tilboðum sínum birtingum í ólíkum miðlum, þannig að birtingum í sjónvarpi fylgi fríbirtingar í hljóðvarpi, á netinu eða jafnvel í dagblöðum. Ríkisútvarpið hefur ekki viðhaft slík vinnubrögð, enda samrýmist þetta ekki þeirri stefnu um aðgreiningu sem viðhöfð er milli miðla Ríkisútvarpsins.

Þetta undirstrikar að Ríkisútvarpið er ekki leiðandi aðili í þessum hrunadansi, en stjórnendur Ríkisútvarpsins geta ekki setið með hendur í skauti og haldið uppi verði sem enginn á markaðnum er tilbúinn að greiða. Þrátt fyrir afslættina er Ríkisútvarpið án efa með hæsta verðið fyrir hljóðvarpsauglýsingar og ásökun kæranda um undirboð því ómakleg. Þessu máli til stuðnings er rétt að geta þess að Ríkisútvarpið hefur um langt árabil hækkað verðtaxta auglýsinga sinna, tvo síðustu mánuði hvers árs og gildir það bæði um hljóðvarp og sjónvarp. Engin önnur hljóðvarpsstöð hefur þessa verðstefnu.“

Með vísan til skýringa á markmiði samkeppnislaga í greinargerð með frumvarpi að lögnum er eftirfarandi tekið fram: „Það stríðir gegn [markmiði samkeppnislaga] þegar kærandi nú krefst þess af Samkeppnisstofnun að hún mülbindi Ríkisútvarpið, þannig að kærandi geti leikið lausum hala á markaði, laus við þá samkeppni sem hann á í við Ríkisútvarpið. Í þessu sambandi er rétt að árétta það sem áður greinir, að Ríkisútvarpið hefur farið sér hægt og sýnir fulla gætni í verðlagningu þannig að ásanir um undirboð eru ómaklegar. Stjórnendur Ríkisútvarpsins hafa leitast við að sýna eðlilega tillitssemi við keppinauta í markaðsstarfsemi sinni.“

Þá er tekið fram að ásökun um að Ríkisútvarpið misnoti markaðsráðandi stöðu sína sé ekki síður ómakleg en sú að það stundi undirboð. Í fyrsta lagi liggja ekki fyrir að Ríkisútvarpið sé markaðsráðandi, og er bent á að samanlagðar tekjur kæranda af auglýsingum og áskriftargjöldum séu hærri en heildartekjur Ríkisútvarpsins. Í annan stað sé það misbeiting markaðsráðandi stöðu sem bönnuð er samkvæmt samkeppnislögum en ekki tilvist hennar sem slík. Það sé skylda stjórnenda Ríkisútvarpsins að leitast við að verðleggja ekki auglýsingar stofnunarinnar út af markaðnum. Ríkisútvarpið eigi í samkeppni við og taki tillit til samkeppnisaðila, viðskiptavina og neytenda. Að mati Ríkisútvarpsins virðist óhugsandi að telja

magnafsláttartilboð Ríkisútvarpsins á auglýsingum vera misnotkun á markaðsráðandi stöðu.

Þá er því ennfremur mótmælt af hálfu Ríkisútvarpsins að ákvæði útvarpslaga um útvarpsgjald leiði til markaðsyfírráða Ríkisútvarpsins, enda sé slík staðhæfing ekki í samræmi við þau viðmið sem samkeppnislögin setji um þetta efni og skýrð eru í greinargerð með frumvarpi til þeirra. Því síður hafi þessi ákvæði að mati Ríkisútvarpsins reynst vera aðgangshindrun. Er í því sambandi vísað til þess að eigi færri en 12 hljóðvarpsstöðvar væru starfandi á Reykjavíkursvæðinu, og hafi fjöldi þeirra vaxið jafnt og þétt<sup>1</sup>. Þá er staðhæft af hálfu Ríkisútvarpsins að í öðrum Evrópuríkjum sé ekki litið svo á að afnotagjöld ríkisútvarpsstöðva með líku sniði og það er tíðkast hér á landi brjóti gegn samkeppnislögum þessara ríkja.

Ríkisútvarpið bendir á að 8. gr. samkeppnislaga búi Samkeppnisstofnun heimild til töku ákvörðunar til bráðabirgða, en hún eigi við um ákvarðanir sem ekki þoli bið og á sviðum þar sem samkeppnisráð hefur falið Samkeppnisstofnun ákvörðunarvald. Í þessu máli eigi magnafsláttur af auglýsingum í Ríkisútvarpinu sér hins vegar langa sögu, honum hafi verið beitt af tillitssemi við keppinauta og jafnræðis verið gætt meðal viðskiptavina, ásamt því sem gengið hafi verið út frá magnafslætti þegar auglýsingataxtar hafa verið staðfestir. Væri því óeðlilegt að Samkeppnisstofnun beitti heimild í 8. gr. samkeppnislaga, auk þess sem krafa kæranda um það efni stríddi gegn markmiði samkeppnislaga.

Ríkisútvarpið telur að krafa kæranda um að samkeppnisyfírvöld hlutist til um fjárhagslegan aðskilnað hjá Ríkisútvarpinu á grundvelli 14. gr. samkeppnislaga eigi sér ekki stoð í tilvitnaðri lagaheimild.

*„Það er í fyrsta lagi ljóst að Ríkisútvarpið starfar ekki að neinu leyti í skjóli opinbers einkaleyfis.*

*Í öðru lagi nýtur enginn einn þáttur í starfsemi þess verndar. Ríkisútvarpið er þeirrar skoðunar að ákvæði útvarpslaga um útvarpsgjald feli ekki í sér vernd í skilningi 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga, en jafnvel þótt svo verði talið, þá á það sér ekki nokkra stoð, að halda því fram að einhver tiltekinn þáttur í starfsemi þess um fram aðra njóti verndar í skilningi þessa lagaákvæðis. Ef um vernd í skilningi þessa lagaákvæðis telst á annað borð vera að ræða, þá nýtur enginn einn þáttur í starfsemi þess verndar.*

*Rekstri á Ríkisútvarpinu sem slíku, er haldið úti í almannabágu (public service broadcasting). Afnotagjaldið stendur að hluta til undir rekstri þess sem slíks og er*

---

<sup>1</sup> Umrætt bréf lögmanns Ríkisútvarpsins er ritað í desember 1999.

*ekki ætlað að fjármagna einn þátt í rekstrinum umfram annan. Ef í afnotagjaldinu felst vernd, þá er stofnunin sem slík vernduð, en ekki einhver þáttur starfseminnar. Stofnunin sem slík á í frjálstri samkeppni við kæranda og aðra aðila. Það er ekki um það að ræða að einhver hluti stofnunarinnar sé í frjálstri samkeppni við kæranda en annar hluti hennar ekki.*

*Hvað hljóðvarpsstarfsemina varðar er þó ekki nema að hluta til um eiginlega samkeppni að ræða. Það má orða það þannig að markmið Ríkisútvarpsins sé m.a. að sinna áhugamálum allra landsmanna á sem viðtækastan, bestan og skilvirkastan hátt. Við þetta skapast breidd í dagskránni sem ekki er heppileg þegar horft er til auglýsingasölu. Það segir sig t.a.m. sjálfst að fjölmiðli sem einbeitir sér að markhópnum 20-40 ára, tekst betur að ná til þess hóps en Ríkisútvarpinu, sem skyldu sinnar vegna, sem útvarp í almannabágu, getur ekki haft einn aldurshóp í fyrirrími. [...]*

*Það á sér enga stoð að halda því fram að sérgreina beri þá starfsemi sem þrífist fær eingöngu fyrir þá fjármuni sem afnotagjaldið gefur, enda er afnotagjaldinu og auglýsingatekjunum ætlað lögum samkvæmt að standa heildstætt undir rekstri tveggja útvarpsrása og einnar sjónvarpsrásar. Útvarpsgjaldinu er með öðrum orðum ekki ætlað að standa afmarkað undir starfsemi sem ekki á í samkeppni. [...]*

*Aðrir tekjustofnar Ríkisútvarpsins eru hverfandi. Aðflutningsgjöldin fékk það á árinu 1986 og síðan ekki söguna meir og hafa ákvæði um þau nú verið úr lögum numin, eftir að hafa verið gerð óvirk með sérráðstöfunum árum saman.“*

Í ljósi þessa telur Ríkisútvarpið að ekki séu lagaskilyrði fyrir þeim fjárhagslega aðskilnaði sem kærandi krefst né heldur séu nokkrar rökrænar ástæður fyrir honum.

Í bréfi Ríkisútvarpsins kemur fram að Ríkisútvarpinu séu ljósar þær heimildir sem samkeppnisráði séu búnar skv. 17. gr. samkeppnislaga. Að mati forsvarsmanna stofnunarinnar standi hún á hinn bóginn ekki fyrir skilmálum, athöfnum eða aðstæðum sem hafi skaðleg áhrif á samkeppni. Ríkisútvarpið starfi á markaði sem hafi þróast til verðlækkunar, án þess að því verði með sanni haldið fram að Ríkisútvarpið stundi undirboð eða hafi komið á annan hátt fram við keppinauta sína, að óhæfilegt verði talið. Ríkisútvarpið telji að þær kröfur sem kærandi hefur uppi séu sem slíkar andstæðar markmiði samkeppnislaga. Ef við þeim yrði orðið, væri hætt við að það stuðlaði að einokunarstöðu kæranda á auglýsingamarkaði.

Ríkisútvarpið gerir ýmsar athugasemdir við staðhæfingar kæranda um fjármál Ríkisútvarpsins og fjárhagsleg tengsl þess við ríkissjóð. Er tekið fram að Ríkisútvarpið njóti ekki fjárframlaga úr ríkissjóði að því frátöldu að ríkið leggi því til

200 m.kr. í fjórum áföngum á jafnmörgum árum til að styrkja það í að koma sér upp útsendingaraðstöðu á langbylgju, en heildarkostnaður við þá framkvæmd sé áætlaður 330 m.kr. Upplýsingar kæranda um taprekstur Ríkisútvarpsins séu ýmist villandi eða rangar. Á árinu 1998 hafi Ríkisútvarpinu verið gert að gjaldfæra innan eins árs 293,2 m.kr. vegna lífeyrisskuldbindinga á komandi árum og sé það meginskýringin á því að rekstrartap ársins 1998 varð 345,2 m.kr. Árið á undan var rekstrarafgangur 85,6 m.kr. Þá hafi auglýsingatekjur Ríkisútvarpsins allt frá árinu 1993 til ársins 1998 farið vaxandi og ávallt farið framúr gerðum áætlunum. Fjárlög ársins 1998 gerðu ráð fyrir að tekjur af öðru en afnotagjaldi yrðu 903 m.kr., en niðurstaðan varð 911,7 m.kr., Tekjur af auglýsingum o.fl. urðu því meiri en fjárlög gerðu ráð fyrir, gangstætt því sem kærandi heldur fram. Þá segir: „*Ríkisútvarpið stundar ekki undirboð á auglýsingum og það er ekki um það að ræða að ríkið leggi Ríkisútvarpinu til fjármuni til að mæta hallarekstri. Staðhæfing kæranda um niðurgreiðslu ríkisins á samkeppnisrekstri er því ósönn og ómakleg eins og svo margt annað sem hann beinir að Ríkisútvarpinu í erindi sínu.*“

Loks er í svari Ríkisútvarpsins greint frá þeirri sundurgreiningu sem viðhöfð er á fjárhag stofnunarinnar í mánaðarlegum rekstraryfirlitum, en í bréfi Samkeppnisstofnunar hafði verið óskað eftir slíkum upplýsingum. Sú regla er viðhöfð að 2/3 hlutar afnotagjalds ganga til rekstrar Sjónvarpsins en 1/3 hluti til rekstrar hljóðvarps. Þá eru auglýsingar og kostunartekjur sundurgreindar. Þar sem því verður við komið er kostnaði m.a. skipt milli Rásar 1 og Rásar 2 og einnig milli deilda. Hins vegar eru margir kostnaðarliðir sameiginlegir, auk þess sem dreifikerfi hljóðvarps er ýmist notað til aðgreindra útsendinga eða samtengdra.

Fylgigögn með svari Ríkisútvarpsins voru ársskýrsla Ríkisútvarpsins 1998, sundurliðað rekstraryfirlit fyrir sama ár, upplýsingar um Ríkisútvarpið á fjárlögum og greinargerð Þorsteins Þorsteinssonar forstöðumans markaðssviðs Ríkisútvarpsins um ýmis álitafni í máli þessu, s.s. íslenskan hljóðvarpsmarkað, meinta rangtúlkun Norðurljósa á ársreikningum Ríkisútvarpsins og ýmsar skýringar varðandi auglýsingaverð og markaðsstefnu útvarpsstöðva.

## 2.

Með bréfi Samkeppnisstofnunar til lögmanns Norðurljósa dags. 16. desember 1999 var tilkynnt að Samkeppnisstofnun þætti að athuguðu máli ekki efni til þess að grípa til bráðabirgðaákvörðunar á grundvelli 8. gr. samkeppnislaga. Jafnframt voru kæranda kynntar athugasemdir Ríkisútvarpsins og honum boðið að koma að frekari sjónarmiðum.

Athugasemdir Norðurljósa bárust með bréfi Sigurðar G. Guðjónssonar hrl. dags. 21. janúar 2000. Eru þar í upphafi gerðar ýmsar athugasemdir við greinargerð Þorsteins

Þorsteinssonar, forstöðumann markaðssviðs Ríkisútvarpsins, en lögmaður kæranda telur að fæst það sem fram kemur í skrifum hans sé í takt við raunveruleikann um samkeppni leyfisbundinna ljósvakamiðla annars vegar og Ríkisútvarpsins hins vegar. Minnt er á að frelsi til útvarpsreksturs hér á landi kom fyrst til með lögum nr. 68/1985. Þá bjó Ríkisútvarpið að því að hafa lögbundnar tekjur og vera auk þess til staðar á auglýsingamarkaði. Óhjákvæmilegt var því að hinar nýju útvarpsstöðvar einkaaðila byrjuðu neðar en Ríkisútvarpið í verði auglýsinga, enda vissi enginn um væntanlega hlustun eða nákvæma dreifingu hinna nýju stöðva.

Þá segir í bréfi lögmanns Norðurljósa: „Eftir því sem hljóðvarps- og sjónvarpsstöðvum Norðurljósa samskiptafélags hf. hefur vaxið fiskur um hrygg á þeim fjórtán árum, sem þær hafa verið reknar, hefur það verið keppikefli forsvarsmanna félaganna að koma verðskrá auglýsinga í það horf að hlustun og/eða áhorf á hina mismunandi miðla endurspeglar í verði auglýsingatímans og afslættir færu aðeins eftir magni viðskipta á hverju ári. Markmiðið með þessu var að gera gjaldskrár auglýsinga skirar og gagnsæar. Þannig var gert ráð fyrir að hæsti mögulegi afsláttur hjá Norðurljósum samskiptafélagi hf. gæti verið 35%. Þessi vinna starfsmanna auglýsingadeildar Norðurljósa samskiptafélags hf. fór alveg út um þúfur hvað hljóðvarp varðar vegna undirboða auglýsingadeildar Ríkisútvarpsins á síðast liðnu ári. Á þeim bæ virðist húsbændur ekki verðleggja auglýsingatíma eftir hlustun eða á öðrum rökbundnum forsendum þegar á reynir. Hvað svo sem kann að vera lagt til grundvallar þegar útvarpsstjóri staðfestir auglýsingataxta stofnunarinnar, sem hljóta að hafa áhrif á spá um auglýsingatekjur þegar fjárhagsáætlun er unnin.“

Bréfi lögmanns Norðurljósa fylgdi einnig minnisblað Viktors Ólafssonar auglýsingastjóra félagsins, þar sem gerðar eru athugasemdir við greinargerð forstöðumanns markaðssviðs Ríkisútvarpsins, en jafnframt fylgja því gögn um verð auglýsinga hjá miðlum Norðurljósa, afslátt og samanburður við uppgefin verð Ríkisútvarpsins og verðskrá þess.

Í annan stað fjallar lögmaður Norðurljósa um þau sjónarmið sem fram koma í bréfi lögmanns Ríkisútvarpsins. Í bréfi lögmanns Ríkisútvarpsins sé það talin ómálefnaleg krafa af hálfu Norðurljósa „að krefjast þess af Ríkisútvarpinu að það fari að lögum og haldi sig við þá auglýsingataxta sem útvarpsstjóri hefur samþykkt og hljóta að vera grundvöllur fjárhagsáætlunar stofnunarinnar sem Alþingi staðfestir endanlega í fjárlögum ár hvert sbr. 22. gr. útvarpslaga.

Væntanlega telja samkeppnisyfirlöng það ekki ómálefnalega kröfu, þó Norðurljós samskiptafélag hf., beini því til þeirra að þau tryggji að Ríkisútvarpið fari að lögum í starfsemi sinni, en stundi ekki sífelld undirboð á íslenskum auglýsingamarkaði. [...]“



Lögmaður Norðurljósa dregur í efa réttmæti staðhæfinga lögmanns Ríkisútvarpsins um að í öðrum Evrópuríkjum séu afnotagjöld ríkisútvarpsstöðva með líku sniði og tíðkast hér á landi talin samþýðanleg samkeppnislögum þessara ríkja. „Fróðlegt væri að fá að vita hvar í Evrópu ríkisútvarp er rekið með tekjustofnum sambærilegum þeim sem Ríkisútvarpið íslenska hefur og því sérstaka hagræði að geta svipt menn viðtækjum sínum greiði þeir ekki áskriftargjald. Með sviptingu viðtækja er komið í veg fyrir að aðrir aðilar geti selt eða náð til viðkomandi aðila með útvarpsdagskrár, sem þeir kunna að hafa upp á að bjóða.“

Lögmaður Norðurljósa andmælir einnig því sjónarmiði Ríkisútvarpsins að ekki séu lagaskilyrði til að beita ákvæðum 14. gr. samkeppnislaga um fjárhagslegan aðskilnað gagnvart Ríkisútvarpinu. Enda þótt Ríkisútvarpið starfi ekki í skjóli opinbers einkaleyfis, sé það opinbert fyrirtæki. Einnig segir í bréfi hans: „Markmið samkeppnisreglna varðandi opinber fyrirtæki, eins og Ríkisútvarpið, er að jafna aðstöðu einkarekinna fyrirtækja og hinna opinberu þegar um samkeppnisrekstur er að ræða milli þessara aðila og tryggja að ríkið með einum eða öðrum hætti greiði ekki niður þjónustu opinberra fyrirtækja eða veiti þeim sérstakt forskot í samkeppni með beinum eða óbeinum ríkisstyrkjum eða ábyrgðum. Reglur um skylduáskrift að íslenska Ríkisútvarpinu veita því forskot tekjulega séð í samkeppni þess við aðra ljósvakamiðla og eru beinlínis aðgangshindrandi. Samkeppnisyfirvöld geta því gert þá kröfu til Ríkisútvarpsins að tekjum þess af áskriftargjöldum sé fyrst og fremst varið til að halda uppi þeirri starfsemi þess, sem útvarpslög leggja Ríkisútvarpinu sérstaklega á herðar umfram leyfisbundnar útvarpsstöðvar.“

Að mati lögmanns Norðurljósa er í athugasemdum lögmanns Ríkisútvarpsins ekkert að finna sem gefi samkeppnisyfirvöldum minnsta tilefni til að verða ekki við kröfum Norðurljósa um að grípa á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga til annarra þeirra aðgerða sem þau telja nauðsynlegar til að tryggja eðlilegan samkeppnisgrundvöll leyfisbundinna útvarpsstöðva annars vegar og Ríkisútvarpsins hins vegar.

Um fjárhagsleg tengsl Ríkisútvarpsins og ríkissjóðs nefnir lögmaður Norðurljósa að enda þótt í einstökum tilvikum kunni að vera sérstakar skýringar á miklum hallarekstri Ríkisútvarpsins, sé ótvírátt samkvæmt útvarpslögum að Ríkisútvarpið sé fjárhagslega á ábyrgð Ríkissjóðs, Alþingi samþykki fjárhagsáætlun þess á fjárlögum og ríkissjóður leggi því til fé þurfi það að fara í sérstakar framkvæmdir. Ættu samkeppnisyfirvöld að geta komist að hinu sanna um rekstur Ríkisútvarpsins með því að kynna sér ársskýrslur þess.

Bréfi lögmanns Norðurljósa fylgdu einnig ljósrit af blaðagreinum um samkeppnisskilyrði ljósvakamiðla hér á landi.

### 3.

Þann 26. janúar 2000 var lögmanni Ríkisútvarpsins sent afrit af bréfi lögmanns Norðurljósa og Ríkisútvarpinu boðið að koma að frekari sjónarmiðum.

Athugasemdir Ríkisútvarpsins bárust með bréfi lögmanns þess dags. 17. febrúar 2000. Er þar varað við því að staðhæfingar kæranda um undirboð Ríkisútvarpsins verði teknar trúanlegar. Þá segir: „*Hjá stofnuninni er aðeins um veltuafslátt og svonefnd pakkatilboð að ræða. Veltuafslátturinn getur hæstur orðið 30% en í pakkatilboðum gat hann mestur orðið 51% en hefur frá miðju ári 1999 hæstur getað orðið 40%. Til samanburðar eru langtum hærrí afsláttardæmi úr starfi kæranda, sem [forstöðumaður markaðssviðs Ríkisútvarpsins] rekur dæmi um í bréfi sínu.*

*Staðhæfingar kæranda um að Ríkisútvarpið stundi undirboð og sé leiðandi í þeirri iðju, kalla á sérstaka hlutlæga úttekt Samkeppnisstofnunar á starfsemi auglýsingadeilda beggja aðila. Þessi úttekt virðist óhjákvæmileg til þess að Samkeppnisstofnun eigi þess nokkurn kost að leggja sjálfstætt mat á staðhæfingar hvors aðila um sig sem standa nú hvor gegn annarri.*

*Fyrirsvarsmenn Ríkisútvarpsins standa í þeirri trú, að þrátt fyrir nokkra afslætti verðleggi stofnunin auglýsingar sínar í hljóðvarpi hærrí en kærandi gerir og staðhæfing hans að Ríkisútvarpið undirbjóði verð hans sé einfaldlega röng. Í því sambandi má minna á verðstefnu stofnunarinnar í desembermánuði sem gerð hefur verið grein fyrir í fyrra bréfi.*

*Þá er rétt að áréttta að afsláttarstefna Ríkisútvarpsins er skýr og opinber en hlutlæg rannsókn af hálfu Samkeppnisstofnunar á starfsemi kæranda mun leiða í ljós hvort sama gildir um afsláttarframkvæmd kæranda.“*

*Þá segir: „Sú staðhæfing fyrra bréfs Ríkisútvarpsins að afnotagjald ríkisrekinnar útvarpsstöðva í nágrannalöndunum með líku sniði og hér á landi, brjóti ekki gegn samkeppnislöggjöf þessara ríkja er nokkuð sem Samkeppnisstofnun á auðvelt með að sannreyna. Þau þvingunarúrræði sem innheimtu þeirra fylgja eru hins vegar án efa mismunandi.“*

Lögmaður Ríkisútvarpsins bendir á að ýmislegt ósamræmi komi fram í skrifum lögmanns kæranda annars vegar og auglýsingastjóra hans hins vegar, sem bendi til að framkvæmd á afsláttarstefnu hans sé sveigjanlegri en gefið sé til kynna. „*Í bréfi lögmanns kæranda er látið að því liggja að kærandi hafi allt frá upphafsárum starfsemi sinnar leitast við að haga verðlagningu auglýsinga sinna í verðskrá, á grundvelli sjónarmiða um hlustun, en í skrifum auglýsingastjórans kemur fram í 6. tl. að upphaf þess starfs sé á árinu 1998.*

*Ríkisútvarpið hefur allt frá árinu 1988 unnið verðskrá sína skv. þessum sjónarmiðum.*

*Loks er rétt að áréttta að sú staðhæfing kæranda að afnotagjöldum sé ætlað að standa undir einstökum þáttum í rekstri Ríkisútvarpsins umfram aðra á sér ekki nokkra stoð. Né heldur verður séð að nokkur lagastoð sé til þess að skylda Ríkisútvarpið til að taka slíkt fyrirkomulag upp og þaðan af síður að til þess séu sérstök efnisrök.“*

#### 4.

Með bréfi Samkeppnisstofnunar dags. 1. júní 2001 var menntamálaráðuneytinu á ný sent afrit af erindi Norðurljósa ásamt bréfaskiptum við málsaðila og óskað eftir umsögn þess. Jafnframt var óskað eftir því að ráðuneytið veitti svör við tilteknum spurningum, eftir því sem unnt væri, m.a. um það hvort unnt væri, miðað við gildandi lög, að aðgreina starfsemi Ríkisútvarpsins í annars vegar rekstur í almannapágu og hins vegar starfsemi sem á í samkeppni við rekstur einkarekinna útvarpsstöðva. Þá var óskað eftir afriti af eða tilvísun í gögn um fyrirkomulag á fjármögnun ríkisútvarpsstöðva á Norðurlöndum og annars staðar í Evrópu, ef ráðuneytið byggi yfir eða þekkti til slíkra upplýsinga.

Svar menntamálaráðuneytisins barst með bréfi þess dags. 20. júní 2001. Ráðuneytið telur sér ekki fært að tjá sig um það hvort unnt væri miðað við gildandi lög að aðgreina starfsemi Ríkisútvarpsins í rekstur í almannapágu og samkeppnisstarfsemi, þar sem í bréfi Samkeppnisstofnunar sé ekki skilgreint með beinum hætti hvað stofnunin eigi við með rekstri í almannapágu og á hvaða forsendum ráðuneytið ætti að byggja slíka aðgreiningu. Þá telur ráðuneytið óhjákvæmilegt að gera athugasemdir við reifun Samkeppnisstofnunar á umfjöllun innan ESB á samkeppnisskilyrðum útvarpsstöðva sem fram komi í bréfi þess. Er tekið fram að það sé mjög mismunandi meðal Evrópuríkja hvaða tekjustofnar hafa verið fengnir opinberum útvarpsstöðvum. Algengasti tekjustofninn sé leyfisgjald (afnotagjald), sem styðjist venjulega við eign á sjónvarpstæki. Oftast séu tekjustofnarnir fleiri en einn, og sé algengasta samsetningin leyfisgjald og auglýsingatekjur. Í sjónvarpstilskipun ESB séu engin fyrirmæli sem takmarki heimildar aðildarríkja til fjármögnunar á starfsemi opinberra útvarpsstöðva (sbr. tilskipun 89/552/EBE, sem breytt var með tilskipun 97/36/EB). Þá segir í bréfi ráðuneytisins: „*Samkeppnisstofnun virðist ganga út frá því í umfjöllun sinni að almennar samkeppnisreglur ESB eigi við um starfsemi útvarpsstöðva í almannapágu eins og annarra stofnana sem hafi almenna efnahagslega þýðingu sbr. 2. mgr. 59. gr. EES samningsins. Vísar stofnunin í því sambandi í tvo dóma Evrópudómstólsins frá árinu 1996 og ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar frá 1996.“* Er svo að skilja sem ráðuneytið dragi þennan skilning Samkeppnisstofnunar í efa. Þá segir: „*Á [árinu 1997] brugðust aðildarríki ESB beinlínis við kvörtunum auglýsingastöðva um að ríkisstuðningur ríkisútvarpsstöðva væri ósamþýðanlegur samkeppnisreglum ESB og samþykktu sérstaka bókun við Amsterdam-sáttmála ESB, svokallaða Amsterdam-*

bókun, sem nefnd er í neðanmálsgrein í bréfi [Samkeppnisstofnunar], um útvarpsþjónustu í almannaþágu í aðildarríkjunum (“Protocol on the System of Public Broadcasting in the Member States”) og varð bókunin hluti af stofnsamningi EB 1. maí 1999.“ Er bókun þessari síðan lýst nánar. Telur ráðuneytið að ekki verði litið framhjá þýðingu Amsterdam-bókunarinnar eða annarri umfjöllun á vettvangi ESB frá árinu 1997.

Um það hvort gildandi ákvæði útvarpslaga um fjármál Ríkisútvarpsins samrýmist 59. og 61. gr. EES samningsins tekur ráðuneytið fram að Eftirlitsstofnun EFTA hafi enn sem komið er ekki gert athugasemdir við þessi lagaákvæði.

Með umræddu bréfi Ríkisútvarpsins og bréfi þess 21. júní 2001 fylgdu auk þess gögn m.a. frá Evrópusambandi útvarpsstöðva um fjármögnun opinberra útvarpsstöðva og skýrsla á vegum Norræna ráðherraráðsins um þjónustu í almannaðágu á Norðurlöndum.

## 5.

Með bréfi lögmanns Norðurljósa til Samkeppnisstofnunar dags. 10. október 2001 voru áréttuð áður fram komin sjónarmið og kröfur Norðurljósa. Auk þess var þar gerð sú krafa að Samkeppnisstofnun stöðvaði þegar með heimild í 8. gr. samkeppnislaga tekjuöflun Ríkisútvarpsins sem byggði á kostun einstakra dagskrárliða, hvort heldur sem væri í sjónvarpi eða hljóðvarpi. Voru færð þau rök fyrir þessari kröfu að lagaheimild sem Ríkisútvarpið hafði samkvæmt eldri útvarpslögum til þess að nýta sér þessa tekjuöflunarleið hefði verið felld úr gildi með útvarpslögum nr. 53/2000.

Í bréfi Samkeppnisstofnunar til lögmanns Norðurljósa dags. 17. október 2001 er bent á að í fyrrnefndu bréfi lögmanns Norðurljósa, þar sem sett sé fram ný krafa í málinu, hafi ekki verið frekar rökstutt á hvaða hátt hegðun Ríkisútvarpsins fari gegn ákvæðum samkeppnislaga eða hvaða ástæður mæltu með bráðabirgðaráðstöfunum á grundvelli 8. gr. samkeppnislaga. Áður en samkeppnisyfírvöld gætu tekið hina nýju kröfu til frekari athugunar væri nauðsynlegt að lögmaður Norðurljósa rökstyddi hana með tilliti til ákvæða samkeppnislaga. Lögmaður Norðurljósa hefur ekki brugðist við þessari ábendingu.

### III. Lagaumhverfi

#### 1.

Frá því er Norðurljós lögðu fram kvörtun sína hefur orðið breyting á útvarpslögum. Breytingin fólst í því að í maí 2000 voru sett ný útvarpslög nr. 53/2000 jafnframt því sem í júní 2000 voru gefin út lög um Ríkisútvarpið nr. 122/2000. Megintilefni endurskoðunar á útvarpslögum voru breytingar á EES samningnum vegna setningar nýrrar sjónvarpstilskipunar Evrópusambandsins. Hin nýju útvarpslög byggja að stofni til á eldri útvarpslögum. Þeim er ætlað að mynda almennan ramma um alla útvarpsstarfsemi í landinu, bæði hljóðvarp og sjónvarp. Þau gilda því jafnt um hljóðvarps- og sjónvarpsrekstur einkaaðila sem um Ríkisútvarpið, nema annað sé tekið fram. Sérákvæði um Ríkisútvarpið, sbr. III. og IV. kafli laga nr. 68/1985, voru hins vegar færð í ný sérlög um Ríkisútvarpið og engar breytingar gerðar á þeim ákvæðum sem hér skipta máli. Hin endurskoðaða löggjöf hefur því engin áhrif á umkvörtunarefni Norðurljósa, sem beindist að ákvæðum 24., 27. og 29. gr. eldri laga, en þau ákvæði er að finna óbreytt í lögum nr. 122/2000 um Ríkisútvarpið. Ákvæði þessi hljóða svo:

#### „12. gr.

*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. Afslátt skal veita þeim sem aðeins geta nýtt sér svart/hvíta móttöku sjónvarpsefnis og þeim sem einungis geta nýtt sér hljóðvarpssendingar. Einnig er heimilt að veita fyrirtækjum og stofnunum afslátt vegna fjölda tækja á sama stað. Nánari ákvæði um afslátt og skilgreiningu á heimili skal setja í reglugerð.*

*Í reglugerð má ákveða að þeir sem hljóta uppbót á elli- og örorkulífeyri skv. 17. gr. laga um almannatryggingar, nr. 117/1993, með síðari breytingum, verði undanþegnir afnotagjöldum. Í reglugerð má einnig ákveða undanþágu blindra manna frá greiðslu afnotagjalds af hljóðvarpi.*

#### 15. gr.

*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 samningsveðum, dómveðum og öðrum höftum sem á viðtæki kunna að hvíla, nema eignarréttarfyrirvörum.*

*Lögveðið helst í þrjú ár frá gjalddaga.*

*Eigendur viðtækja bera ábyrgð á greiðslu útlagsgjalda af þeim til Ríkisútvarpsins sem á hafa fallið áður en tilkynning um eigendaskipti skv. 13. gr. hefur borist Ríkisútvarpinu.*

*17. gr.*

*Fyrsta virkan dag eftir eindaga leggst á útlagsgjald 10% álag vegna kostnaðar af innheimtu.*

*Lögtaksréttur er fyrir ógreiddum útlagsgjöldum, álagi skv. 1. mgr., vöxtum og innheimtukostnaði.“*

Sérákvæði um tilgreindar lagaskyldur er á Ríkisútvarpinu hvíla er sömuleiðis að finna í lögum nr. 122/2000, einkum í 3. – 5. gr., en þær hljóða svo:

*„3. gr.*

*Ríkisútvarpið skal leggja rækt við íslenska tungu, sögu þjóðarinnar og menningararfleifð.*

*Ríkisútvarpið skal halda í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur og mannréttindi og frelsi til orðs og skoðana. Það skal gæta fyllstu óhlutdrægni í frásögn, túlkun og dagskrárgerð.*

*Ríkisútvarpið skal m.a. veita almenna fréttáþjónustu og vera vettvangur fyrir mismunandi skoðanir á þeim málum sem efst eru á baugi hverju sinni eða almennung varða. Það skal flytja fjölbreytt skemmtiefni við hæfi fólks á öllum aldri. Sérstaklega skal þess gætt að hafa á boðstólum fjölbreytt efni við hæfi barna, jafnt í hljóðvarpi og sjónvarpi. Ríkisútvarpið skal flytja efni m.a. á sviði lista og bókmennta, vísinda og sögu auk tónlistar. Það skal veita almenna fræðslu og gera sjálfstæða dagskrárþætti er snerta Ísland eða Íslendinga sérstaklega.*

*Útlagsþefni skal miða við fjölbreytni íslensks þjóðlífs. Veita skal alla þá þjónustu sem unnt er með tækni útlagsins og þjóðinni má að gagni koma.*

*Efni á erlendu máli, sem sýnt er í sjónvarpsdagskrá Ríkisútvarpsins, 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 Ríkisútvarpið – sjónvarp, eftir því sem kostur er, láta fylgja endursögn eða kynningu á íslensku á þeim atburðum sem gerst hafa. Skal lögð áhersla á að allt tal og texti sé á lýtalausni íslensku máli.*

*4. gr.*

*Ríkisútvarpið skal senda út til alls landsins og næstu miða tvær hljóðvarpsdagskrár og minnst eina sjónvarpsdagskrá árið um kring.*

*Heimilt er Ríkisútvarpinu að senda út fleiri dagskrár hljóðvarps eða sjónvarps, í lengri eða skemmri tíma, til alls landsins eða hluta þess samkvæmt ákvörðunum útvarpsstjóra og útvarpsráðs.*

*Ríkisútvarpið annast hljóðvarp til annarra landa samkvæmt ákvörðunum útvarpsstjóra og útvarpsráðs.*

*Ríkisútvarpið reisir eftir þörfum sendistöðvar og endurvarpsstöðvar að fenginni heimild Póst- og símamálastofnunarinnar fyrir tíðni og útgeislað afl í samræmi við settar reglur og alþjóðasamþykktir.*

*Heimilt er Ríkisútvarpinu að hafa samvinnu við aðra aðila um dagskrárgerð og útsendingar.*

*Ríkisútvarpið skal stefna að því að koma upp aðstöðu til dagskrárgerðar og hljóðvarps í öllum kjördæmum landsins.*

*Ríkisútvarpið skal starfrækja fræðsluútlit í samvinnu við fræðslufyrirvöld og skal veita til þess fé á fjárlögum.*

*Heimilt er Ríkisútvarpinu að leigja öðrum aðilum afnot af tækjabúnaði sínum til útsendingar. Þjónusta Ríkisútvarpsins skal í engu minnkuð frá því sem nú er hjá Ríkisútvarpinu.*

## 5. gr.

*Ríkisútvarpinu ber að stuðla að því að frumflutt dagskrárefni stofnunarinnar verði varðveitt til frambúðar. Ríkisútvarpinu er rétt að hafa til útlána eða sölu dagskrárefni sem flutt hefur verið, enda sé gengið frá samningum við rétthafa efnis um að slíkt sé heimilt.“*

## 2.

Með lögum nr. 107/2000, sem tóku gildi 6. desember 2000, var breyting gerð á samkeppnislögum nr. 8/1993. Ekki urðu þó breytingar á þeim ákvæðum laganna sem koma til álita í þessu máli, nema á 17. gr. Þar sem mál þetta snýst einkum um viðvarandi fyrirkomulag á rekstri Ríkisútvarpsins, er talið eðlilegt að meta það í ljósi ákvæða gildandi samkeppnislaga, eftir breytingar með lögum nr. 107/2000.

Samkvæmt 1. gr. samkeppnislaga hafa lögin það markmið af efla virka samkeppni í viðskiptum. Markmiðinu skal náð 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 aðila að markaðnum.

Í 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga kemur fram að hlutverk samkeppnisyfirvalda sé m.a. „að 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“.

14. gr. samkeppnislaga hljóðar svo: „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.“

Þá er samkeppnisráði þúar almennar heimildar til íhlutunar í 17. gr., en þar segir m.a.: „Samkeppnisráð getur gripið til aðgerða gegn: [...] b. athöfnum opinberra aðila að því marki sem þær kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni að því tilskildu að sérlög hafi ekki að geyma sérstakar reglur um heimild eða skyldu til slíkra athafna. [...]“

Í 19. gr. samkeppnislaga segir: „Ef samkeppnisráð eða Samkeppnisstofnun telur að ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laga þessara og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum skal vekja athygli ráðherra á því álit. Slíkt álit skal einnig birta almenningi á fullnægjandi hátt, t.d. með fréttatilkynningu til fjölmiðla eftir að það hefur verið kynnt ráðherra.“

#### IV.

#### Niðurstöður

Á fundi samkeppnisráðs þann 4. desember 2001 var ákvörðun tekin í máli þessu. Þátt í fundinum tóku Atli Freyr Guðmundsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson, Sigurbjörn Magnússon og Eyvindur Gunnarsson.

#### 1.

#### Helstu kröfur og sjónarmið málsaðila

Í máli þessu óska Norðurljós eftir því að samkeppnisyfírvöld taki starfsemi Ríkisútvarpsins til skoðunar og tryggi að einkareknir ljósvakamiðlar geti keppt við Ríkisútvarpið á eðlilegum samkeppnisgrundvelli. Telur félagið að ákvæði þágildandi útvarpslaga nr. 68/1985 um útvarpsgjald til handa Ríkisútvarpinu, sbr. 24. gr., samrýmist ekki samkeppnislögum. Í ákvæðinu felist að öllum viðtækjaeigendum sé skylt að greiða afnotagjald til Ríkisútvarpsins, hvort sem þeim líkar betur eða verr, og aðgangur þeirra að dagskrám annarra útvarpsstöðva sé háður því að útvarpsgjald sé greitt til Ríkisútvarpsins. Útvarpsgjaldi ásamt dráttarvöxtum og innheimtukostnaði fylgi síðan lögveðsréttur í viðkomandi viðtæki í þrjú ár frá gjalddaga og jafnframt lögtaksréttur, sbr. 27. og 29. gr. útvarpslaga. Í þessu felist óhæfileg takmörkun á atvinnufrelsi sem jafna megir við beina aðgangshindrun. Þessi lögbundnu sérréttindi Ríkisútvarpsins stríði gegn markmiði samkeppnislaga. Þá standi ríkið að baki rekstri



Ríkisútvarpsins og geri því m.a. kleift, þrátt fyrir taprekstur, að bjóða allt upp í 51% afslátt frá gildandi auglýsingatöxtum.

Í erindinu er þess í fyrsta lagi krafist, með vísan til 8. gr. samkeppnislaga, að Samkeppnisstofnun taki ákvörðun til bráðabirgða um að banna Ríkisútvarpinu að selja auglýsingar við öðru verði en fram kemur í auglýsingatöxtum stofnunarinnar, sem útvarpsstjóra sé lögskilytt að staðfesta. Í annan stað er þess krafist að samkeppnisyfirvöld hlutist til um fjárhagslegan aðskilnað hjá Ríkisútvarpinu, sbr. 14. gr. samkeppnislaga, „þannig að tekjum af útvarpsgjaldi verði haldið aðgreindum frá öðrum rekstrartekjum“, en málshefjandi telur að slíkum tekjum geti fyrst og fremst verið ætlað að standa undir lögboðnum skyldum stofnunarinnar í almannabágu en ekki að niðurgreiða verð á auglýsingum í miðlum Ríkisútvarpsins. Í þriðja lagi er þess krafist að samkeppnisyfirvöld grípi til annarra aðgerða sem þau telji nauðsynlegar til að tryggja eðlilegan samkeppnisgrundvöll milli útvarpsreksturs einkaaðila og Ríkisútvarpsins.

Af hálfu Ríkisútvarpsins er þess krafist að kröfum Norðurljósa gegn stofnuninni verði hafnað. Telur Ríkisútvarpið að staðhæfing kæranda um undirboð þess á hljóðvarpsauglýsingum sé röng og jafnframt að krafa um að samkeppnisyfirvöld banni Ríkisútvarpinu að selja auglýsingar á öðru verði en fram kemur í auglýsingatöxtum stofnunarinnar sé ómálefnaleg. Magnafsláttur til stærstu viðskiptavina hafi tíðkast um langt árabil hjá Ríkisútvarpinu. Þar sé um hefðbundna viðskiptavenju á auglýsingamarkaði hljóðvarps að ræða. Afsláttarstefna Ríkisútvarpsins sé opinber, skýr og gagnsæ. Þrátt fyrir afsláttina sé Ríkisútvarpið án efa með hæsta verðið fyrir hljóðvarpsauglýsingar. Ríkisútvarpið starfi á markaði sem þróast hefur í átt til verðlækkana. Forráðamönnum þess beri skylda til að verðleggja stofnunina ekki út af markaðnum. Stofnunin hafi hins vegar ekki verið leiðandi í verðlækkunum. Kærandi hafi sýnt þar mun meira frumkvæði og ímyndunarafli, m.a. með því að blanda saman tilboðum um birtingar í ólíkum miðlum, en slík vinnubrögð séu ekki viðhöfð hjá Ríkisútvarpinu. Þá myndi það að áliti Ríkisútvarpsins beinlínis stríða gegn markmiði samkeppnislaga ef samkeppnisyfirvöld ákvæðu að múlbinda Ríkisútvarpið og leysa þar með kæranda undan þeirri samkeppni sem hann á í við Ríkisútvarpið.

Að mati Ríkisútvarpsins sé sú staðhæfing röng að ákvæði útvarpslaga um útvarpsgjald leiði til markaðsyfirráða þess, enda samræmist hún ekki viðmiðum samkeppnislaga um þetta efni. Þá hafi þessi ákvæði ekki reynst vera aðgangshindrun miðað við mikinn fjölda og fjölgun einkarekinna hljóðvarpsstöðva. Þá telur Ríkisútvarpið að fyrir liggi að í öðrum Evrópuríkjum sé ekki litið svo á að afnotagjöld ríkisútvarpsstöðva með líku sniði og tíðkast hér á landi brjóti gegn samkeppnislögum þessara ríkja.

Ríkisútvarpið telur að ekki séu fyrir hendi lagaskilyrði til þess að verða við kröfu kæranda um fjárhagslegan aðskilnað hjá Ríkisútvarpinu né heldur séu nokkrar rökrænar ástæður fyrir honum. Ákvæði útvarpslaga um útvarpsgjald fælu ekki í sér vernd í skilningi 14. gr. samkeppnislaga, en jafnvel þótt svo yrði talið, væri engin stoð fyrir því að telja að einhver tiltekinn þáttur í starfsemi stofnunarinnar umfram aðra njóti verndar. Rekstri á Ríkisútvarpinu sem slíku sé haldið úti í almannapágu. Afnotagjaldi og auglýsingatekjum sé ætlað að standa heildstætt undir rekstri tveggja útvarpsrása og einnar sjónvarpsrásar. Afnotagjaldi sé hins vegar ekki ætlað að fjármagna einn þátt í rekstrinum umfram annan. Ef afnotagjaldið feli í sér vernd, þá sé stofnunin sem slík vernduð, en ekki einhver þáttur í rekstri hennar.

## 2.

### Verðlagning auglýsinga Ríkisútvarpsins

Í máli þessu hafa Norðurljós krafist þess að Samkeppnisstofnun grípi til bráðabirgðaákvörðunar á grundvelli 8. gr. samkeppnislaga og banni Ríkisútvarpinu að selja auglýsingar í hljóðvarpi á verði sem er undir staðfestri auglýsingagjaldskrá stofnunarinnar. Tilboð þau sem tilgreind eru í erindi kæranda giltu annars vegar á tímabilinu 15. janúar til 31. maí 1999 og hins vegar 1. september til 31. október 1999, en erindi Norðurljósa til Samkeppnisstofnunar er dagsett 29. október 1999. Ekki þóttu vera í málinu lagaskilyrði til töku bráðabirgðaákvörðunar.

Þótt þessi krafa Norðurljósa beinist samkvæmt orðanna hljóðan að því að Samkeppnisstofnun grípi til bráðabirgðaráðstafana á grundvelli 8. gr. samkeppnislaga, telur samkeppnisráð rétt að líta svo á að í erindinu felist einnig krafa um að samkeppnisráð banni Ríkisútvarpinu að selja auglýsingar í hljóðvarpi á verði sem er undir staðfestri auglýsingagjaldskrá stofnunarinnar. Samkvæmt 10. gr. laga um Ríkisútvarpið nr. 122/2000 (áður 22. gr. útvarpslaga nr. 68/1985) staðfestir útvarpsstjóri auglýsingataxta og aðrar gjaldskrár stofnunarinnar eftir tillögu framkvæmdastjóra fjármáladeildar. Tilboð Ríkisútvarpsins um að selja auglýsingar í hljóðvarpi á verði sem er lægra en staðfest gjaldskrá stofnunarinnar getur ekki eitt og sér falið í sér brot á samkeppnislögum. Í því sambandi verður að hafa í huga að það er ekki hlutverk samkeppnisyfirvalda að annast eftirlit með framkvæmd laga um Ríkisútvarpið eða útvarpslaga. Samkeppnisráð telur því ekki unnt að fallast á þessa kröfu Norðurljósa á þeirri forsendu einni að auglýsingar Ríkisútvarpsins séu seldar á verði sem er lægra en fram kemur í gjaldskrá.

Hins vegar er ljóst er að þessi þáttur í kröfugerð Norðurljósa snýr að framferði Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði, og er í erindi Norðurljósa talað um að Ríkisútvarpið stundi undirboð á auglýsingamarkaði. Án þess að því sé í erindinu beinlínis haldið fram eða nokkur viðeigandi gögn lögð fram í því sambandi, telur samkeppnisráð rétt að gera ráð fyrir því að í erindinu felist sú staðhæfing að

verðlagning Ríkisútvarpsins á leiknum auglýsingum í hljóðvarpi (Rás 2) hafi á tilgreindum tímabilum falið í sér svonefnda skaðlega undirverðlagningu, en slíkt felur í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu, sem er bönnuð samkvæmt 11. gr. núgildandi samkeppnislaga og gat einnig réttlætt íhlutun samkeppnisyfirvalda á grundvelli 17. gr. laganna á þeim tíma þegar kærán var fram sett.

Um það hvað felst í hugtakinu skaðleg undirverðlagning er einkum tekið mið af dómi dómstóls EB í svonefndu Akzo-máli<sup>2</sup> og fleiri sambærilegum málum. Þótt ekki liggi fyrir nákvæm eða tæmandi skilgreining og meta verði aðstæður í hverju tilvik, má segja að dómstóllinn hafi lagt þá meginlínu að í skaðlegri undirverðlagningu felist það að markaðsráðandi fyrirtæki verðleggi vöru eða þjónustu sína undir meðaltali breytilegs kostnaðar. Verð sem er yfir þessum mörkum en samt undir meðaltali heildarkostnaðar (þ.e. breytilegs og fasts kostnaðar) getur hugsanlega einnig talist skaðlegt, en þó því aðeins að sýnt sé fram á að það sé þáttur í áætlun um að útiloka keppinaut frá markaði. Meginviðmið samkeppnislaga um það hvort verðlagning tiltekins fyrirtækis hafi skaðleg áhrif á samkeppni tekur þannig mið af stöðu viðkomandi fyrirtækis á markaðnum og því hvort söluverð er undir kostnaðarverði en ekki af því hvort vikið er frá útgefni verðskrá, sbr. kæruefni Norðurljósa.

Til þess að meta réttmæti þess sjónarmiðs að skaðleg undirverðlagning eigi sér stað í þessu máli þyrfti því annars vegar að skilgreina viðkomandi markaði, meta stöðu aðila á markaðnum og sérstaklega hvort Ríkisútvarpið sé markaðsráðandi á viðkomandi markaði. Við skilgreiningu á markaðnum þyrfti m.a. að meta hvort útvarps- og sjónvarpsauglýsingar tilheyri sjálfstæðum vörumörkuðum eða hvort þær tilheyri víðari markaði fyrir auglýsingar (sem innifeli m.a. auglýsingar í prentmiðlum), enda geta auglýsingar haft margvísleg birtingarform og þyrfti að meta staðgöngu milli þeirra. Af hálfu Norðurljósa hafa ekki verið sett fram nein sjónarmið tengd markaðsskilgreiningu.

Reyndist Ríkisútvarpið hafa markaðsráðandi stöðu á viðeigandi markaði, þyrfti hins vegar að kanna „framleiðslukostnað“ Ríkisútvarpsins á viðeigandi markaði og meta hvort það auglýsingaverð sem kærandi gerir athugasemdir við er undir eða yfir kostnaðarverði.

Hér verður fyrst hugað að kostnaðarþættinum. Samkvæmt ársreikningi Ríkisútvarpsins fyrir árið 1998 námu auglýsingatekjur þess það árið um 732 m.kr., þar af hjá Hljóðvarpi um 296 m.kr. og um 436 m.kr. hjá Sjónvarpi.<sup>3</sup> Aðrar tekjur námu

<sup>2</sup> Mál nr. 62/86 *AKZO Chemie BV v. Commission* [1991] ECR I-3359.

<sup>3</sup> Upplýsingar um auglýsingatekjur og aðrar tekjur byggjast á ársskýrslu Ríkisútvarpsins 1998, en hvað kostnaðarliði varðar er að hluta byggt á sundurliðuðu rekstraryfirliti deilda RÚV, sbr. greinargerð lögmanns RÚV dags. 14. desember 1999.

um 1.664 m.kr., þar af afnotagjöld um 1.615 m.kr. Breytilegur kostnaður við auglýsingastarfsemina er fyrst og fremst rekstur auglýsingadeildar stofnunarinnar, þar sem þeir starfa er selja og skrá auglýsingar, en sá kostnaður var um 34 m.kr. á sama ári. Þessi kostnaður er ekki sérgreindur milli Hljóðvarps og Sjónvarps, enda sinnir deildin sölu auglýsinga í báðum miðlum.<sup>4</sup> Þá eru auglýsingar í hljóðvarpi seldar og skráðar hjá landshlutaútvörpum RÚV. Ekki liggur fyrir sérgreindur kostnaður vegna þessa, en hann felst einkum í launakostnaði vegna samtals 2ja stöðugilda hjá RÚV á Akureyri, Ísafirði og Egilsstöðum. Rekstrarkostnaður þessi er hér áætlaður 6 m.kr. á árinu 1998. Breytilegur kostnaður vegna auglýsingasölu Ríkisútvarpsins er því samtals áætlaður um 40 m.kr.

Annar kostnaður sem tengist þeirri starfsemi Ríkisútvarpsins að selja og senda út auglýsingar er fyrst og fremst hlutdeild í kostnaði við vinnu tæknimanna vegna undirbúnings á útsendingu auglýsinga og rekstri tækja sem því tengist. Í samræmi við ákvörðun samkeppnisráðs nr. 8/2000<sup>5</sup> er litið á þennan lið sem fastan kostnað ásamt hlutdeild í rekstri dreifikerfis.

Álitamál er hvaða aðrir þættir í rekstri stoðeilda og föstum kostnaði tengjast auglýsingaþjónustu stofnunarinnar. Hér skulu tilgreindir allir helstu liðir, sem hugsanlegt er að auglýsingarekstur ætti að taka þátt í að bera, þótt í ýmsum tilvikum geti það talist langsótt. Rekstrarkostnaður tæknideildar Hljóðvarpsins nam um 64 m.kr. á árinu 1998 og hjá Sjónvarpinu var rekstrarkostnaður eftirvinnslu- og útsendingardeildar tæknideildar um 52 m.kr. Rekstrargjöld dreifikerfis voru alls um 131 m.kr., húsnæðiskostnaður um 145 m.kr., fjármál og yfirstjórn um 155 m.kr., annar kostnaður um 98 m.kr. og afskriftir og tap á sölu fastafjármuna námu um 224 m.kr. Samtals nema framangreindir kostnaðarliðir því um 869 m.kr.

Einnig er álitamál hvernig réttast sé að áætla hlutdeild vegna auglýsingareksturs í slíkum sameiginlegum kostnaði. Hér er farin sú leið að styðjast við hlutdeild auglýsinga í útsendingartíma, en á árinu 1998 var hlutdeild auglýsinga í útsendingartíma (talmáls og tónlistar) um 3,7% á Rás 1, um 4,0% á Rás 2 og um 6,5% í Sjónvarpi. Með hliðsjón af reglu um skiptingu tekna og kostnaðar milli Hljóðvarps og Sjónvarps er hér miðað við að hjá stofnuninni alls hafi þetta hlutfall verið 5,6%. Samkvæmt þessu mætti hugsanlega líta svo á að auglýsingastarfsemin ætti að bera um 49 m.kr. af tilgreindum sameiginlegum og föstum kostnaði. Hér er einungis um mjög grófa áætlun að ræða, en verður þó að teljast ríflega reiknað.

<sup>4</sup> Venjan hefur hins vegar verið sú að 2/3 hlutar tekna af afnotagjöldum eru færðir hjá Sjónvarpi og 1/3 hjá Hljóðvarpi, og á sama hátt hefur verið farið með skiptingu ýmiss kostnaðar stoðeilda sem sinna báðum miðlum. Mætti því líta svo á að um 24 m.kr. af rekstrargjöldum auglýsingadeildar hafi verið vegna auglýsinga í Sjónvarpi og um 11 m.kr. vegna útvarpsauglýsinga.

<sup>5</sup> Erindi Landssíma Íslands hf. vegna meintrar misnotkunar Íslenska útvarpsfélagsins hf. og Sýnar hf. á markaðsráðandi stöðu sinni.

Samkvæmt framansögðu námu auglýsingatekjur Ríkisútvarpsins á árinu 1998 um 732 m.kr., en breytilegur kostnaður við öflun þeirra nam um 40 m.kr. og áætluð hlutdeild auglýsingastarfseminnar í sameiginlegum og föstum kostnaði er um 49 m.kr. Áætlaður heildarkostnaður er því um 89 m.kr. Af þessum upplýsingum er einsýnt að auglýsingaverð er margfalt herra en kostnaður, hvort sem litið er til meðaltals breytilegs kostnaðar eða heildarkostnaðar, og augljóst er að tímabundnir afslættir frá auglýsingataxta geta verið verulegir, án þess að í því felist að selt sé undir kostnaðarverði.

Auk þess skal á það bent að af hálfu Ríkisútvarpsins hefur því verið haldið fram að þrátt fyrir tímabundin tilboð á hljóðvarpsauglýsingum, hafi auglýsingaverð Ríkisútvarpsins á þessu sviði jafnan verið herra en verð hjá útvarpsstöðvum Norðurljósa. Hefur þessari staðhæfingu ekki verið andmælt af hálfu Norðurljósa.

Af öllu framangreindu leiðir að ekki getur verið um að ræða undirverðlagningu og brot á 11. gr. samkeppnislaga í þessu máli. Því er ekki þörf að rannsaka í málinu hvort Ríkisútvarpið telst markaðsráðandi á auglýsingamarkaði.

Þrátt fyrir það sem að framan segir verður ekki efast um að verðþróun á viðeigandi auglýsingamarkaði hefur áhrif á rekstrarskilyrði einkarekinna útvarpsstöðva. Auglýsingar eru eins og fram hefur komið mikilvæg tekjulind hjá Ríkisútvarpinu. Þýðing þeirra fyrir einkareknar útvarpsstöðvar er þó jafnaðarlega ennþá meiri, þar sem þær eru, að áskriftarsjónvarpi undanskildu, nánast alfarið háðar tekjum af auglýsingum. Ef ríkisaðstoð til opinberra ljósvakamiðla er talin raska samkeppni t.d. með því að verð á auglýsingum lækki verulega, verður þannig ekki við því brugðist með hefðbundnu mati á hugsanlegri skaðlegri undirverðlagningu, heldur verður, eins og nánar verður vikið að síðar, að meta áhrifin í ljósi ákvæða EES-samningsins um ríkisaðstoð og beitingu samkeppnisreglna samningsins gagnvart opinberum fyrirtækjum, sbr. 61. og 59. gr. samningsins. Í þessu felst m.a. að meta þarf þær sérgreindu lagaskyldur sem á Ríkisútvarpinu hvíla sem útvarp í almannabágu og hvort hugsanleg ríkisaðstoð er umfram þann kostnað sem slíkum kvöðum fylgir. Mat á þessu heyrir undir Eftirlitsstofnun EFTA.

### 3.

#### **Fjárhagslegur aðskilnaður**

Kröfur kæranda í þessu máli eru í annan stað þær að samkeppnisráð hlutist til um fjárhagslegan aðskilnað hjá Ríkisútvarpinu. Til þess að samkeppnisráð geti beitt heimildarákvæði 14. gr. samkeppnislaga um fjárhagslegan aðskilnað þurfa tvö skilyrði að vera uppfyllt. Í fyrsta lagi þarf hlutaðeigandi fyrirtæki eða stofnun að vera opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar. Í annan stað þarf fyrirtækið að stunda starfsemi sem flokka má annars vegar

sem starfsemi er nýtur einkaleyfis eða verndar og hins vegar rekstur sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila.

Þótt Ríkisútvarpið njóti ekki einkaleyfis er Ríkisútvarpið opinbert fyrirtæki, auk þess sem fyrirtækið býr við sérstaka opinbera fjármögnun sem getur falið í sér vernd. Verður því að telja að fyrra skilyrðið sé uppfyllt.

Síðara skilyrðið þarf að meta með hliðsjón af þeim sérstöku lagaákvæðum sem gilda um Ríkisútvarpið og þeim skyldum sem á því hvíla. Lög um Ríkisútvarpið nr. 122/2000 leggja ýmsar skyldur á Ríkisútvarpið sem ekki eiga við um útvarpsfélög einkaaðila, sbr. einkum 3. – 5. gr. laga nr. 122/2000, sem tilgreindar voru hér að framan. Jafnframt mæla lögin fyrir um sértæka lögvarða fjármögnun á rekstri þess, sem m.a. felur í sér að eigendum viðtækja er skylt að greiða afnotagjald til Ríkisútvarpsins, auk þess sem Ríkisútvarpið er skv. 2. gr. sjálfstæð stofnun í eigu íslenska ríkisins og eru fjármál stofnunarinnar hluti af fjárlögum íslenska ríkisins.

Samkvæmt lögnum er sérgreindum skyldum Ríkisútvarpsins lýst mjög almennt og rúmt. Til dæmis segir að Ríkisútvarpið skuli senda út til alls landsins og næstu miða tvær hljóðvarpsdagskrár og minnst eina sjónvarpsdagskrá árið um kring. Enginn munur er þannig gerður á Rás 1 og Rás 2, þótt dagskrár þeirra séu ólíkar. Þá er m.a. kveðið á um að Ríkisútvarpið skuli leggja rækt við íslenska tungu, sögu þjóðarinnar og menningararfleifð, það skuli halda í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur, mannréttindi og málfrelsi, það skuli gæta fyllstu óhlutdrægni í frásögn, túlkun og dagskrárgerð, það skuli veita almenna fréttapjónustu og flytja fjölbreytt skemmtiefni við hæfi fólks á öllum aldri o.m.fl. Í raun eru hinar sérgreindu skyldur Ríkisútvarpsins svo almennt orðaðar að þær virðast geta lýst allri starfsemi þess. Þá ber að hafa í huga að lögin gera ekki ráð fyrir að sérgreindir tekjustofnar sem Ríkisútvarpið nýtur, þ.e. afnotagjöld og önnur opinber fjármögnun, skuli notaðir til þess að fjármagna tiltekna þætti í starfsemi þess umfram aðra. Ennfremur ber þess að geta að í erindi sínu krefst kvartandi þess einfaldlega að tekjum af útvarpsgjaldi verði haldið aðgreindum frá öðrum rekstrartekjum en freistar þess á hinn bóginn ekki að skilgreina hvaða starfsemi Ríkisútvarpsins getur ekki talist vera útvarp í almannabágu og því eiga í samkeppni við útvarpsrekstur annarra aðila. Á grundvelli gildandi lagaákvæða um Ríkisútvarpið telur samkeppnisráð sér því ekki unnt að greina á milli annars vegar útvarps í almannabágu, þ.e. útvarps- og sjónvarpsþjónustu sem ætla mætti að markaðurinn mundi ekki tryggja án opinberra afskipta, og hins vegar starfsemi í óheftri samkeppni við aðra aðila. Í þessu ljósi eru ekki talin vera lagaskilyrði til að beita fjárhagslegum aðskilnaði, sbr. 14. gr. samkeppnislaga. Á sama hátt er talið að lagaákvæði um Ríkisútvarpið útiloki að samkeppnisráð geti gripið til íhlutunar á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga. Aðrar heimildir til beinnar íhlutunar samkeppnisyfirvalda eru ekki taldar koma til álita.

#### 4.

##### **Reglur Evrópuréttar um ríkisaðstoð til útvarpsrekstrar í almannabágu**

Samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga skal samkeppnisráð vekja athygli ráðherra á því með áliti, telji ráðið að ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laganna og torveldi fjálsa samkeppni. Verður nú hugað að því hvort tilefni er til slíkra tilmæla.

Erindi Norðurljósa beinist í raun gegn ríkisaðstoð til Ríkisútvarpsins og þeim áhrifum sem slík aðstoð hefur á samkeppnisstöðu leyfisbundins útvarpsreksturs einkaaðila gagnvart Ríkisútvarpinu. Óhjákvæmilegt er í því sambandi að hafa hliðsjón af ákvæðum EES-samningsins. Hér skiptir og máli að ríkisaðstoð til opinberra útvarps- og sjónvarpsstöðva hefur verið til umfjöllunar á vettvangi Evrópusambandsins undanfarin ár. Hefur sú stefna sem stofnanir Evrópubandalaganna móta á þessu sviði einnig áhrif á Evrópska efnahagssvæðinu vegna ákvæða EES-samningsins um einsleita túlkun og beitingu reglna m.a. á sviði ríkisaðstoðar<sup>6</sup>.

Framkvæmdastjórn EB hefur fjallað um málefni þetta í ljósi a.m.k. tíu kvartana frá einkareknum ljósvakamiðlum, þar sem því hefur verið haldið fram að fjármögnun opinberra útvarps- og sjónvarpsstöðva sé ekki samþýðanleg ákvæðum Rómarsamningsins. Ákvarðanir hafa verið teknar í þremur málum, þar sem ríkisaðstoðin hefur verið heimiluð á grundvelli 2. mgr. 86. gr. Rómarsamningsins, enda er í þeim tilvikum ekki um það að ræða að viðkomandi sjónvarpsrásir keppi einnig á auglýsingamarkaði.<sup>7</sup> Önnur kærsmål eru hins vegar ennþá óútkljáð. Mun þar í öllum tilvikum um að ræða útvarpsrekstur sem hefur tekjur bæði af opinberum eða lögbundnum framlögum og af auglýsingum.

Eftir kröfu frá aðilum sem kvartað höfðu til framkvæmdastjórnarinnar hefur undirréttur EB tvívegis fjallað um ríkisaðstoð til opinberra útvarps- og sjónvarpsfélaga á grundvelli 87.-88. gr. (áður 92.-93. gr.) Rómarsamningsins um ríkisaðstoð og 86. gr. (áður 90. gr.) um beitingu samkeppnisreglna gagnvart opinberum fyrirtækjum, en samsvarandi reglur er að finna í 61.-63. og 59. gr. EES-samningsins.<sup>8</sup> Hefur dómstóllinn m.a. staðfest að reglur Rómarsamningsins um

<sup>6</sup> Sbr. m.a. formálsorð EES-samningsins, greinar 1, 6 og 105-111, viðauka XV (um ríkisaðstoð) og bókun 26 og 27 við samninginn.

<sup>7</sup> Sjá t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar EB frá nóvember 1996 vegna ríkisaðstoðar við opinberu portúgölsku sjónvarpsstöðina RTP (mál NN-141/95, niðurstaða birt í stjórnartíðindum EB nr. C 67, 4.3.1997), en þeirri ákvörðun var áfrýjað til undirréttar EB, sbr. mál T-46/97, ákvörðun þar sem framkvæmdastjórnin samþykkti að tvær sérhæfðar opinberar sjónvarpsrásir í Þýskalandi (*Phoenix* og *Kinderkanal*) yrðu fjármagnaðar algjörlega af opinberum leyfisgjöldum (mál NN-70/98, niðurstaða birt í stjórnartíðindum EB nr. C 238, 21.8.1999) og mál þar sem framkvæmdastjórnin heimilaði að fréttarás á vegum BBC sem sendir út allan sólarhringinn yrði algjörlega fjármögnuð af opinberum leyfisgjöldum (mál NN-88/98, niðurstaða birt í stjórnartíðindum EB nr. C 78, 18.3.2000).

<sup>8</sup> Sjá mál nr. T-46/97 *SIC v. Commission*, mál nr. T-95/96 *Gestelevision v. Commission* og mál nr. T-17/96 *Télévision Française 1 (TF1) v. Commission*.

ríkisaðstoð eiga við í tilvikum opinberrar fjármögnunar ríkisrekkinna útvarpsstöðva. Af málum sem framkvæmdastjórn og dómstóll Evrópubandalaganna hafa fjallað um verður m.a. ráðið að að svo miklu leyti sem opinberar útvarps- og sjónvarpsstöðvar búa við opinbera ívilnun vegna sérákvæða um fjármögnun og rekstur, sem ekki standi einkareknum ljósvakamiðlum til boða, og að því tilskildu að öðrum skilyrðum 1. mgr. 87. gr. Rómarsamningsins sé fullnægt, sé um ríkisaðstoð að ræða. Möguleikar á því að slík aðstoð geti notið góðs af undanþágum samningsins eru tvíþættar. Annars vegar ákvæði d-liðar 3. mgr. 87. gr. um aðstoð til efla menningu og varðveislu menningararfleiðar<sup>9</sup>. Gildissvið þessarar undanþágu er hins vegar takmarkað með tilliti til fjármögnunar á opinberum útvarps- og sjónvarpsrekstri. Hins vegar kemur til álit ákvæði 2. mgr. 86. gr. Rómarsamningsins (sbr. 2. mgr. 59. gr. EES-samningsins) um „þjónustu er hefur almenna efnahagslega þýðingu“ (e. *services of general economic interest*). Til þess að aðstoðin geti notið góðs af þessari undanþágu þurfi fyrirkomulag fjármögnunarinnar að tryggja að ríkisaðstoðin mæti einungis skyldum sem opinberlega hafa verið lagðar á slík fyrirtæki í almannáþágu en sé ekki umfram þann kostnað sem af slíkri almannáþjónustu hlýst, jafnframt því sem aðstoðin má ekki raska svo samkeppni og viðskiptaskilyrðum á viðkomandi markaði að teljist andstætt sameiginlegum hagsmunum. Hefur dómstóllinn tvívegis komist að þeirri niðurstöðu að með því að taka ekki ákvarðanir, í framhaldi af kvörtunum um að ríkisaðstoð væri veitt sem samræmdist ekki samningnum, hefði framkvæmdastjórnin brugðist skyldum sínum samkvæmt stofnsamningi EB. Er því ljóst að framkvæmdastjórnin getur ekki vikið sér undan því að taka afstöðu til fyrirbyggjandi kærumála á þessu sviði.

Ríkisaðstoð við opinbera ljósvakamiðla hefur ennfremur verið til umfjöllunar hjá ráðherraráði ESB. Kemur það m.a. fram í því að í tengslum við breytingar á Rómarsáttmálanum sem samþykktar voru með Amsterdam-sáttmálanum á árinu 1997 og tóku gildi 1. maí 1999 var samþykkt, sem viðauki við samninginn, bókun um opinberan útvarpsrekstur í aðildarlöndum ESB<sup>10</sup>. Þá felst m.a. í Amsterdam-sáttmálanum að bætt var inn grein 16 í stofnsáttmála EB um þjónustu sem hefur almenna efnahagslega þýðingu þar sem áréttað er hlutverk slíkrar þjónustu í ljósi sameiginlegra gilda. Engin breyting var hins vegar gerð á ákvæðum sáttmálans um ríkisaðstoð og samkeppnismál. Í janúar 1999 var síðan samþykkt ályktun ráðsins og fulltrúa aðildarríkjanna um opinberan útvarpsrekstur.<sup>11</sup> Í ályktuninni kemur m.a. fram að opinber útvarpsrekstur hafi, í ljósi þess menningarlega, félagslega og lýðræðislega

<sup>9</sup> Á ensku er þessi undanþága svohljóðandi: „*d. aid to promote culture and heritage conservation where such aid does not affect trading conditions and competition in the Community to an extent that is contrary to the common interest.*“ Þessari undanþágu var bætt inn með Maastricht-samningnum sem undirritaður var í febrúar 1992. Engar breytingar hafa verið gerðar á meginmáli EES-samningsins vegna Maastricht-samningsins eða síðari breytinga á stofnsáttmála EB, og er því samsvarandi undanþágu ekki að finna í EES-samningnum.

<sup>10</sup> Á ensku „*Protocol on the system of public broadcasting in the Member States*“.

<sup>11</sup> Birt í stjórnartíðindum EB nr. C 30, 5.2.1999.



hlutverks sem hann gegnir í þágu almannahagsmuna, grundvallarþýðingu við að tryggja lýðræði, fjölræði (e. *pluralism*), félagslega samheldni, fjölbreytni í menningu og tungumálum. Einnig kemur fram að:

*„Ákvæði stofnsáttmála Evrópubandalagsins skuli [...] vera með fyrirvara um valdsvið aðildarríkjanna til að fjármagna opinberan útvarpsrekstur að svo miklu leyti sem slík fjármögnun er veitt útvarpsfyrirtækjum þannig að þau geti uppfyllt þær almennu þjónustukvaðir sem þeim hafa verið faldar og hafa verið skilgreindar og skipulagðar af hverju aðildarríki, og að svo miklu leyti sem slík fjármögnun hefur ekki áhrif á viðskiptakjör og samkeppni í bandalaginu að því marki sem myndi vera andstætt almannahagsmunum, þó þannig að tekið sé tillit til kvaða hinnar opinberu þjónustu.“<sup>12</sup>*

Á árinu 2000 samþykkti framkvæmdastjórn EB tilkynningu um þjónustu í almannapágu í Evrópu.<sup>13</sup> Í tilkynningunni er leitast við að skýra almennt hvernig beita skuli reglum sáttmála bandalagsins gagnvart þjónustu í almannapágu og á þeim sviðum þar sem þær skipta helst máli. Er þar m.a. stuttur kafli þar sem fjallað er um sjónvarps- og útvarpsrekstur. Kemur þar m.a. fram að einkarekin útvarpsþjónusta hafi einkum þróast frá því eftir 1980, og hafi síðan átt sér stað mikil tækniþróun og breytingar á markaði. Framkvæmdastjórnin og aðildarlöndin viðurkenni þörfina á því að bæði opinber rekstur og einkarekstur geti þróast með eðlilegum hætti á þessu sviði. Jafnframt er tekið fram að í bókun Amsterdam-sáttmálans um opinberan útvarpsrekstur sé hlutverk og mikilvægi útvarps í almannapágu viðurkennt. Þá sé þar staðfest að aðildarríkin hafi vald til þess að skilgreina og skipuleggja hlutverk opinberra útvarpsstöðva í almannapágu<sup>14</sup>. Jafnframt sé það í valdi hvers aðildarríkis að velja þá fjármögnunarleið fyrir opinberar útvarpsstöðvar sem þau telji best henta og sé ekkert sem fyrirfram útiloki að tekjur þeirra séu sambland af opinberum framlögum og auglýsingatekjum, svo framarlega sem ákvæði Rómarsamningsins séu virt (þ. á. m. 86. gr. hans) og að samkeppni á viðkomandi markaði (t.d. auglýsingamarkaði og markaði fyrir kaup og sölu á sjónvarpsefni) sé því ekki raskað á

<sup>12</sup> Auk framangreinds má nefna að samkeppni hefur verið innleidd í sjónvarpsþjónustu á Evrópska efnahagssvæðinu, sbr. sjónvarpstilskipun EB nr. 89/552/EEC og breytingu á henni með tilskipun nr. 97/36/EC (á ensku almennt nefnt ‘*Television Without Frontiers*’ tilskipun) og 1. liður í viðauka X við EES-samninginn. Meginmarkmið tilskipunarinnar er að skapa lagaumgjörð til þess að tryggja frjálsa þjónustu í sjónvarpsrekstri á EES-svæðinu. Einstök atriði þessarar tilskipunar skipta hins vegar ekki máli varðandi það efni sem hér er fjallað um.

<sup>13</sup> Á ensku „*Communication from the Commission: Services of general interest in Europe*“, birt í stjórnartíðindum EB nr. C 17, 19.1.2001. Um er að ræða endurnýjun á tilkynningu um sama efni sem samþykkt hafði verið á árinu 1996, m.a. í ljósi nýrra ákvæða sem felld voru inn í stofnsamning ESB með Amsterdam-sáttmálanum.

<sup>14</sup> Raunar er aðildarríkjunum ekki einungis heimilt að skilgreina hlutverk opinberrar útvarpsþjónustu heldur er þeim það einnig skylt, vilji þau nýta sér möguleika til opinberrar fjármögnunar á slíki starfsemi.

þann hátt að stríði gegn sameiginlegum hagsmunum. Á hinn bóginn má af tilkynningunni og öðrum stefnumarkandi yfirlýsingum ráða að framkvæmdastjórnin telur að valdsvið hennar á þessu sviði hafi ekki breyst með samþykkt áðurnefndrar bókunar við Amsterdam-sáttmálann. Það sé eftir sem áður skylda hennar að tryggja að ríkisaðstoð til útvarpsrekstrar sé samþýðanleg samkeppnisreglum EB, enda hefur eins og fyrr sagði dómstóll bandalaganna ítrekað að svo sé.

Tekið skal fram að fyrrnefnd nýmæli Amsterdam-sáttmálans um þjónustu sem hefur almenna efnahagslega þýðingu (þ.e. 16. gr.) og bókun um opinberan útvarpsrekstur hafa ekki verið felld inn í EES-samninginn. Eftir sem áður eru ákvæði stofnsáttmála EB eftir breytingar Amsterdam-sáttmálans annars vegar og EES-samningsins hins vegar um ríkisaðstoð<sup>15</sup> og um beitingu samkeppnisreglna gagnvart opinberum fyrirtækjum efnislega samhljóða.

Framkvæmdastjórn EB og Eftirlitsstofnun EFTA hafa lengi stefnt að því að taka upp túlkunarreglur um það hvernig beri að beita reglum um ríkisaðstoð gagnvart aðstoð við opinberan útvarps- og sjónvarpsrekstrar. Drög að slíkum reglum voru kynnt fyrir aðildarlöndum ESB og EFTA-löndunum á árinu 1998, en flest löndin voru hins vegar mótfallin slíkum reglum og töldu æskilegra að hvert mál yrði metið fyrir sig. Framkvæmdastjórnin taldi engu að síður nauðsynlegt að taka upp slíkar reglur, m.a. til þess að geta með samræmdum hætti tekið afstöðu til fjölmargra óafgreiddra kærumála á þessu sviði. Niðurstaðan varð sú að þann 17. október 2001 ákvað framkvæmdastjórn EB að samþykkja tilkynningu um beitingu reglna um ríkisaðstoð gagnvart útvarpsrekstri í almannabágu.<sup>16</sup>

Hinar nýju túlkunarreglur framkvæmdastjórnar EB eru í ítarlegu máli, og verður ekki leitast við að gera þeim skil hér. Nefna má þó fáein meginatriði. Auk þess að fjalla um þróun og hlutverk útvarpsreksturs, aðdraganda reglnanna og lagaumhverfið sem þær tengjast, er þar annars vegar útskýrt hvað beri að leggja til grundvallar við mat á því hvort fjármögnun á útvarpsrekstri felur í sér ríkisaðstoð í skilningi 1. mgr. 87. gr. Rómarsamningsins. Hins vegar er gerð grein fyrir mögulegum undanþágum frá hinu almenna banni við ríkisaðstoð, en þær eru tvíþættar.

Í fyrsta lagi kemur til álita undanþága skv. d-lið 3. mgr. 87. greinar, um aðstoða til að efla menningu. Kemur fram að undanþágu þessa verði að túlka þröngt. Þannig verði t.d. að líta svo á að greina þurfi á milli menntunar og lýðræðislegra þarfa annars vegar og menningar hins vegar. Ríkisaðstoð til opinberra útvarpsstöðva geri oft ekki

---

<sup>15</sup> Að undanskilinni undanþágu í d-lið 3. mgr. 87. gr. Rómarsamningsins um aðstoð til að efla menningu og varðveislu menningararfleifðar, sem ekki er að finna í EES-samningi, sbr. neðanmálgrein nr. 5.

<sup>16</sup> *Communication from the Commission on the application of state aid rules to public service broadcasting.* Tilkynning þessi hefur ekki ennþá verið birt í stjórnartíðindum ESB.

greinarmun á þessum þáttum. Undanþága þessi komi ekki til greina, nema því aðeins að yfirvöld útvarpsmála í viðkomandi landi hafi þannig skilgreint á þennan hátt menningarhlutverk ljósvakamiðla og aðgreint fjármögnun þeirrar starfsemi.<sup>17</sup>

Í annan stað er á ítarlegan hátt fjallað um undanþágu samkvæmt 2. mgr. 86 gr. Rómarsamningsins, um þjónustu sem hefur almenna efnahagslega þýðingu. Kemur m.a. fram að í ljósi úrlausna dómstóla EB feli þessi grein í sér undanþágu sem þó verði að túlka þröngt. Skilyrðin sem uppfylla þurfi til þess að undanþágan geti átt við eru þríþætt. Í fyrsta lagi þarf í reynd að vera um að ræða 'þjónustu sem hefur almenna efnahagslega þýðingu' og verður hún að vera nákvæmlega skilgreind í löggjöf eða af yfirvöldum útvarpsmála í viðkomandi landi. Aðildarlöndin hafa þannig fullt vald til þess að skilgreina hlutverk opinberra útvarpsstöðva í almannaðágu og er ekki útilokað að slíkt hlutverk geti verið víðtækt. Meginmálið er að til þess að undanþágan geti átt við ber aðildarlöndunum skylda til að skilgreina nákvæmlega almannaðjónustuhlutverk opinberra útvarps- og sjónvarpsstöðva. Í öðru lagi er þess krafist að þjónustuhlutverk í almannaðágu hafi með skýrum hætti verið falið tilteknum stofnunum eða fyrirtækjum, t.d. með lagafyrirmælum eða í samningi milli yfirvalda og viðkomandi stofnunar. Jafnframt þarf að tryggja að skilgreind þjónusta sé í reynd látin í té. Er því talið æskilegt að sjálfstæður aðili annist eftirlit með að þjónustan sé í samræmi við skilgreindar kröfur. Í þriðja lagi þarf fyrirkomulag hinnar opinberu fjármögnunar að uppfylla nokkur skilyrði. Aðildarlöndunum er frjálst að velja það fyrirkomulag fjármögnunar sem best hentar. Er þannig t.d. ekki lagst gegn því að fjármagna megi opinberan útvarps- og sjónvarpsrekstur með samblandi af opinberu fé (s.s. lögbundnum afnotagjöldum eða beinum framlögum) og auglýsingatekjum eða öðru sjálfsaflafé. Hins vegar ber framkvæmdastjórninni að tryggja að aðstoðin valdi ekki óhóflegri röskun á samkeppni á innri markaðnum og röskun á viðskiptum sem sé andstæð sameiginlegum hagsmunum, sbr. 2. mgr. 86. gr. Í þessu sambandi er gerð krafa til þess að skýr og viðeigandi aðskilnaður sé á milli starfsemi í almannaðágu annars vegar og annarrar starfsemi hins vegar. Í þessu sambandi eigi m.a. við ákvæði tilskipunar framkvæmdastjórnarinnar nr. 80/723/EEC um gagnsæi fjárhagstengsla milli aðildarríkja og opinberra fyrirtækja og breytingar á henni sem gerðar voru með tilskipun framkvæmdastjórnarinnar nr. 2000/52/EC<sup>18</sup>. Loks felur mat á undanþágu skv. 2. mgr. 86. gr. í sér ákveðið mat á meðalhófi (e. *proportionality test*), en til þess að því skilyrði sé fullnægt þarf að vera tryggt að ríkisaðstoðin sé nauðsynleg til þess að mæta auknum kostnaði vegna kvaða til að mæta skyldum í almannaðágu og að aðstoðin sé ekki meiri en sem þessum kostnaðarauka nemur. Mun

<sup>17</sup> Minnt er á að undanþága þessi er ekki fyrir hendi í EES-samningnum. Af túlkunarreglum framkvæmdastjórnar EB virðist mega ráða að ólíklegt sé talið að undanþágan geti í miklum mæli átt við um gildandi fyrirkomulag í aðildarlöndum ESB.

<sup>18</sup> Commission Directive 80/723/EEC on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings, OJ No L 195, 29.7.1980. Commission Directive 2000/52/EC, OJ No L 193, 29.7.2000. Þessar tilskipanir eru báðar hluti af EES-samningnum.

framkvæmdastjórnin þannig leitast við að sjá til þess að ekki sé til staðar samkeppnisröskun sem óþörf er til þess að tryggja framgang hinnar skilgreindu þjónustu í almannabágu, t.d. ef opinber útvarpsfyrirtæki freistast til óeðlilegra undirboða á auglýsingamarkaði og draga þar með úr tekjum keppinauta sinna.

Enda þótt lagaumhverfið í EES-samningnum á þessu sviði sé ekki algjörlega samhljóða löggjöf EB, verður að telja líklegt að Eftirlitsstofnun EFTA muni fylgja í kjölfarið og gefa út samsvarandi túlkunarreglur gagnvart ríkisaðstoð til útvarpsrekstrar í almannabágu í EFTA-löndunum, enda hvíla skyldur á stofnuninni í því sambandi, sbr. viðauki XV við EES-samninginn.

Samkvæmt framansögðu er ljóst að efnisákvæði EES-samningsins fjalla um helstu álitafni sem kvörtun Norðurljósa snýst um, þ.e. ríkisaðstoð til opinberra ljósvakamiðla og að hvaða marki hugsanlegar skyldur í almannabágu geta réttlætt slíka aðstoð. Einnig skiptir máli hvaða stofnunum hefur verið falið eftirlit með þessum ákvæðum. Að því er aðildarlönd Evrópusambandsins varðar hefur framkvæmdastjórn þess ein vald til þess að heimila undanþágur frá almennu banni við ríkisaðstoð, háð endurmati dómstóla bandalagsins. Stofnunum í aðildarlöndunum hefur ekki verið falið slíkt vald. Hið sama gildir um undanþágur á grundvelli 2. mgr. 86. gr. Rómarsamningsins. Við mat á erindi Norðurljósa reynir óhjákvæmilega á reglur EES-samningsins um ríkisaðstoð, sbr. 61. gr. og 2. mgr. 59. gr. samningsins, en Eftirlitsstofnun EFTA hefur ein heimild til þess að meta hugsanlegar undanþágur frá banni við ríkisaðstoð í EFTA-löndunum, sbr. m.a. bókun 26 við EES-samninginn, háð endurmati EFTA dómstólsins<sup>19</sup>. Í þessu ljósi telur samkeppnisráð að ekki séu forsendur fyrir því að samkeppnisráð beini álit til ráðherra á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga. Skal á það bent að Norðurljós geta beint umkvörtunum sínum til Eftirlitsstofnunar EFTA, sbr. 109. gr. EES-samningsins. Þá skal á það minnt að íslenskum stjórnvöldum er skylt að tilkynna sérhverja nýja ríkisaðstoð til Eftirlitsstofnunar EFTA áður en hún kemur til framkvæmda, jafnframt því sem eftirlitsstofnuninni er skylt að hafa stöðugt til endurskoðunar öll aðstoðarkerfi sem eru við lýði á hverjum tíma, sbr. 3. og 1. mgr. 1. gr. bókunar 3 við samninginn milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls.

---

<sup>19</sup> Í úrlausnum dómstóla Evrópubandalaganna hefur margítrekað verið staðfest að framkvæmdastjórn EB hefur einskorað vald til þess að veita undanþágur frá ríkisaðstoð, þ. á m. í fyrrnefndum málum varðandi ríkisaðstoð til útvarpsrekstrar, mál T-46/97 og T-17/96. Samsvarandi niðurstöðu um vald Eftirlitsstofnunar EFTA er m.a. að finna í máli EFTA dómstólsins nr. E-4/97 *Norwegian Bankers' Association v. EFTA Surveillance Authority*.

V.  
Ákvörðunarorð:

**„Ekki eru lagaskilyrði til íhlutunar í þessu máli.“**

*[Máli þessu var áfrýjað; sjá Úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli [nr. 3/2002](#)]*