

## Nefndarálit

### um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011 (stuðningur við einkarekna fjölmiðla).

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Sigrúnu Brynju Einarsdóttur, Raket Birnu Þorsteinsdóttur, Ægi Þór Eysteinnsson og Steindór Dan Jensen frá menningar- og viðskiptaráðuneyti, Sigríði Dögg Auðunsdóttur og Aðalstein Kjartansson frá Blaðamannafélagi Íslands, Heiðrúnu Björk Gísladóttur frá Samtökum atvinnulífsins, Öglu Eir Vilhjálmstöttur frá Viðskiptaráði Íslands, Harald Johannessen og Sigurbjörn Magnússon frá Árvakri hf., Magnús Ragnarsson og Eirík Hauksson frá Símanum hf., Pál Ásgrímsson og Þórhall Gunnarsson frá Sýn hf., Guðrúnu Huldu Pálsdóttur og Örvar Þór Ólafsson frá Bændasamtökum Íslands, Gunnar Gunnarsson frá Útgáfufélagi Austurlands, Stefán Vilbergsson og Ölmú Yri Ingólfstöttur frá ÖBÍ – réttindasamtökum, Stefán Eiríksson og Einar Loga Vignisson frá RÚV, Magnús Magnússon frá Skessuhorni ehf. og Pál Hilmar Ketilsson frá Víkurfréttum.

Nefndinni bárust umsagnir um málið frá Árvakri hf., Blaðamannafélagi Íslands, Bændasamtökum Íslands, Öryrkjabandalagi Íslands, Samtökum atvinnulífsins, Símanum hf., Sýn hf., Útgáfufélagi Austurlands ehf., Útvarpi Sögu og Viðskiptaráði Íslands. Þá barst minnisblað frá menningar- og viðskiptaráðuneyti.

Meginefni þessa frumvarps er framlenging gildistíma ákvæða um stuðning við einkarekna fréttá- og dagskrámiðla vegna kostnaðar sem fellur til við miðlun fréttá og fréttatengds efnis og umfjöllunar um samfélagsleg málefni. Lagt er til í frumvarpinu að gildistími ákvæðanna verði framlengdur um tvö ár. Þá eru gerðar breytingar á gildandi ákvæðum laganna sem felast m.a. í breyttri skipan úthlutunarnefndar og heimild til að afla álits sérfróðra aðila. Þá er lagt til nýtt ákvæði sem mælir fyrir um að aðrir opinberir styrkir sem umsækjandi hafi hlotið verði almennt dregnir frá þeirri fjárhæð sem telst stuðningshæfur kostnaður.

#### Umfjöllun nefndarinnar.

##### *Markmið laga um fjölmiðla.*

Fyrir nefndinni var rætt um að breytingar á fjölmiðlamarkaði síðustu ár hafi orðið til þess að rekstrargrundvöllur einkarekinna fjölmiðla hefur veikst. Meðal annars hefur tilkoma samfélagsmiðla og tæknirisa haft áhrif á markaðinn og dreifingu auglýsingatekna. Markmið laga um fjölmiðla, nr. 38/2011, er skv. 1. gr. að stuðla að tjáningarfrelsi, rétti til upplýsinga, fjölmiðlalæsi, fjölbreytni og fjölræði í fjölmiðlun sem og að efla vernd neytenda á þeim vettvangi. Við meðferð málsins var rætt um að þessu markmiði verði ekki náð nema með tilvist öflugra og fjölbreyttra einkarekinna fjölmiðla. Með 1. gr. frumvarpsins er markmið stuðnings við einkarekna fjölmiðla undirstrikað, þ.e. að styrkja lýðræðishlutverk fjölmiðla með fyrirsjáanlegu stuðningskerfi. Meiri hlutinn tekur undir framangreind sjónarmið og leggur áherslu á mikilvægi lýðræðishlutverks fjölmiðla.

*Rekstrar- og starfsumhverfi fjölmiðla á Norðurlöndum.*

Fyrir nefndinni var m.a. fjallað um það að styrkir til einkarekinna fjölmiðla væru í reynd samfélags- og lýðræðislegir styrkir en ekki hefðbundnir atvinnustyrkir. Meiri hlutinn telur þörf á að styðja við markaðinn og jafna stöðu íslenskra fjölmiðla gagnvart samkeppni við erlenda miðla, ekki síst vegna smæðar íslensks málsamfélags, enda er það menningarlegt hlutverk fjölmiðla að styðja við tungumálið.

Í september 2022 fór allsherjar- og menntamálanefnd til Noregs og Danmerkur og kynnti sér m.a. rekstrar- og starfsumhverfi fjölmiðla. Nefndin fékk fræðslu um fjölmiðlastefnu stjórnvalda þar í landi og var m.a. fjallað um styrki til fjölmiðla, svo sem framleiðslustyrki, nýsköpunar- og þróunarstyrki og styrki fyrir svæðisbundna fjölmiðla auk stuðnings sem felst í undanþágu frá greiðslu virðisaukaskatts. Jafnframt var fjallað um skilyrði fyrir styrkveitingu, til að mynda áskriftir og umfjöllunarefni. Meiri hlutinn bendir á að mikil reynsla sé komin á stuðning við fjölmiðla í Noregi og Danmörku og telur tímabært að grípa til frekari aðgerða hér á landi á grundvelli þeirrar reynslu, líkt og er fjallað um í greinargerð með frumvarpinu. Þar kemur fram að með frumvarpinu sé lagt til að framlengja styrkjakerfi sem var komið á fót með lögum nr. 58/2021 til tveggja ára en að innan þess tíma verði lagðar fram tillögur að varanlegra kerfi með gildistíma til fimm ára. Við þá vinnu verði m.a. horft til þeirra breytinga sem nú er unnið að í Danmörku, Noregi og Svíþjóð á stuðningi við einkarekna fjölmiðla en þessi ríki eru komin mun lengra á veg en Ísland hvað varðar stuðningskerfi fyrir einkarekna fjölmiðla. Meiri hlutinn telur mikilvægt að byggja upp stöðugt og fyrir-sjáanlegt kerfi hér á landi með hliðsjón af þeirra reynslu.

*Skilyrði styrkveitingar.*

Fyrir nefndinni var rætt um skilyrði fyrir styrkveitingu, m.a. með vísan til þess hvernig styrkjakerfið er útfært annars staðar á Norðurlöndum, en þar eru fleiri tegundir styrkja og í Noregi er t.d. eitt skilyrði fyrir styrkveitingu að fjölmiðill innheimti áskriftargjald.

Í umsögn sinni lögðu ÖBÍ – réttindasamtök til að fjárstuðningur til fjölmiðla verði háður því að aðgengi fatlaðs fólks sé óskert og vísa m.a. til 21. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks í því samhengi. Skv. 30. gr. laga um fjölmiðla, nr. 38/2011, skulu fjölmiðlaveitur sem miðla myndefni leitast við eins og kostur er að gera þjónustu sína aðgengilega sjón- og heyrnarskertum auk þeirra sem búa við þroskaröskun, með úrræðum sem tryggja aðgengi, m.a. táknmáli, textun og hljóðlýsingu. Ríkari kröfur eru gerðar til Ríkisútvarpsins á grundvelli laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannapágu, nr. 23/2013, en mikilvægt er að tryggja aðgengi að öllum fjölmiðlaveitum. Meiri hlutinn tekur undir þessi sjónarmið og bendir í því samhengi á frumvarp sem lagt hefur verið fram á Alþingi vegna innleiðingar á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/1808 (hljóð- og myndmiðlunarþjónusta) og varðar breytingar á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011 (979. mál á yfirstandandi lögjafarþingi), en þar er lagt til að efla réttindi sjón- og heyrnarkertra og sérstaklega rétt til textunar og hljóðlýsinga á efni sem miðlað er.

*Staðan á auglýsingamarkaði.*

Fyrir nefndinni var rætt um að vöxtur samfélagsmiðla og tæknifyrirtækja hafi valdið straumhvörfum á auglýsingamarkaði og veikt stöðu einkarekinna fjölmiðla verulega. Á sama tíma hefur Ríkisútvarpið haldið sinni sterku stöðu á auglýsingamarkaði í skjóli þeirrar miklu dreifingar sem miðlar Ríkisútvarpsins hafa. Þessu til viðbótar hefur prentkostnaður og heimsmarkaðsverð á pappír hækkað hratt sem kemur prentmiðlunum afar illa. Fyrir nefndinni kom fram að margir hinna einkareknu fjölmiðla telja yfirburði Ríkisútvarpsins takmarka tekjuöfl-

unarmöguleika einkarekinna fjölmiðla umtalsvert og finnst mikilvægt að Ríkisútvarpið víki af þeim markaði. Aðrir umsagnaraðilar telja hins vegar að slík ráðstöfun myndi ekki endilega skila sér í auknum auglýsingatekjum annarra miðla.

Meiri hlutinn telur að áður en tekin er ákvörðun um grundvallarbreytingu á veru Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði þurfi að fara fram ítarleg rannsókn og greining á fjölmiðla- og auglýsingamarkaðnum í heild sinni til að tryggja sé að auknar auglýsingatekjur skili sér sannarlega til einkarekinna fjölmiðla hér á landi. Meiri hlutinn telur aftur á móti að full ástæða sé til að endurskoða rekstur Ríkisútvarpsins hvað auglýsingadeildina varðar og telur æskilegt að hún verði lögð niður og auglýsendur geti pantað auglýsingar í gegnum vef Ríkisútvarpsins, þar sem fyrir liggur verðskrá sem ekki er veittur afsláttur af.

#### *Heildstæð stefna og aukinn fyrirsjáanleiki.*

Í stjórnarsáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs kemur fram að ríkisstjórnin ætli sér að efla starfsemi einkarekinna fjölmiðla og styrkja lýðræðishlutverk fjölmiðla. Því telur meiri hlutinn mikilvægt að stjórnvöld haldi áfram að styðja við einkarekna fjölmiðla, en leitist við að gera það með óbeinum hætti, svo sem með því að fjölga tekjuöflunarmöguleikum þeirra eða með skattalegum ívilnunum. Til frambúðar er mikilvægt að horfið verði frá beinum styrkveitingum ríkisins til fjölmiðla enda stangast það á við eitt af meginhlutverkum fjölmiðla sem er að veita stjórnvöldum aðhald.

Umsagnaraðilar voru almennt sammála því að mikilvægt sé að styðja við einkarekna fjölmiðla. Helsta gagnrýnin sem fram kom í umsögnum var mikilvægi þess að ganga lengra og skoða víðtækari beinan og óbeinan stuðning við einkarekna fjölmiðla, m.a. stöðu þeirra á auglýsingamarkaði, skattaumhverfi og frekari stuðning. Meiri hlutinn tekur undir nauðsyn þess að móta heildstæða stefnu til lengri tíma og tryggja fyrirsjáanleika fyrir rekstrargrundvöll einkarekinna fjölmiðla. Nú stendur yfir vinna við gerð fjölmiðlastefnu í menningar- og viðskiptaráðuneyti þar sem stefna verður mörkuð til næstu ára. Þá fagnar meiri hlutinn því að menningar- og viðskiptaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra hafi sett á laggirnar tvo starfshópa, annars vegar um gjaldtöku á erlendar streymisveitur og hins vegar um málefni Ríkisútvarpsins, sem er báðum ætlað að skila niðurstöðum eigi síðar en 1. júlí nk. Þeim verði m.a. ætlað að skoða gjaldtöku á streymisveitur, þ.m.t. svokallað menningarframlag en taka þarf mið af skuldbindingum Íslands á vettvangi EES-samstarfsins og OECD skuldbindinga, auk þess að skoða stöðu RÚV á auglýsingamarkaði sem og íþyngjandi lífeyrisskuldbindingar Ríkisútvarpsins við Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins. Meiri hlutinn áréttar þó nauðsyn þess að eftir að þeirri vinnu er lokið verði farið í frekari aðgerðir til að bregðast við stöðunni. Nauðsynlegt sé að marka stefnu í málaflokki fjölmiðla þar sem tekist er á við áskoranir í rekstrarumhverfi fjölmiðla. Þar gæti ítarleg greining á stöðunni á fjölmiðlamarkaði hjálpað til við að marka stefnuna.

Frumvarp þetta er lagt fram með það að markmiði að framlengja gildistíma ákvæða um stuðning við einkarekna fjölmiðla á meðan unnið er að útfærslu á framtíðarfyrirkomulagi á rekstrarumhverfi og stuðningi við fjölmiðla. Meiri hlutinn áréttar mikilvægi þess að ráðist verði í mikilvægar úrbætur á rekstrarumhverfi fjölmiðla samhliða framlengingu á gildistíma þessarar löggjafar, með það að markmiði að þær verði innleiddar fyrir lok gildistímans. Í þeirri vinnu er nauðsynlegt að allt rekstrarumhverfi fjölmiðla sé undir, skipulag og skyldur Ríkisútvarpsins og fjármögnunarmöguleikar fjölmiðla og skattar og gjöld á fjölmiðla svo dæmi séu tekin. Í því samhengi bendir meiri hlutinn á þær tillögur sem nefnd um rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla skilaði í janúar 2018, þar sem er m.a. fjallað um endurgreiðslukerfi, stöðu á auglýsingamarkaði og skattaumhverfið og stuðning við textun og talsetningu.

*Lýðræði og þróun fjölmiðla á heimsvísu.*

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um mikilvægi ritstýrðra fjölmiðla vegna aukins magns falsfrétta og upplýsingaóreiðu sem gætu mögulega haft áhrif á lýðræði þjóðríkja. Telur meiri hlutinn því mikilvægt að þetta mál nái fram að ganga, sem og fjölmiðlastefna stjórnvalda sem ráðherra málaflokksins hefur boðað á haustþingi ásamt þeim breytingum á starfsemi Ríkisútvarpsins sem fjallað hefur verið um hér að framan.

**Breytingartillögur.**

*X. kafli B í lögum nr. 38/2011, um stuðning við einkarekna fjölmiðla.*

Frumvarpið var lagt fram 2. desember 2022 og gekk málið til allsherjar- og menntamálanefndar 15. desember. Í lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011, er mælt fyrir um stuðning við einkarekna fjölmiðla í X. kafla B og tóku þau ákvæði gildi með lögum nr. 58/2021 en þá var jafnframt mælt fyrir um að ákvæðin skyldu falla úr gildi 1. janúar 2023. Þar sem frumvarpið var ekki orðið að lögum við það tímamark féllu ákvæði X. kafla B úr gildi um áramótin. Meiri hlutinn leggur því til að ákvæði laganna sem mæla fyrir um stuðning við einkarekna fjölmiðla og féllu úr gildi við áramót verði tekin upp að nýju, ásamt þeim breytingum sem mælt er fyrir um í frumvarpinu. Ekki er því um efnislega nýjar breytingar að ræða að því er varðar X. kafla B. Þá er lögð til breyting á gildistökugrein frumvarpsins, sbr. 7. gr., og lagt til að lög in öðlist þegar gildi.

*Viðbótarfjármagn til reksturs fjölmiðla á landsbyggðinni.*

Fyrir nefndinni var m.a. fjallað um heildarfjárhæð stuðnings við einkarekna fjölmiðla og þörfina fyrir að hækka þá fjárhæð. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að gert sé ráð fyrir að árlegur kostnaður ríkissjóðs vegna stuðnings við einkarekna fjölmiðla frá 1. janúar 2023 verði allt að 400 millj. kr. en fjárhæð miðast við fjárlög hvers árs. Alþingi samþykkti í fjárlögum fyrir árið 2023 að veita 100 millj. kr. viðbótarframlag til stuðnings við einkarekna fjölmiðla en í álit meiri hluta fjárlaganefndar við frumvarp til fjárlaga frá 14. desember sl. var lagt til að veita tímabundið framlag til reksturs fjölmiðla á landsbyggðinni sem framleiða eigið efni fyrir sjónvarpsstöð. Í minnisblaði menningar- og viðskiptaráðuneytis til nefndarinnar segir um þetta: „Hingað til hefur enginn fjölmiðill sem miðlar efni í sjónvarpi fallið undir skilgreininguna á staðbundnum fjölmiðli í skilningi laga nr. 38/2011 um fjölmiðla og reglna nr. 1265/2022 um styrkveitingar til staðbundinna fjölmiðla.“

Ákveðinn forsendubrestur er því til staðar svo að unnt sé að framfylgja þeim tilmælum sem fram komu í álit meiri hluta fjárlaganefndar og af þeim sökum leggur meiri hlutinn til, í samráði við ráðherra fjölmiðlamála, breytingartillögu sem fellur vel að því markmiði að styrkja frekar staðbundna fjölmiðla og lýðræðislega umræðu á landsbyggðinni. Útfærsla breytingartillögunnar er einnig í samræmi við þróun sem á sér stað á Norðurlöndum, þá helst Noregi og Danmörku. Þar er aukin áhersla á að styrkja staðbundna fjölmiðla og að herra hlutfall styrkveitinga renni til þeirra en til almennra miðla. Því er lögð til sú leið að staðbundnir fjölmiðlar, utan höfuðborgarsvæðisins, hljóti sérstakt 20% landsbyggðarálag ofan á þann styrk sem þeir annars fengju úthlutað. Við útfærslu leiðarinnar er horft til þess markmiðs sem lýst er í álit meiri hluta fjárlaganefndar, þ.e. að styrkja og efla staðbundna fjölmiðla utan höfuðborgarsvæðisins. Fyrirmynd að orðalagi breytingartillögunnar er fengið úr reglum nr. 1265/2022 um styrkveitingar til staðbundinna fjölmiðla en ráðuneyti fjölmiðlamála hefur veitt styrki til staðbundinna fjölmiðla á grundvelli byggðaáætlunar innviðaráðherra og er því komin reynsla á hugtakaskilgreininguna um það hvaða fjölmiðlar falla þar undir.

*Skilyrði um útgáfufutiðni fyrir staðbundna fjölmiðla.*

Samhliða breytingu sem mælir fyrir um stuðning við staðbundna fjölmiðla utan höfuðborgarsvæðisins telur meiri hlutinn mikilvægt að koma til móts við staðbundna miðla óháð staðsetningu. Á grundvelli laga um fjölmiðla merkir staðbundinn fjölmiðill landshluta-, héraðs-, hverfis- eða bæjarmiðil sem hefur fyrst og fremst staðbundna efnisskírskotun og höfðar aðallega til notenda sem hafa tengsl við útbreiðslusvæði miðilsins. Skv. 62. gr. g er mælt fyrir um skilyrði sem einkareknir fjölmiðlar þurfa að uppfylla til að geta fengið stuðning og er m.a. mælt fyrir um að prentmiðlar skulu koma út að lágmarki 20 sinnum á ári. Í því skyni að auka möguleika staðbundinna miðla, óháð staðsetningu, til að sækja um styrk leggur meiri hlutinn til breytingu þar sem þröskuldurinn er lækkaður svo að staðbundnir prentmiðlar þurfi að koma út 12 sinnum á ári til að vera styrkhæfir.

Að framangreindu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 30. maí 2023.

Bryndís Haraldsdóttir,  
form.

Lilja Rannveig Sigurgeirsdóttir,  
frsm.

Birgir Þórarinsson.

Jódís Skúladóttir.

Jóhann Friðrik Friðriksson.