

150. löggjafarþing 2019–2020.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011 (stuðningur við öflun og miðlun fréttá, fréttatengds efnis o.fl.)

Frá mennta- og menningarmálaráðherra.

1. gr.

Við 2. gr. laganna bætast fjórir nýir töluliðir, er verða 8., 9, 36. og 39. tölul. og breytist röð annarra töluliða samkvæmt því, svohljóðandi:

- a. *Einkarekinn fjölmiðill* er fjölmiðill sem er hvorki í heild eða að hluta í eigu ríkis, sveitarfélaga, stofnana eða félaga alfarið í þeirra eigu.
- b. *Endurgreiðsluhæfur kostnaður* er sá kostnaður sem heimilt er að leggja til grundvallar endurgreiðslu sbr. 62. gr. h.
- c. *Ritstjórnarefni* er allt það efni sem birtist eða er miðlað af fjölmiðli, nema viðskiptaboð og fjarkaup sem miðlað er gegn greiðslu eða öðru endurgjaldi eða til kynningar í eigin þágu.
- d. *Staðbundinn fjölmiðill* er landshluta-, héraðs- eða bæjarmiðill, sem hefur fyrst og fremst staðbundna efnisskírskotun og höfðar aðallega til notenda sem tengsl hafa við útbreiðslusvæði miðilsins.

2. gr.

Á eftir g-lið 1. mgr. 62. gr. kemur nýr stafliður svohljóðandi: Nánari fyrirmæli um framkvæmd og málsmeðferð X. kafla B, þar á meðal um framkvæmd á stuðningi, heimildir ráðherra til að fresta eða skerða hlutfallslega endurgreiðslur sem kunna að vera umfram fjárveitingar Alþingis hverju sinni, heimild til að veita staðbundnum fjölmiðlum viðbótar endurgreiðslu, nánari skilyrði fyrir endurgreiðslu, þar á meðal nánari skilgreiningu á hugtökum skv. 1. gr., endurgreiðsluhæfum kostnaði skv. 62. gr. h, sundurliðun bókhalds, umsóknum, afgreiðslu og ákvörðunum um veittan stuðning.

3. gr.

Á eftir X, kafla A, laganna kemur nýr kafli, X. kafli B, **Stuðningur við öflun og miðlun fréttá, fréttatengds efnis o.fl.**, með átta nýjum greinum, 62. gr. d – 62. gr. j, ásamt fyrirsögnum svohljóðandi:

- a. (62. gr. d.)

Markmið.

Markmið X. kafla B, er að styðja við og efla útgáfu á fréttum, fréttatengdu efni og umfjöllun um samfélagsleg málefni, með því að veita einkareknum fjölmiðlum tímabundinn stuðning í formi endurgreiðslu á hluta kostnaðar sem fellur til við öflun og miðlun slíks efnis.

b. (62. gr. e.)

Gildissvið kaflans.

Ákvæði kaflans gilda um einkarekna fjölmiðla, sem uppfylla skilyrði 62. gr. g., og miðla efni á íslensku handa almenningi hér á landi, að teknu tilliti til ákvæðis 4. gr.

Ákvæði kaflans taka ekki til Ríkisútvarpsins, fjölmiðils í almannabágu, sbr. lög nr. 23/2013.

c. (62. gr. f.)

Umsókn.

Umsókn um endurgreiðslu samkvæmt kafla þessum ásamt fylgigögnum skal send til fjölmiðlanefndar á því formi sem nefndin ákveður eigi síðar en 31. mars ár hvert vegna endurgreiðsluhæfs kostnaðar sem féll til á síðastliðnu ári.

Ef fjölmiðlaveita starfrækir, beint eða óbeint, fleiri en einn fjölmiðil sem uppfylla skilyrði 62. gr. g. skal umsókn um endurgreiðslu vera sameiginleg vegna þeirra beggja eða allra.

Með umsókn skulu fylgja gögn um endurgreiðsluhæfan kostnað fjölmiðils á síðastliðnu ári, sbr. 62. gr. h. Endurgreiðsluhæfur kostnaður skal vera sundurliðaður og aðgreindur frá annarri starfsemi fjölmiðils.

Við mat á umsóknum getur fjölmiðlanefnd aflað álits sérfróðra aðila um hvort skilyrði 62. gr. g. séu uppfyllt. Kostnaður við mat á umsóknum og annarri umsýslu við endurgreiðslur skal greiddur úr ríkissjóði.

d. (62. gr. g.)

Skilyrði endurgreiðslu.

Skilyrði fyrir endurgreiðslu til einkarekins fjölmiðils, sbr. 62. gr. i, eru eftirfarandi:

- a. Um sé að ræða endurgreiðsluhæfan kostnað samkvæmt 62. gr. h.
- b. Fjölmiðill skal vera skráður eða hafa leyfi til hljóð- eða myndmiðlunar samkvæmt IV. kafla og uppfylla að öðru leyti skilyrði laga þessara.
- c. Fjölmiðill hafi starfað óslitið í tólf mánuði eða lengur fyrir þann tíma er umsókn berst til fjölmiðlanefndar.
- d. Aðalmarkmið prent- og netmiðla skal vera miðlun fréttu, fréttatengds efnis og umfjöllun um samfélagsleg málefni. Hljóð- og myndmiðlar og aðrir sambærilegir miðlar skulu starfrækja sjálfstæða fréttastofu eða miðla daglega nýjum fréttum, fréttatengdu efni eða umfjöllun um samfélagsleg málefni.
- e. Efni sem birtist í fjölmiðli skal vera fjölbreytt og fyrir allan almenning á Íslandi.
- f. Prentmiðlar skulu koma út að lágmarki fjörutíu og átta sinnum á ári. Netmiðlar, hljóð- og myndmiðlar og aðrir sambærilegir miðlar skulu miðla nýju efni samkvæmt d-lið daglega.
- g. Ritstjórnarefni skal að lágmarki vera 40% af því efni sem birtist í prentmiðlum sem dreift er endurgjaldslaust til lesenda. Ritstjórnarefni í öðrum prentmiðlum og hjá netmiðlum skal að lágmarki vera helmingur af birtu efni. Sömu skilyrði eiga við um staðbundna prent- og netmiðla, en áskilið er að minnst helmingur ritstjórnarefnis varði útbreiðslusvæði miðilsins með beinum eða óbeinum hætti.
- h. Einn sjötti hluti ritstjórnarefnis sem birtist í prent- og netmiðlum skal byggja á sjálfstæðri fréttu- eða heimildaöflun. Sami áskilnaður er gerður um fréttir, fréttatengt efni og umfjöllun um samfélagsleg málefni sem miðlað er af hljóð- og myndmiðlum og öðrum sambærilegum miðlum.

- i. Á fjölmiðli skulu starfa að lágmarki þrír starfsmenn í fullu starfi við öflun og miðlun efnis skv. d-lið en einn starfsmaður hjá staðbundnum fjölmiðli.
- j. Fjölmiðill hafi staðið skil á árlegri skýrslugjöf til fjölmiðlanefndar skv. 23. gr. vegna nýliðins árs og hafi veitt fjölmiðlanefnd fullnægjandi gögn og upplýsingar um eignarhald og/eða yfirráð fjölmiðils skv. 4. mgr. 17. gr.
- k. Fjölmiðill sé ekki í vanskilum við opinbera aðila vegna opinberra gjalda eða afdreginna iðgjalda til lífeyrissjóða. Leggja skal fram staðfestingu á skuldastöðu við opinbera aðila og lífeyrissjóði.
Staðbundnir fjölmiðlar eru undanþegnir skilyrði e. liðar 1. mgr.

e. (62. gr. h.)

Endurgreiðsluhæfur kostnaður.

Eftirfarandi kostnaðarliðir falla undir endurgreiðsluhæfan kostnað samkvæmt lögum þessum, enda sé um að ræða kostnað sem telst frádráttarbær rekstrarkostnaður samkvæmt ákvæðum laga nr. 90/2003, um tekjuskatt:

- a. Beinn launakostnaður blaða- og fréttamanna, ritstjóra og aðstoðarritstjóra, myndatökumanna, ljósmyndara og prófarkalesara vegna öflunar og miðlunar á efni skv. d-lið 1. mgr. 62. gr. g.
- b. Beinar verktakagreiðslur til aðila skv. a-lið vegna öflunar og miðlunar á efni skv. d-lið 1. mgr. 62. gr. g.

Laun og verktakagreiðslur teljast eingöngu til endurgreiðsluhæfs kostnaðar séu þau sannanlega skattlögd hér á landi.

f. (62. gr. i.)

Endurgreiðslur.

Hlutfall endurgreiðslu skal að hámarki vera 25% af kostnaði sem fellur til við öflun og miðlun fréttu, fréttatengds efnis og umfjöllun um samfélagsleg málefni, sbr. 62. gr. h., þó ekki hærri en 50 millj. kr. til hvers umsækjanda vegna síðastliðins árs.

Telji fjölmiðlanefnd að umsókn uppfylli skilyrði fyrir endurgreiðslu skal hún ákvarða fjárhæð endurgreiðslu ella skal umsókn hafnað.

Berist umsókn um endurgreiðslu vegna síðastliðins árs eftir 31. mars, sbr. 1. mgr. 62. gr. f., skal vísa henni frá. Heimilt er þó að taka umsókn til meðferðar þótt hún hafi borist að þessum fresti liðnum ef gildar ástæður eru fyrir töfunum. Fjölmiðlanefnd metur það í hverju tilviki fyrir sig hvað telja skuli gildar ástæður í þessu sambandi.

Stjórn eða framkvæmdastjóri fjölmiðils skal staðfesta að upplýsingar og gögn vegna umsóknar séu í samræmi við ákvæði laga þessara og reglugerðar, sbr. 62. gr. laganna. Ef sótt er um endurgreiðslu fyrir hærri fjárhæð en 12 millj. kr. skulu gögn og upplýsingar um endurgreiðsluhæfan kostnað skv. 62. gr. h., jafnframt vera staðfest af endurskoðanda, skoðunarmanni eða viðurkenndum bókara.

Í því skyni að sannreyna endurgreiðsluhæfan kostnað skv. 62. gr. h. getur fjölmiðlanefnd óskað eftir viðeigandi upplýsingum frá umsækjanda, til að mynda virðisaukaskattsskýrslum sem og bókhaldi hans.

Séu gögn um endurgreiðsluhæfan kostnað skv. 62. gr. h. ófullnægjandi skal fjölmiðlanefnd veita umsækjanda frest til að skila inn fullnægjandi gögnum. Berist nefndinni ekki fullnægjandi gögn að loknum veittum fresti eða bendi gögn málsins til þess að kostnaðaruppgjör sé ekki í samræmi við ákvæði laga þessara skal hún hafna beiðni um endurgreiðslu.

Komi í ljós að endurgreiðsla til umsækjanda hafi verið of há er fjölmiðlanefnd heimilt að hlutast til um að fyrri ákvörðun verði tekin upp. Við meðferð slíkra mála skal fjölmiðlanefnd afla nauðsynlegra gagna og gefa aðilum kost á andmælum áður en ákvörðun er tekin. Leiði endurákvörðun til breytinga á fjárhæð endurgreiðslu til lækkunar skal umsækjandi endurgreiða ríkissjóði mismuninn innan tíu daga frá því að tilkynnt er um ákvörðunina. Heimild til endurupptöku samkvæmt þessu ákvæði fellur niður að liðnum fjórum árum frá upphaflegri ákvörðun fjölmiðlanefndar.

g. (62. gr. í.)

Aðrir styrkir.

Hafi umsækjandi hlotið styrk frá opinberum aðilum vegna efnis skv. d-lið 1. mgr. 62. gr. g., dregst sá styrkur frá þeirri fjárhæð sem telst endurgreiðsluhæfur kostnaður skv. 62. gr. h.

h. (62. gr. j.)

Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2020 en taka til kostnaðar sem fellur til frá og með rekstrarárinu 2019. Löggin skulu koma til endurskoðunar fyrir 31. desember 2024. Endurgreiðslubeiðnir sem samþykktar hafa verið fyrir það tímamark halda þó gildi sínu.

Ráðherra skal láta gera úttekt á árangri stuðnings við einkarekna fjölmiðla fyrir lok árs 2023.

G r e i n a r g e r ð .

1. Inngangur.

Með frumvarpi þessu er lagt til að komið verði á fót nýju stuðningskerfi fyrir einkarekna fjölmiðla hér á landi vegna kostnaðar sem fellur til við miðlun fréttar, fréttatengds efnis og umfjöllunar um samfélagsleg málefni. Lagt er til að einkareknum fjölmiðlum verði veittur tímabundinn stuðningur í formi endurgreiðslu á hluta kostnaðar sem fellur til við öflun og miðlun slíks efnis.

Þann 9. nóvember 2018 skipaði mennta- og menningarmálaráðherra starfshóp sem falið var að gera tillögur um breytingar á lögum um fjölmiðla nr. 38/2011 sem fælu í sér heimildir til endurgreiðslu hluta ritstjórnarkostnaðar til fjölmiðla að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Starfshópurinn var skipaður Einari Huga Bjarnasyni, hæstaréttarlögmanni, sem var formaður hópsins, Hlyni Ingasyni sérfræðingi hjá fjármála- og efnahagsráðuneytinu og Þorgeiri Ólafssyni, sérfræðingi hjá mennta- og menningarmálaráðuneytinu. Í vinnu sinni hafði starfshópurinn til hliðsjónar fyrri skýrslur sem unnar hafa verið um þetta efni, m.a. skýrslu nefndar um bætt rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla sem kom út í janúar 2018 og greinargerð fjölmiðlanefndar um rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla sem afhent var mennta- og menningarmálaráðherra í lok ágúst 2018. Afrakstur af vinnu starfshópsins lítur nú dagsins ljós í frumvarpi þessu þar sem lagt er til að komið verði á fót stuðningskerfi fyrir einkarekna fjölmiðla sem felur í sér endurgreiðslu á tilteknu hlutfalli kostnaðar sem fellur til við öflun og miðlun fréttar, fréttatengds efnis o.fl.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Síðustu ár hafa rekstrarforsendur einkarekinna fjölmiðla hér á landi versnað til muna. Margar ástæður eru fyrir þessari þróun svo sem örur tæknibreytingar og minnkandi auglýsingatekjur fjölmiðla samhliða breyttri neysluhegðun fyrirtækja á markaði. Þá hefur

samkeppni innlendra fjölmiðla við erlendar efnisveitur farið vaxandi síðustu ár vegna fjölbreyttari miðlunaraðferða. Kaup á auglýsingum eru þannig í auknum mæli að færast til erlendra stórfyrirtækja, s.s. net- og samfélagsmiðla sem leitt hefur til samdráttar í auglýsingasölu hjá hinum hefðbundnu einkareknu fjölmiðlum.

Í ljósi þessara breytinga og erfiðs rekstrarumhverfis einkarekinna fjölmiðla var í lok árs 2016 ákveðið að setja á laggirnar nefnd til að greina rekstrarumhverfi fjölmiðla hér á landi. Nefndin skilaði skýrslu í janúar 2018 þar sem lagðar voru fram tillögur í sjö liðum um aðgerðir til að bæta rekstrargrundvöll fjölmiðla. Ein tillagan fól í sér stuðningskerfi við einkarekna fjölmiðla að norrænni fyrirmynd. Í kjölfar þess að síðastnefnd skýrsla kom út var fjölmiðlanefnd falið að vinna frekar með framkomnar tillögur, greina þær og meta. Í greinargerð fjölmiðlanefndar er m.a. lagt til að setja skuli á laggirnar endurgreiðslukerfi fyrir framleiðslu á fréttum og fréttatengdu efni. Í greinargerðinni kemur fram að æskilegt sé að skilyrði og skilmálar byggji á norrænum fyrirmyndum en verði aðlöguð að íslenskum aðstæðum. Stefnt skuli að því að styrkjakerfið verði einfalt, fyrirsjáanlegt og eins hlutlaust gagnvart tæknilegum útfærslum og hægt er. Þá kemur fram að styrkveitingar skuli vera til þess fallnar að styðja við sterkar ritstjórnir með slagkraft til metnaðarfullra verkefna en ekki síður við fjölbreytta flóru smærri miðla. Í því sambandi skuli bæði hafa í huga miðla sem ná til landsins alls og svæðisbundinna miðla. Skilyrðin verði þannig til þess fallin að styrkja þá miðla sem beinlínis styrkja lýðræðið í landinu með fréttatengingum og upplýstri umræðu.

Með frumvarpi þessu er leitast við að koma til móts við þau sjónarmið sem rakin eru hér að framan. Því er lagt til að einkareknir fjölmiðlar geti, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, fengið tímabundinn stuðning í formi endurgreiðslu á hluta kostnaðar sem fellur til við öflun og miðlun fréttar, fréttatengds efnis og umfjöllunar um samfélags málefni hér á landi.

3. Meginefni frumvarpsins.

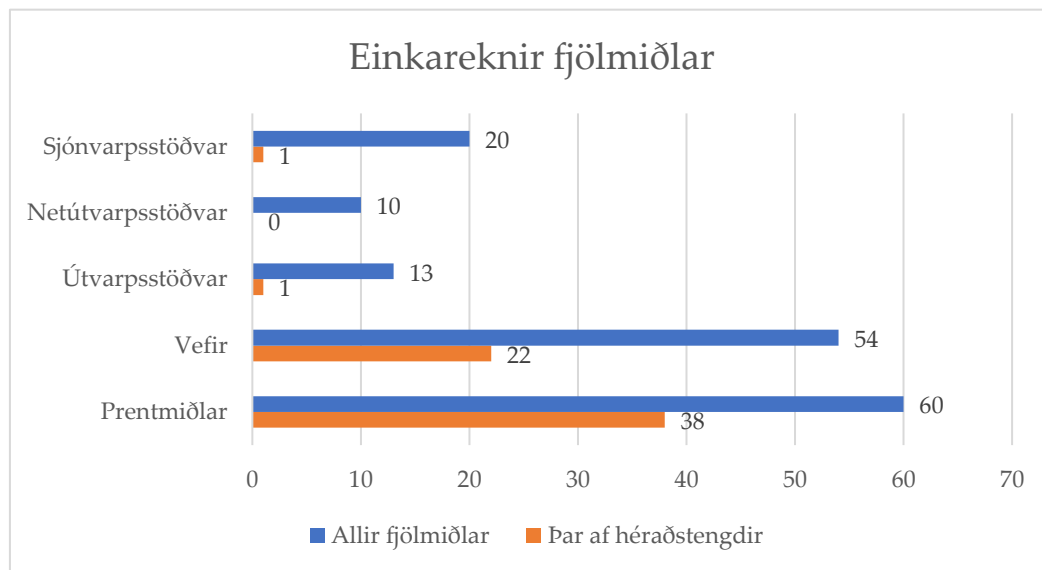
3.1. Fjölmiðlaumhverfið á Íslandi.

Fjölmiðlar hafa mikilvægu hlutverki að gegna í lýðræðissamfélögum. Fjölmiðlar flytja ekki aðeins fréttir af málefnum líðandi stundar heldur eru einnig mikilvægur vettvangur skoðanaskipta um þjóðfélagsleg málefni hverju sinni. Með upplýsingum til almennings stuðla fjölmiðlar þannig að opinni og upplýstri umræðu. Slík umræða og þekking skiptir verulegu máli við töku lýðræðislegra ákvarðana, t.a.m. í kosningum, og stuðlar að aukinni þekkingu almennings á þjóðfélagslega mikilvægum málefnum. Breytingar á umhverfi fjölmiðla geta þannig haft bein áhrif á hvernig okkur tekst að viðhalda því lýðræðisfyrirkomulagi sem við kjósum. Mikilvægi óháðra og frjálstra einkarekinna fjölmiðla til miðlunar fréttar fyrir lýðræðislega umræðu hér á landi og eflingu fjölmiðlalæsis almennings er því óumdeilt. Aðgerðir stjórnvalda víða um heim, einkum þó í Evrópu, hafa því fyrst og fremst haft það að markmiði að tryggja rekstrarumhverfi fjölbreyttra fjölmiðla í ljósi mikilvægis þeirra fyrir lýðræðið og menninguna í viðkomandi löndum. Þá hafa einkareknir fjölmiðlar jafnframt þýðingarmiklu hlutverki að gegna við verndun íslenskunnar sem hefur átt undir högg að sækja.

Fjölmiðlamarkaðurinn hér á landi er fjölskrúðugur en um margt ólíkur því sem þekktist á hinum Norðurlöndunum. Ríkisútvarpið er eini opinberi fjölmiðillinn á landinu. Ríkisútvarpið er sjálfstætt opinbert hlutafélag í eigu íslenska ríkisins og starfar samkvæmt lögum nr. 23/2013 um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannapágu. Félagið hefur þann tilgang að uppfylla lýðræðislegar, menningarlegar og samfélagslegar þarfir í þjóðfélaginu með miðlun texta, hljóðs og mynda ásamt öryggisþjónustu á sviði útvarps.

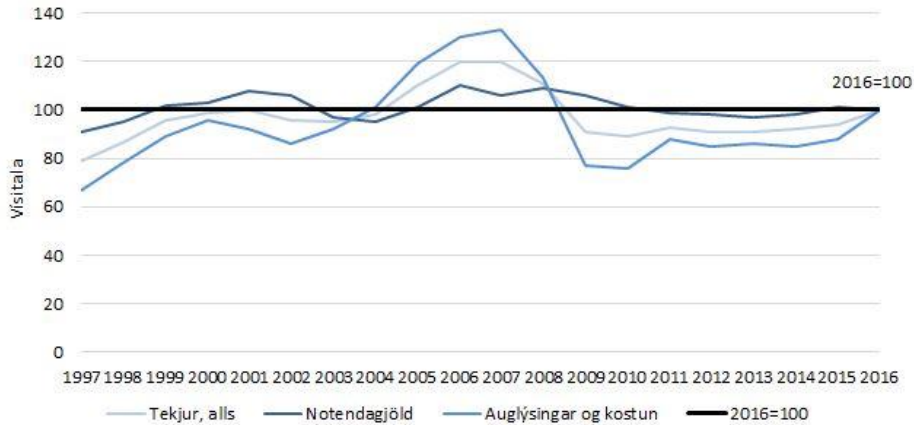
Hljóð- og myndmiðlar sem þurfa tíðni frá Póst- og fjarskiptastofnun (hljóðvarp og sjónvarp) verða að sækja um leyfi til útsendinga. Fjölmiðill sem ekki stundar leyfisskylda

hljóð- og myndmiðlun skal tilkynna fjölmiðlanefnd um starfsemi sína áður en hún hefst. Því eru prentmiðlar og netmiðlar skráningarskyldir. Á vef fjölmiðlanefndar, sem annast eftirlit með fjölmiðlum samkvæmt lögum nr. 38/2011 um fjölmiðla, er yfirlit yfir leyfishafa og skráða fjölmiðla hér á landi. Þar kemur fram að átján fjölmiðlaveitur hafi leyfi fyrir um fimmtíu hljóð- og myndmiðla. Þá eru um áttatíu skráðir miðlar sem gefa út um hundrað og fimmtíu titla, ýmist prentmiðla og/eða netmiðla. Núna eru gefin út um sextíu dag- eða vikublöð og u.þ.b. þrjátíu tímarit. Sjónvarpsstöðvar eru um tuttugu talsins. Þá eru útvarps- og netútvarpsstöðvar sömuleiðis rúmlega tuttugu. Staðbundnir miðlar eru stór hluti allra prent- og netmiðla en ljósvakamiðlar eru að mestu leyti ótengdir tilteknum landssvæðum. Þess ber að geta að talsverð hreyfing er á þessum markaði og ekki allir skráðir eða leyfisbundnir miðlar eru starfandi á hverjum tíma. Mynd 1 sýnir fjölda miðla óháð því hvort þeir eru reknir sjálfstætt eða með öðrum miðlum.



*Mynd 1: Starfandi einkareknir fjölmiðlar.
Heimild: Greinargerð fjölmiðlanefndar, ágúst 2018.*

Líkt og áður er rakið hafa rekstrarforsendur einkarekinna fjölmiðla versnað á síðustu árum. Þegar litið er til tekna fjölmiðla á árunum 1997-2016 má sjá að verulegur samdráttur varð í tekjum fjölmiðla, (þ.e. blaða og tímarita, hljóðvarps, sjónvarps og vefmiðla), í kjölfar efnahagshrunsins haustið 2008. Frá árunum 2007 til 2010 lækkuðu tekjur fjölmiðla um fjórðung, reiknað á verðlagi ársins 2016. Ein meginástæða lækkaðra tekna má rekja til samdráttar í auglýsingatekjum sem eru nú um fjórðungi lægri en þegar þær voru hæstar, reiknað á verðlagi ársins 2016, (sjá mynd):



Mynd 2: Tekjur fjölmiðla á föstu verðlagi 1997-2016 (vísitala 2016=100)
Heimild: Hagstofa Íslands.

Tekjusamdrátturinn er mestur í útgáfu blaða og tímarita þar sem tekjur hafa lækkað að raunverði um 45 af hundraði frá árinu 2006. Á sama tíma eru tekjur ljósvakamiðla svipaðar og á árinu 2007 á meðan tekjur netmiðla hafa margfaldast á föstu verðlagi. Rekja má samdráttinn að miklu leyti til breyttrar neysluhegðunar með tilkoma nýrra og fjölbreyttari leiða við miðlun sjónvarps og myndefnis, netnotkunar sem og aukinnar notkunar almennings á snjalltækjum o.fl. Þessi þróun hefur gert það að verkum að fjölmiðlafyrirtæki og fjarskiptafyrirtæki hafa í auknum mæli ákveðið að sameinast með aukna hagræðingu og samlegðaráhrif að leiðarljósi.

Á árinu 2016 námu tekjur fjölmiðla um 29 milljörðum króna. Af þeim tekjum runnu um 21,2 milljarðar króna til fjölmiðla í einkaeigu en 5,8 milljarðar króna til Ríkisútvarpsins. Hluttur Ríkisútvarpsins af heildartekjum fjölmiðla nam því um 21 af hundraði árið 2016. Árið 2016 nam hlutdeild Ríkisútvarpsins í auglýsingatekjum allra fjölmiðla um 15% en að meðaltali um 38% af auglýsingatekjum hljóð- og myndmiðla.

3.2. Norðurlönd.

Í Danmörku, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð eru veittir bæði beinir og óbeinir ríkisstyrkir til fjölmiðla. Í Finnlandi eru veittir styrkir til fréttablaða sem gefin eru út á tungumálum minnihlutahópa. Víðtækari framleiðslu og dreifingarstyrkir eru til staðar í Noregi og Svíþjóð. Í Danmörku er annars konar styrkjakerfi þar sem stuðningur er veittur til framleiðslu ritstjórnarefnis á prentuðu formi fyrir smærri fjölmiðla með útbreiðslu á landsvísu auk þess sem stuðningur er veittur til netmiðla. Í Danmörku er einnig veittur verkefnastyrkur vegna stofnunar nýrra fjölmiðla og þróunar þeirra miðla sem fyrir eru á markaðnum.

Það liggur því fyrir að Ísland er eina Norðurlandþjóðin sem veitir ekki beina eða óbeina styrki til einkarekinna fjölmiðla. Í grundvallaratriðum byggist stefnumótun stjórnvalda á hinum Norðurlöndunum gagnvart einkareknum fjölmiðlum á stjórnarskrám landanna um tjáningarfrelsi og mikilvægi þess. Stjórnvöld telja sér þannig rétt og skylt að stuðla að upplýstri og opinni almennri umræðu. Í þessum ríkjum er um að ræða heildstæða stefnumótun sem tekur bæði til réttinda fjölmiðla og skyldna, hlutverks þeirra í almannþjónustu, fjölmiðlalæsis, beinna og óbeinna ríkisstyrkja o.fl. Á þessum grundvelli byggir stefna landanna fjögurra um

ríkisstyrki til framleiðslu fréttu og fréttatengds efnis með það markmið að leiðarljósi að efla tjáningarfrelsi og lýðræði í viðkomandi löndum. Styrkirnir hafa þann tilgang að tryggja fjölbreytni og stuðla að faglegri blaða- og fréttamennsku til hagsbóta fyrir allan almenning.

Norðurlöndin, þ.m.t. Ísland, hafa sem fyrr segir ekki farið varhluta af þeim breytingum sem átt hafa sér stað síðustu ár á rekstrarumhverfi fjölmiðla með aukinni alþjóðavæðingu og tækniþróun. Afleiðing af þessum nýjungum er m.a. sú að stærri hluti auglýsingatekna rennur nú til erlendra samfélagsmiðla og leitarvéla sem hefðu annars runnið til innlendra fjölmiðla. Fyrir liggur að breytingarnar hafa haft hvað mest áhrif á útgáfu fréttablaða. Mikil umræða hefur því átt sér stað á Norðurlöndunum á umliðnum árum um leiðir til að styrkja fjölmiðla enn frekar svo að þeir geti rækt lýðræðishlutverk sitt sem skyldi á þessum miklu breytingartímum. Stjórnvöld á hinum Norðurlöndunum hafa brugðist við þessari þróun með því að gera breytingar á ríkisstyrkjum til fjölmiðla með það að markmiði að efla getu þeirra til að sinna lýðræðishlutverki sínu í breyttu rekstrarumhverfi. Þá hafa á síðustu árum einnig verið gefnar út svonefndar „hvítbækur“, m.a. í Noregi og Svíþjóð þar sem lagt er til að ríkisstyrkir til fjölmiðla verði auknir auk þess að ráðist verði í frekari stuðningsaðgerðir til handa fjölmiðlum.

3.2.1. Danmörk.

Núverandi löggjöf um stuðning við einkarekna fjölmiðla í Danmörku, (d. Lov om mediestøtte), tók gildi árið 2014. Samkvæmt lögunum eru styrkir veittir til einkarekinna prent- og netmiðla. Markmið laganna er að tryggja fjölbreytta flóru fréttu með það að markmiði að styrkja lýðræðislega umræðu í Danmörku. Styrkirnir er þrenns konar. Í fyrsta lagi er um að ræða styrk fyrir ritstjórnir fréttamiðla til framleiðslu á ritstýrðu efni. Í öðru lagi er um að ræða nýsköpunarstyrki sem annars vegar eru veittir til að koma á fót nýjum fjölmiðlum og hins vegar til starfandi fjölmiðla sem vilja þróa starfsemi sína frekar. Í þriðja lagi er um að ræða stuðning í formi fjárhagsaðstoðar vegna erfiðra rekstrarskilyrða fjölmiðla. Nefnd, sem skipuð er af menntamálaráðherra, fer yfir umsóknir og tekur afstöðu til þess hvaða fjölmiðlar eigi rétt á styrk. Til þess að fjölmiðill eigi rétt á styrk þarf að uppfylla fjölmörg skilyrði svo sem að ritstjórnarefni miðilsins sé ætlað dönskum almenningi og að minnst helmingur af efninu varði pólitíska, menningar- eða samfélagslega þætti. Þá er gerð krafa um að 20% af ritstjórnarefni sé sjálfstætt unnið ritstjórnarefni og að fjölmiðill komi út a.m.k. tíu sinnum á ári. Enn fremur eru gerðar kröfur um ritstjórnarlegt sjálfstæði og að fjölmiðill hafi ábyrgðarmann.

3.2.2. Finnland.

Í Finnlandi hafa einkareknir prent- og netmiðlar, sem gefnir eru út á tungumálum minnihlutahópa, notið ríkisstyrkja. Frá árinu 2015 hafa nýsköpunarstyrkir einnig verið veittir til fjölmiðla í Finnlandi. Markmið styrkveitinganna er að aðstoða fjölmiðla við uppbyggingu á starfsemi sinni m.a. með nýjum miðlunarleiðum. Þessir styrkir eru veittir án tillits til hvernig efni er miðlað og er ætlað að þróa nýja þjónustu, lausnir og framleiðsluaðferðir fjölmiðla þar í landi. Þá er rétt að nefna að töluverð umræða hefur átt sér stað í Finnlandi á síðustu árum um að taka upp sambærilegt styrkjakerfi og er til staðar í Danmörku, þ.e. rekstrarstyrki og styrki til nýsköpunar. Slíkt kerfi hefur þó enn ekki tekið gildi í Finnlandi.

3.2.3. Noregur.

Stefna norskra stjórnvalda í málefnum fjölmiðla er byggð á kröfum norsku stjórnarskrárinnar um ábyrgð ríkisvaldsins gagnvart því að fyrir hendi séu fullnægjandi grunnstoðir til að upplýst opinber umræða geti farið fram. Meginmarkmið ríkisstyrkja til norska fjölmiðla er að styðja við miðlun fréttu og fréttatengds efnis og umræðu um

samfélagsmálefni með tjáningarfrelsisákvæði stjórnarskrárinnar og lýðræði almennings að leiðarljósi. Þá er styrkjunum ætlað að stuðla að nýsköpun í greininni og samkeppnishæfu fjölmiðlaumhverfi.

Rekstrarstyrkir til norskra einkarekinna fjölmiðla eru að meginstefnu tvenns konar. Annars vegar eru veittir styrkir til stærsta miðilsins á afmörkuðu svæði eða miðils sem ekki er í samkeppni á tilteknu svæði. Hins vegar eru veittir styrkir til næststærstu miðlanna á tilteknu svæði. Stærsti hluti ríkisstyrkjanna fer til næststærstu miðlanna í Noregi. Miðlar sem eru stærstir eða einir á tilteknu svæði fá aðeins styrki ef þeir falla í þann flokk að teljast til smærri fjölmiðla. Auk rekstrarstyrkja eru veittir styrkir til fréttamiðla sem gefnir eru út á tungumáli Sama, til fjölmiðla ýmissa minnihlutahópa og miðla sem gefnir eru út í norðurhéraðinu Finnmarku. Þá veitir norska fjölmiðlaeftirlitið einnig styrki til svæðisbundinna hljóðvarps- og sjónvarpsstöðva. Þau skilyrði sem fjölmiðill þarf m.a. að uppfylla til þess að hljóta rekstrarstyrk er að útgáfan komi út a.m.k. fjörutú og átta sinnum á hverju almanaksári. Þá er gerður sá áskilnaður að aðalmarkmið fjölmiðils sé framleiðsla á fréttatengdu efni, dreifing fréttanna í viðum skilningi og samfélagsleg umræða sem eigi erindi við almenning. Einnig er gerð krafa um að efni sem miðlað er af fjölmiðli lúti ritstjórn.

Þann 7. mars 2017 skilaði nefnd, sem skipuð var af norskum stjórnvöldum, hvítbók sem innihélt tillögur til að efla fjölmiðla þar í landi. Meðal þeirra tillagna sem settar eru fram í hvítbókinni er aukning á styrkveitingum til smærri fjölmiðla, einföldun á umsóknarferlinu og jafnræði milli fjölmiðla óháð því hvernig efni er miðlað. Tillögurnar eru til meðferðar hjá norskum stjórnvöldum.

3.2.4. Svíþjóð.

Í grófum dráttum eru þrenns konar ríkisstyrkir veittir til einkarekinna fjölmiðla í Svíþjóð. Veittir eru dreifingar- og rekstrarstyrkir til prentmiðla og frá árinu 2019 eru veittir nýsköpunar- og þróunarstyrkir til að efla staðbundna miðla. Þær kvaðir sem fjölmiðlar þurfa m.a. að uppfylla til að öðlast rétt til rekstrarstyrkja er að um sé að ræða fréttautgáfu sem gefin er út a.m.k. einu sinni í viku. Þá má markaðshlutdeild fjölmiðilsins ekki vera meiri en 30% auk þess sem að upplag útgáfunnar þarf að vera að lágmarki 1.500 eintök. Dreifingarstyrkir eru eingöngu veittir til prentaðra fréttamiðla í áskrift en styrkirnir eru veittir út frá fjölda blaða sem dreift er hverju sinni.

Þann 14. júní 2018 samþykkti sænska þingið frumvarp ríkisstjórnar Svíþjóðar um aukna styrki til fjölmiðla þar í landi. Nýja kerfið felur í sér viðbót við núverandi styrkjakerfi. Þannig verða veittir styrkir til að efla ritstjórnir hjá staðbundnum fjölmiðlum og stuðla að aukinni nýsköpun og þróun í greininni. Þessir styrkir koma í stað núverandi þróunarstyrkja til prentaðra fjölmiðla. Nýja styrkjakerfið verður innleitt í áföngum en núverandi styrkjakerfi verður viðhaldið yfir ákveðið aðlögunartímabil og stuðningur aukinn jafnt og þétt. Þau skilyrði sem fjölmiðill þarf að uppfylla til þess geta öðlast styrk eru m.a. að fjölmiðill sé með ritstjóra, framfylgi siðareglum og sé almennt aðgengilegur öllum almenningi.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið kallar ekki á sérstaka skoðun á samræmi við stjórnarskrá. Tillögurnar fela í sér ríkisaðstoð í skilningi 61. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningsins). Í ákvæðinu er að finna takmarkanir á veitingu ríkisaðstoðar. Frá þeim takmörkunum er þó að finna undantekningar, sér í lagi þær sem fram koma í 2. og 3. mgr. greinarinnar og afleiddri

löggjöf. Undantekningar geta þannig átt við ef jákvæð áhrif ríkisaðstoðar á samfélagið veða þyngra en sú röskun á samkeppni sem af henni hlýst.

Þær ríkisaðstoðarráðstafanir sem felast í frumvarpinu ber að tilkynna til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) áður en þær koma til framkvæmda. ESA mun verða upplýst um efni frumvarpsins.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst einkarekna fjölmiðla. Við samningu þess var haft samráð við starfsmenn fjölmiðlanefndar. Gert er ráð fyrir því að frumvarpið verði sett í opið samráðsferli í Samráðsgátt stjórnvalda á vefnum island.is.

6. Mat á áhrifum.

Þær lagabreytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu um beinan stuðning til einkarekinna fjölmiðla fela í sér ný útgjöld fyrir ríkissjóð. Gert er ráð fyrir að árlegur kostnaður ríkissjóðs vegna frumvarpsins verði allt að 400 millj. kr. frá og með 1. janúar 2020. Þá er fyrir séð að kostnaður fjölmiðlanefndar við úrvinnslu umsókna verður talsverður, sérstaklega á upphafsárinu 2020. Meginmarkmið frumvarpsins er að styðja við einkarekna fjölmiðla með það að markmiði að gera þá betur í stakk búna að flytja fréttir og fjalla um málefni líðandi stundar á vandaðan hátt. Gert er að skilyrði að það efni sem miðlað er sé á íslensku en með því er stuðlað að verndun íslenskunnar og eflingu læsis á íslenskri tungu sem hefur átt undir högg að sækja síðustu ár. Vonir standa til að frumvarpið leiði þannig til aukins fjölmiðlalæsis, þekkingar almennings á samfélagsmálum og stuðli að eflingu lýðræðisvitundar almennings.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er að finna skilgreiningar helstu hugtaka sem hafa sérstaka þýðingu við beitingu ákvæða nýs kafla laganna X. kafla B.

Í 13. tölul. 2. gr. gildandi laga er fjölmiðill skilgreindur sem hvers konar miðill sem með reglubundnum hætti miðlar til almennings efni er lýtur ritstjórn. Samkvæmt 2. málsl. töluliðarins teljast til fjölmiðla m.a. dagblöð og tímarit, ásamt fylgiritum þeirra, netmiðlar, hljóð- og myndmiðlar og aðrir sambærilegir miðlar.

Í frumvarpinu er *einkarekinn fjölmiðill* skilgreindur sem fjölmiðill, í skilningi 13. tölul. 2. gr. gildandi laga, sem er hvorki í heild eða hluta í eigu ríkis, sveitarfélaga, stofnana eða félaga alfarið í þeirri eigu. Nauðsynlegt er að skilgreina hugtakið sérstaklega enda er stuðningur samkvæmt frumvarpinu einskorðaður við einkarekna fjölmiðla. Í þessu felst m.a. að ákvæði X. kafla B taka ekki til Ríkisútvarpsins, fjölmiðils í almannabágu, sbr. lög nr. 23/2013, líkt og sérstaklega er tekið fram í 2. mgr. 62. gr. e. Ef eignarhlutur ríkis eða sveitarfélaga í fjölmiðli er í gegnum félag er gerður áskilnaður um að félagið sé alfarið í þeirra eigu. Af þessu leiðir t.a.m. að fjölmiðillinn N4 ehf. sem starfrækir N4 (hljóð- og myndmiðil) og N4 Landsbyggðir (prentmiðil) telst einkarekinn fjölmiðill þrátt fyrir að nokkur sveitarfélög á Norðurlandi eigi hlut í hlutafélaginu Tækifæri sem er stærsti eigandi N4 ehf., enda er Tækifæri hf. að meiri hluta í eigu annarra en opinberra aðila.

Hugtakið *endurgreiðsluhæfur kostnaður* er í frumvarpinu skilgreint sem sá kostnaður sem heimilt er að leggja til grundvallar endurgreiðslu, sbr. 62. gr. h. Líkt og nánar verður rakið í athugasemdum við greinina hér að neðan er um að ræða beinan launakostnað og verktakagreiðslur til nánar tilgreindra starfsmanna á ritstjórnnum, vegna öflunar og miðlunar á fréttum, fréttatengdu efni og umfjöllunar um samfélagsleg málefni.

Hugtakið *ritstjórnarefni* er skilgreint í frumvarpinu sem allt það efni sem birtist eða miðlað er af fjölmiðli, nema viðskiptaboð og fjarkaup sem miðlað er gegn greiðslu eða öðru endurgjaldi eða til kynningar í eigin þágu. Hugtökin fjarkaup og viðskiptaboð eru skilgreind í 12. og 40. tölul. 2. gr. gildandi laga. Af þeim skilgreiningum leiðir að ritstjórnarefni er allt það efni sem birtist eða miðlað er af fjölmiðli nema það efni sem vísað er til í 12. og 40. tölul. 2. gr. gildandi laga. Hér er fyrst og fremst um að ræða auglýsingar, kostun, vöruinnsetningar, og fjarkaup sem falla því ekki undir hugtakið ritstjórnarefni.

Með hugtakinu *staðbundinn fjölmiðill* er átt við landshluta-, héraðs- eða bæjarmiðla, sem hafa fyrst og fremst staðbundna efnisskírskotun og höfða aðallega til notenda sem tengsl hafa við útbreiðslusvæði miðilsins. Á Íslandi eru starfræktir allmargir fjölmiðlar sem flokka má sem staðbundna eða svæðisbundna, þ.e. miðla aðallega efni frá og um afmarkað landsvæði. Algengt er að um sé að ræða prentmiðla sem halda samhliða úti fréttasíðu á netinu. Slík svæðisbundin miðlun fréttu og upplýsinga er mikilvæg fyrir þau svæði sem þau þjóna. Þannig eru staðbundnir fjölmiðlar í senn vettvangur fyrir opna lýðræðislega umræðu, skoðanaskipti og gagnrýni auk þess sem þeir gegna þýðingarmiklu hlutverki sem upplýsingaveita um menn, atburði og málefni. Þá eru slíkir miðlar mikilvægur hlekkur í að efla staðar- og nærvitund og stuðla þannig að aukinni samheldni íbúa. Hugtakið hefur einkum þýðingu varðandi skilyrði endurgreiðslu og undanþágu frá þeim, sbr. 62. gr. g. líkt og nánar verður rakið í athugasemdum við þá grein frumvarpsins.

Ef þörf krefur mun ráðherra setja nánari reglur um skilgreiningu hugtaka samkvæmt ákvæði þessu.

Um 2. gr.

Í greininni kemur fram að ráðherra geti með reglugerð sett nánari reglur um framkvæmd og málsmeðferð kaflans, þ. á m. um frestun eða hlutfallslega skerðingu á endurgreiðslu kostnaðar sem kann að vera umfram fjárveitingar og um heimild ráðherra til að veita staðbundnum fjölmiðlum viðbótar endurgreiðslu. Þá er gert ráð fyrir að ítarlegri reglur um umsóknarferlið verði settar í reglugerð, t.a.m. um nánari skilgreiningu á hugtökum og endurgreiðsluhæfum kostnaði, aðgreiningu bókhalds og afgreiðslu umsókna ásamt nánari útfærslu á hvaða gögnum skuli skilað með umsókninni.

Um 3. gr.

Um a-lið (62. gr. d).

Markmið frumvarpsins er að styðja við og efla útgáfu á fréttum, fréttatengdu efni og umfjöllun um samfélagsleg málefni. Til að ná því markmiði er gert ráð fyrir að heimilt sé að endurgreiða einkareknum fjölmiðlum hluta þess kostnaðar sem fellur til við öflun og miðlun slíks efnis. Líkt og áður hefur verið rakið gegna einkareknir fjölmiðlar mikilvægu hlutverki í lýðræðissamfélagi. Gert er ráð fyrir því að stuðningur til þeirra verði til þess fallinn að styrkja lýðræðið í landinu og skili sér í vönduðum frétttaflutningi og upplýstri umræðu. Sú leið að endurgreiða einkareknum fjölmiðlum hluta þess kostnaðar sem fellur til við öflun og miðlun fréttu, fréttatengds efnis o.fl. er ekki aðeins hugsuð sem stuðningur við stærri fjölmiðla með sterkar ritstjórnir heldur jafnframt sem stuðningur við smærri miðla, þ.m.t. staðbundna fjölmiðla sem gegna mikilvægu menningar- og lýðræðishlutverki í smærri byggðum. Þess er vænst að endurgreiðslur til einkarekinna fjölmiðla verði hvatning til framleiðslu á vönduðu og faglegu fréttafni, þ.m.t. verkefna á sviði rannsóknarblaðamennsku. Um markmið frumvarpsins vísast að öðru leyti til þess sem rakið er í almennum athugasemdum.

Um b-lið (62. gr. e).

Í greininni er gildissvið frumvarpsins skilgreint. Í 1. mgr. kemur fram að lögin gildi um einkarekna fjölmiðla, sem uppfylla skilyrði 62. gr. g., og miðli efni á íslensku handa almenningi hér á landi, að teknu tilliti til ákvæðis 4. gr. Gildissvið kaflans er samkvæmt þessu bundið við einkarekna fjölmiðla eins og þeir eru skilgreindir í 1. gr. frumvarpsins. Ekki eru gerðar kröfur um hvernig efni er miðlað heldur eru endurgreiðslur til einkarekinna fjölmiðla óháðar tæknilegri útfærslu og gilda því um allt hljóð- og myndefni í læstri eða ólæstri dagskrá, línulegri dagskrá eða eftir pöntun sem og allt ritefni hvort sem því er miðlað á prentuðu eða öðru sambærilegu formi eða með rafrænum hætti. Þessi afmörkun á gildissviði kaflans tekur mið af 3. gr. gildandi laga.

Samkvæmt gildissviði frumvarpsins er gert að skilyrði að það efni sem fjölmiðill miðlar sé á íslensku. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 61/2011 um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls er íslenska þjóðtunga Íslendinga og opinbert mál á Íslandi. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laganna skulu stjórnvöld tryggja að unnt verði að nota þjóðtunguna á öllum sviðum íslensks þjóðlífs. Þá er tekið fram í 5. gr. laganna að ríki og sveitarfélög beri ábyrgð á að varðveita og efla íslenska tungu og skulu sjá til þess að hún sé notuð. Í desember 2018 var lögð fram á Alþingi tillaga til þingsályktunar um að efla íslensku sem opinbert mál á Íslandi. Helstu markmið þingsályktunartillögunnar eru þau að íslenska verði notuð á öllum sviðum samfélagsins, íslenskukennsla verði eflað og framtíð íslenskrar tungu í stafrænum heimi verði tryggð. Í því skyni að ná framangreindum markmiðum er lagt til að unnin verði aðgerðaráætlun til þriggja ára. Hluti aðgerðaráætlunarinnar snýr að menningu og er tekið fram að innlend dagskrárgerð fyrir ljósvakamiðla verði eflað og aðgengi tryggt að fjölbreyttu efni á íslensku. Þá er tekið fram að kostnaður einkarekinna rit- og ljósvakamiðla verði endurgreiddur að hluta.

Fjölmiðlar hafa sem fyrr segir mikilvægu hlutverki að gegna í lýðræðissamfélagi við miðlun upplýsinga og sem vettvangur umræðu og skoðanaskipta. Með aukinni tækni standa Íslendingar frammi fyrir enn meiri áskorun en áður þegar kemur að verndun íslenskunnar. Íslenskt efni í fjölmiðlum skiptir þannig höfuðmáli til að viðhalda tungumálinu. Af þeim sökum er hér gert að skilyrði að efni sé á íslensku en með því er stuðlað að verndun íslenskunnar og eflingu læsis á íslenskri tungu.

Í 2. mgr. ákvæðisins er tekið sérstaklega fram að frumvarpið taki ekki til Ríkisútvarpsins, fjölmiðils í almannabágu, sbr. lög nr. 23/2013.

Um c-lið (62. gr. f).

Í 1. mgr. greinarinnar er lagt til að umsókn um endurgreiðslu, ásamt fylgigögnum, verði send til fjölmiðlanefndar á því formi sem nefndin ákveður. Fram kemur að umsókn, ásamt fylgigögnum, skuli berast eigi síðar en 31. mars ár hvert vegna endurgreiðsluhæfs kostnaðar sem féll til á síðastliðnu ári. Þessi tímasetning fellur saman við árlega skýrslugjöf fjölmiðlaveitna til fjölmiðlanefndar skv. 1. mgr. 23. gr. gildandi laga, en skv. 3. mgr. 23. gr. skal fjölmiðlaveita láta fjölmiðlanefnd í té skýrslu sína skv. 1. mgr. eigi síðar en 31. mars ár hvert vegna nýliðins árs. Ekki eru sett tímamörk um þann frest sem fjölmiðlanefnd hefur til að taka ákvörðun um endurgreiðslu en nefndin er bundin af málshraðareglu stjórnisýslulaga. Gert er ráð fyrir að allar umsóknir verði afgreiddar í einu lagi.

Í 2. mgr. er kveðið á um að ef fjölmiðlaveita starfrækir fleiri en einn fjölmiðil sem uppfyllir skilyrði 62. gr. g skuli umsókn um endurgreiðslu vera sameiginleg vegna þeirra beggja eða allra. Þetta kann að vera raunin á íslenskum fjölmiðlamarkaði þar sem nokkuð er um að sama fjölmiðlaveita starfræki marga fjölmiðla sem eru skráðir eða hafa leyfi til hljóð- og

myndmiðlunar. Sem dæmi um þetta má nefna Sýn hf. (Vodafone), Símann hf., Árvakur hf., Frjálsa fjölmiðlun ehf., Fótspor ehf. o.fl. Samkvæmt fyrirmælum 2. mgr. skulu þær fjölmiðlaveitur sem svo er ástatt um skila sameiginlegri umsókn vegna þeirra fjölmiðla sem þeir starfrækja og uppfylla skilyrði fyrir endurgreiðslu skv. 62. gr. g. Umsóknin skal vera sundurliðuð og í henni skal m.a. koma fram heiti þeirra fjölmiðla sem umsóknin tekur til, upplýsingar um endurgreiðsluhæfan kostnað og fjölda starfsmanna á ritstjórn hvers og eins fjölmiðils.

Samkvæmt 3. mgr. skulu fylgja með umsókn gögn um endurgreiðsluhæfan kostnað fjölmiðils á síðastliðnu ári, sbr. 62. gr. h. Þá kemur fram að endurgreiðsluhæfur kostnaður skuli vera sundurliðaður og aðgreindur frá annarri starfsemi fjölmiðils. Um skýringar á þessu ákvæði vísast að öðru leyti til athugasemda við 62. gr. h.

Í fyrri málslið 4. mgr. er lagt til að fjölmiðlanefnd hafi við mat á umsóknum heimild til að afla álits sérfróða aðila um það hvort skilyrði til endurgreiðslu séu uppfyllt. Sem dæmi má nefna að nefndin getur aflað álits skattayfirvalda, sérfræðinga innan Stjórnarráðs Íslands eða annarra aðila. Tilvik sem gætu fallið hér undir væru t.d. ef reikningar væru óskýrir, einhver ákveðinn kostnaðarliður hærri en almennt telst eðlilegt eða vafi leiki á hvort að skilyrði 62. gr. g. séu uppfyllt o.s.frv. Í síðari málslið 4. mgr. er tekið fram að kostnaður við mat á umsóknum og annarri umsýslu við endurgreiðslur skuli greiddur úr ríkissjóði.

Um d-lið (62. gr. g).

Í greininni eru talin upp þau skilyrði sem þarf að uppfylla til að einkarekinn fjölmiðill geti fengið endurgreiddan hluta kostnaðar skv. 62. gr. i. Skilyrðin þurfa öll að vera uppfyllt og eru ófrávíkjanleg að öðru leyti en því að undantekning er gerð varðandi staðbundna fjölmiðla í 2. mgr. greinarinnar.

Skilyrði 1. mgr. greinarinnar sækja fyrirmynd sína í löggjöf á hinum Norðurlöndum um opinberan stuðning og ívilnanir til einkarekinna fjölmiðla. Sérstaklega hefur verið horft til norskrar og danskrar löggjafar á þessu sviði. Óhjákvæmilegt hefur þó reynst að aðlaga reglurnar að íslenska fjölmiðlamarkaðinum sem er um margt frábrugðinn fjölmiðlaumhverfinu á hinum Norðurlöndunum. Einnig hefur verið höfð hliðsjón af íslenski löggjöf er varðar tímabundnar endurgreiðslur og stuðning á afmörkuðum sviðum svo sem vegna hljóðritunar á tónlist, kvikmyndagerðar á Íslandi og við útgáfu bóka á íslensku, sbr. lög nr. 110/2016, 43/1999 og 130/2018.

Í a-lið 1. mgr. er gert að skilyrði að um sé að ræða endurgreiðsluhæfan kostnað samkvæmt 62. gr. h. Í þessu felst að um sé að ræða beinan launakostnað eða verktakagreiðslur til blaða- og fréttamanna, ritstjóra og aðstoðarritstjóra, myndatökumanna, ljósmyndara og prófarkalesara vegna öflunar og miðlunar á fréttum, fréttatengdu efni og umfjöllun um samfélagsleg málefni. Um skýringar á þessum tölulið vísast að öðru leyti til athugasemda við 62. gr. h.

Í b-lið 1. mgr. er gerð sú krafa að fjölmiðill sé skráður eða hafa leyfi til hljóð- eða myndmiðlunar samkvæmt IV. kafla gildandi laga og uppfylli að öðru leyti skilyrði laganna. Samkvæmt 2. mgr. 10. gr. gildandi laga annast fjölmiðlanefnd m.a. eftirlit með skráningarskyldu og veitingu leyfa til hljóð- og myndmiðlunar og skal tryggja að lögbodnar upplýsingar um alla veitendur fjölmiðlaþjónustu séu til staðar. Þá skal fjölmiðlanefnd fylgjast með því að fjölmiðlaveitur fari að að öðru leyti að fyrirmælum laganna og beita viðurlögum ef við á.

Í c-lið 1. mgr. er gert að skilyrði að fjölmiðill hafi starfað óslitið í tólf mánuði eða lengur fyrir þann tíma er umsókn berst til fjölmiðlanefndar. Þetta skilyrði er að norski fyrirmynd.

Áskilnaður í þessa veru er nauðsynlegur enda ekki unnt að meta hvort öll skilyrði endurgreiðslu séu uppfyllt fyrir en reynsla er komin á starfsemi fjölmiðils.

Í 1. másl. d-liðar er gerð sú krafa að aðalmarkmið prent- og netmiðla sé miðlun fréttá, fréttatengds efnis og umfjöllun um samfélagsleg málefni. Hér er um að ræða grundvallarskilyrði fyrir endurgreiðslu til einkarekinna prent- og netmiðla. Í því felst sá áskilnaður að meginmarkmið þeirra sé miðlun efnis sem hefur það að markmiði að mæta lýðræðislegum, menningarlegum og samfélagslegum þörfum í íslensku samfélagi. Almenn skilgreining á fréttum er að þær séu frásagnir af atburðum eða fyrirbærum sem varðar almenning að mati viðkomandi fjölmiðils. Með fréttatengdu efni er átt við fréttaskýringar, frásagnir og umræður um efni sem er ofarlega á baugi hér á landi eða erlendis hverju sinni. Umfjöllun um samfélagsleg málefni nær til allra hliða samfélagsins en þurfa ekki að tengjast fréttum líðandi stundar.

Rökin fyrir áskilnaði 1. másl. d-liðar eru þau að fréttir, fréttatengt efni og samfélagsleg umræða stuðla að auknu lýðræði með upplýstari og gagnsærri almennri umræðu fyrir almenning. Með því að upplýsa almenning um málefni líðandi stundar, pólitísk álitamál og samfélagsleg málefni stuðla fjölmiðlar að aukinni þekkingu sem leiðir til aukins sjálfstæðis almennings í skoðunarmyndun og þátttöku í opinberum málum eins og t.d. kosningum. Sem dæmi um upplýsingar sem geta skipt almenning máli má nefna almenn umræða um pólitík, efnahagsmál og menningu. Skilyrðið er matskennt og ljóst að það getur verið vandskýrt í takmarkatilvikum. Almennt má þó segja að áskilnaði 1. másl. d-liðar verði mætt með reglubundinni miðlun fjölbreyttra fréttá og fréttatengds efnis í víðum skilningi frá mismunandi sviðum þjóðfélagsins og umfjöllunar um samfélagsleg málefni sem á erindi við almenning. Ekki eru gerðar sérstakar kröfur um efnistöð eða framsetningu fréttáefnis en fjölmiðlar skulu hafa í heiðri lýðræðislegar grundvallarreglur, þ.m.t. mannréttindi og frelsi til orðs og skoðana. Þá er óheimilt að hvetja til refsiverðrar háttsemi eða kynda undir hatursáróður, sbr. 26. og 27. gr. laganna. Fjölmiðill skal jafnframt hafa sett sér reglur um ritstjórnarlegt sjálfstæði, sbr. 24. gr. gildandi laga. Við mat á skilyrðinu er einnig unnt að hafa hliðsjón g-liðar greinarinnar þar sem áskilnaður er gerður um tiltekið hlutfall ritstjórnarefnis í prent- og netmiðlum. Þá er ljóst að af skilgreiningu á hugtakinu fjölmiðill, sbr. 13. tölul. 2. gr. gildandi laga, leiðir að fjölmiðill þarf að lúta ritstjórn til þess að þetta skilyrði teljist uppfyllt. Af þeim áskilnaði leiðir t.a.m. að blogg-síður, gagnaveitur, leitarvélar og samfélagsmiðlar uppfylla að öllu jöfnu ekki skilyrðið, enda lýtur efni á slíkum miðlum almennt ekki ritstjórn. Skilyrði þetta er að norrænni fyrirmynd. Á hinum Norðurlöndunum er markmiðið með styrkjum og ívilnunum til einkarekinna fjölmiðla að styrkja samfélags-, menningar- og lýðræðislegt hlutverk fjölmiðla. Markmiðið með þessu frumvarpi er hið sama. Í Noregi er gerður áskilnaður um að aðalmarkmið fjölmiðils sé framleiðsla á fréttatengdu efni, dreifing fréttá í víðum skilningi og samfélagsleg umræða sem eigi erindi við almenning. Í Danmörku og Svíþjóð er að finna sambærilegan áskilnað þó að blæbrigðamunur sé á orðalagi í löggjöf landanna.

Í 2. másl. d-liðar er það gert að skilyrði að hljóð- og myndmiðlar og aðrir sambærilegar miðlar skuli starfrækja sjálfstæða fréttastofu eða miðla daglega nýjum fréttum, fréttatengdu efni eða umfjöllun um samfélagsleg málefni. Í Danmörku og Noregi gildir sama skilyrði um hljóð- og myndmiðla og aðra sambærilega miðla og gildir um prent- og netmiðla, þ.e. að aðalmarkmið þeirra skuli vera miðlun fréttá, fréttatengds efnis og umfjöllun um samfélagsleg málefni. Strangur mælikvarði hefur verið lagður til grundvallar við mat á því hvort að hljóð- og myndmiðlar og aðrir sambærilegir miðlar uppfylli þetta skilyrði og almennt litið svo á að ljósvakamiðlar sem miðla öðru efni í bland við fréttir og fréttatengt efni uppfylli ekki skilyrðið. Ekki þykir ástæða til að gera sömu kröfur hér á landi. Í því sambandi verður að horfa til

sérstöðu hins íslenska fjölmiðlamarkaðar í samanburði við hin Norðurlöndin sem felst m.a. í smæð markaðarins og sterkri stöðu Ríkisútvarpsins. Aðeins í Danmörku hefur ríkisfréttamiðill álíka stöðu og Ríkisútvarpið varðandi áhorf o.þ.h. Af þessum sökum er aðeins gerð sú krafa í 2. másl. d-liðar að hljóð- og myndmiðlar og aðrir sambærilegir miðlar starfræki annað hvort sjálfstæða fréttastofu eða miðli daglega nýjum fréttum, fréttatengdu efni og umfjöllun um samfélagsleg málefni. Af þessu leiðir að ljósvakamiðlar sem starfrækja sjálfstæða fréttastofu eða miðla daglega nýjum fréttum, fréttatengdu efni og umfjöllun um samfélagsleg málefni uppfylla skilyrði þó að slíku efni sé miðlað í bland við afþreyingar- og dægurefni af ýmsum toga. Rétt er þó að áréttta í þessu sambandi að kostnaður við öflun og miðlun annars efnis en fréttta, fréttatengds efnis og umfjöllunar um samfélagsleg málefni telst ekki til endurgreiðsluhæfs kostnaðar skv. 62. gr. h. og slíkir miðlar eiga því eingöngu rétt til endurgreiðslu hluta kostnaðar sem fellur til við öflun og miðlun þess efnis sem sérstaklega er tilgreint í d-lið ákvæðisins. Kostnaður vegna annars efnis svo sem skemmtipáttta, kvikmynda, þ.m.t. stuttmynda, tónlistar, íþróttta og upptaka eða beinna lýsinga af íþróttaviðburðum fæst því ekki endurgreiddur. Þá er rétt að taka fram að hljóð- og myndmiðlar og aðrir sambærilegir miðlar þurfa að uppfylla skilyrði e-liðar með sama hætti og prent- og netmiðlar. Í því felst að efni sem birtist í slíkum miðlum þarf að vera fjölbreytt og fyrir allan almenning á Íslandi. Af því skilyrði leiðir að hljóð- og myndmiðlar og aðrir sambærilegir miðlar sem miðla nær eingöngu efni af einu afmörkuðu sviði eða fáum sviðum, svo sem trú, tónlist, kvikmyndum o.þ.h., uppfylla ekki skilyrðið.

Fjölmiðlanefnd er ætlað að leggja mat á það hvort að skilyrði d-liðar sé uppfyllt. Við það mat er nefndin bundin af almennum efnisreglum stjórnsýsluréttarins, svo sem jafnræðisreglunni og meðalhófsreglunni svo og öðrum efnisreglum lögfestum og ólögfestum. Telja verður rétt að við mat á því hvort að prent- og netmiðlar uppfylla skilyrði 1. másl. horfi nefndin til þess hvernig sambærileg skilyrði hafa verið túlkuð á hinum Norðurlöndunum, en þar hefur nokkuð strangur mælikvarði verið lagður til grundvallar við mat á þessu skilyrði. Almennt verður því að telja að prent- og netmiðlar sem miðla að stórum hluta afþreyingar- og dægurefni uppfylli ekki skilyrðið. Hið sama á við ef efni í prent- og netmiðlum samanstendur nær eingöngu af auglýsingum, dagskrár- eða öðru kynningarefni. Í tilviki hljóð- og myndmiðla og annarra sambærilegra miðla er ekki unnt að leggja sömu viðmið til grundvallar líkt og áður er rakið. Þegar um slíka miðla er að ræða ber fyrst og fremst að horfa til þess hvort viðkomandi fjölmiðill starfræki sjálfstæða fréttastofu eða miðli daglega fjölbreyttu nýju efni skv. d-lið sem hefur það að markmiði að mæta lýðræðis- og samfélagslegum þörfum í íslensku samfélagi. Þá er rétt að áréttta að af gildissviði frumvarpsins, sbr. 62. gr. e., leiðir að efni skal vera á íslensku. Fréttir, fréttatengt efni og umfjöllun um samfélagsleg málefni á öðrum tungumálum en íslensku njóta því ekki stuðnings samkvæmt frumvarpi þessu.

Í e-lið 1. mgr. er gerður sá áskilnaður að efni sem birtist í fjölmiðli skuli vera fjölbreytt og fyrir allan almenning á Íslandi. Þetta skilyrði er að norskri fyrirmynd en þar er áskilið að fjölmiðill miðli fjölbreyttu úrvali af fréttum og umfjöllun um málefni líðandi stundar frá mismunandi sviðum samfélagsins en ekki nær eingöngu efni af afmörkuðu sviði eða sé hugsað fyrir meðlimi eða starfsmenn fyrirtækja, stofnana og samtaka ýmiss konar.

Skilyrðið er matskennt en almennt má segja að í áskilnaði um fjölbreytileika þess efnis sem birtist í fjölmiðli sé átt við að efnið hafi breiða skírskotun og efnistösk séu almenn og fjölbreytt þannig að birt efni sé ekki nær eingöngu bundið við ákveðið afmarkað eða afmörkuð svið, svo sem menningu, trúmál, íþróttir, matreiðslu, lífstíl eða tísku. Þá er áskilið að efni sem birtist í fjölmiðli sé fyrir allan almenning en ekki skýrt afmarkaða hópa. Fagblöð eða blöð fyrir

einstaka hópa, svo sem stjórnmalaflokka, stéttarfélög eða starfsmenn ákveðinna fyrirtækja, uppfylla því t.a.m. ekki skilyrðið.

Netmiðlar sem miðla aðallega fréttum og fréttatengdu efni myndu að jafnaði uppfylla skilyrðið enda höfða þau gjarnan til breiðs hóps lesenda og efni þeirra gjarnan fjölbreytt. Hið sama á við um almenn dag- og vikublöð. Hér á landi eru ekki mörg dæmi um blöð sem gætu talist falla í flokk svonefndra sérefnisblaða en þau eru þó einhver. Aðgreining á milli blaða að þessu leyti út frá því efni sem í þeim birtist er ekki einhlít og ekki sjálfgefið að blöð sem flokka mætti sem sérefnisblöð uppfylli ekki skilyrði e-liðar. Þvert á móti þarf að fara fram mat á efni þeirra, þ.m.t. hvort blöðin hafi almenna skírskotun og uppfylli þarfir lesenda fyrir almennt efni svo dæmi séu tekin. Ekki er ástæða til að gera jafn strangar kröfur hér á landi við þetta mat eins og gert er á hinum Norðurlöndunum.

Tiltölulega fáar einkareknar útvarps- og sjónvarpsstöðvar hér á landi teljast til almennra stöðva (e. general interest channel). Til þess að falla í þann flokk þarf dagskrá stöðvanna að vera tiltölulega fjölbreytt og samanstanda t.d. af fréttum, umfjöllun um dægur- og samfélagsmál og flutningi skemmtiefnis, auk tónlistar. Líkt og áður er rakið myndu stöðvar af þessu tagi sem miðla blönduðu efni almennt teljast uppfylla skilyrði d-liðar greinarinnar. Það sama á við um skilyrði e-liðar um fjölbreytileika og breiða skírskotun. Aðrar útvarps- og sjónvarpsstöðvar en almennar stöðvar teljast falla í flokk sérefnisstöðva. Á sama hátt og við á um blöð er ekki sjálfgefið að slíkar stöðvar teljist ekki uppfylla skilyrði e-liðar, enda þarf ávallt að fara fram mat á því efni sem miðlað er. Í dæmaskyni má þó nefna að tónlistarstöðvar, kvikmyndastöðvar, trúboðsstöðvar, þjónustustöðvar og íþróttastöðvar uppfylla ekki skilyrðið um fjölbreytileika enda einskorða slíkar stöðvar sig mestmegnis við flutning tiltekinna tegundar af efni sem sniðið er að áhugasviði tiltölulega afmarkaðs hóps. Ýmis takmarkatilvik gætu komið hér til skoðunar svo sem svonefnt talmálsútvarp- og sjónvarp. Ef umræða á slíkum miðlum snýr að stórum hluta að fréttatengdu efni og málefnum líðandi stundar teldust þeir að jafnaði uppfylla skilyrði e-liðar, enda er markmiðið með styrkjum til einkarekinna fjölmiða m.a. sá að styðja við lýðræðislega umræðu.

Staðbundnir fjölmiðlar eru undanþegnir skilyrði e-liðar, sbr. 2. mgr. greinarinnar. Undir þessa undanþágu falla t.d. landshluta, héraðs og bæjarblöð.

Í f-lið 1. mgr. er sett það skilyrði að prentmiðlar komi út að minnsta kosti fjörutíu og átta sinnum á ári en netmiðlar, hljóð- og myndmiðlar og aðrir sambærilegir miðlar skulu miðla nýjum fréttum, fréttatengdu efni eða umfjöllun um samfélagsleg málefni daglega. Í þessu skilyrði felst krafa um lágmarks virkni fjölmiðils en slík viðmið er að finna í sambærilegri löggjöf á hinum Norðurlöndunum. Þau rök búa að baki þessu skilyrði að þeir fjölmiðlar sem miðla efni sjaldnar en viðmið greinarinnar mæla fyrir um geti ekki með fullnægjandi hætti staðið undir því lýðræðislega og samfélagslega hlutverki sem er forsenda endurgreiðslu til einkarekinna fjölmiðla en í því felst m.a. að upplýsa almenning reglubundið um fréttir og málefni líðandi stundar.

Viðmið um prentmiðla er að norski fyrirmynd, en prentmiðlar í Noregi skulu koma út a.m.k. fjörutíu og átta sinnum á ári til að geta notið endurgreiðslu. Þá var einnig horft til þess að samkvæmt alþjóðlegum skilgreiningum geta blöð, sem gefin eru út sjaldnar en vikulega, ekki talist eiginleg fréttablöð. Varðandi aðra fjölmiðla en prentmiðla er áskilið að þeir miðli nýju efni skv. d-lið daglega. Þessi þröskuldur er ekki ýkja hár en ekki þótti ástæða til að notast við önnur viðmið svo sem um fjölda fréttar eða fjölda smella á fréttir hjá netmiðlum, enda gætu slík viðmið skapað óæskilega hvata.

Samkvæmt g-lið 1. mgr. er gerður áskilnaður um tiltekið hlutfall ritstjórnarefnis í prent- og netmiðlum. Hlutfallið er ekki það sama í tilviki svonefndra friðblaða og annarra blaða, en í

báðum tilvikum er áskilið að a.m.k. einn sjötti hluti af ritstjórnarefni byggi á sjálfstæðri frétt- eða heimildaöflun, sbr. h-liður greinarinnar. Sömu skilyrði eiga við um staðbundna fjölmiðla, en áskilið er a.m.k. helmingur ritstjórnarefnis varði útgáfusvæði miðilsins með beinum eða óbeinum hætti.

Skilyrði g-liðar tekur eingöngu til prent- og netmiðla. Hugtakið ritstjórnarefni er skilgreint í 1. gr. frumvarpsins sem allt það efni sem birtist eða miðlað er af fjölmiðli, nema viðskiptaboð og fjarkaup sem miðlað er gegn greiðslu eða öðru endurgjaldi eða til kynningar í eigin þágu. Samkvæmt 40. tölul. 2. gr. gildandi laga teljast m.a. auglýsingar, kostun og vöruinnsetning til viðskiptaboða. Röksemdir að baki áskilnaði g-liðar eru þær að prent- og netmiðlar sem miðla, umfram viðmið ákvæðisins, efni sem teljast til viðskiptaboða og/eða fjarkaupa eigi ekki að njóta opinbers stuðnings. Slíkir fjölmiðlar teldust væntanlega ekki heldur uppfylla það grundvallarskilyrði að hafa það að meginmarkmiði að miðla, fréttum, fréttatengdu efni eða umfjöllun um samfélagsleg málefni, sbr. d-liður.

Skilyrðið á sér fyrirmynd í skandínávískri löggjöf. Í Danmörku og Noregi er áskilið að ritstjórnarefni sé minnst helmingur af því efni sem birtist í fjölmiðli en í Svíþjóð er hlutfallið eilítið hærra eða 55%. Í Danmörku er miðað við að minnst einn sjötti hluti af því efni sem birtist byggi á sjálfstæðri frétt- eða heimildaöflun. Á hinum Norðurlöndunum er ekki gerður greinarmunur á fríblöðum og seldum blöðum en í ljósi sérstöðu hins íslenska fjölmiðlamarkaðar þykir ástæða til að gera slíkan greinarmun hér á landi. Dagblaðamarkaðurinn á Íslandi er um margt einstakur og er nærtækt í því sambandi að benda á að fríblaðið Fréttablaðið er útbreiddasta dagblaðið hér á landi. Blaðinu er dreift á landsvísu og borið endurgjaldslaust í hús til lesenda á höfuðborgarsvæðinu og á Akureyri. Þetta er ólíkt því sem gerist víðast annars staðar þar sem slíkum blöðum er gjarnan dreift staðbundið á fjölförnum samgöngustöðum. Þá er Fréttablaðið fullburðugt dagblað sem flytur fréttir og fjölbreytt annað efni, öndvert við það sem almennt á við um fríblöð annars staðar sem takmarka sig oft á tíðum við hraðsoðið yfirlit og umfjöllun um helstu fréttir.

Samkvæmt 1. másl. g-liðar 1. mgr. skal ritstjórnarefni vera að lágmarki 40% af því efni sem birtist í prentmiðlum sem dreift er endurgjaldslaust til lesenda. Líkt og áður er rakið er hér vísað til svonefndra fríblaða en rannsóknir hafa sýnt að hlutfallslega er meira magn auglýsinga í fríblöðum en í seldum blöðum. Ekki þykir ástæða til að gera jafn ríkar kröfur til hlutfalls ritstjórnarefnis í fríblöðum og öðrum blöðum sökum þess að fyrrnefndu blöðin reisa tilvist sína á sölu auglýsinga. Þá er í þessu sambandi einnig nauðsynlegt að hafa hugfast það sem áður er rakið um sérstöðu hins íslenska dagblaðamarkaðar.

Samkvæmt 2. másl. g-liðar er gert að skilyrði að a.m.k. helmingur af því efni sem birtist í öðrum prentmiðlum en fríblöðum og hjá netmiðlum sé ritstjórnarefni. Þetta hlutfall er hið sama og í Danmörku og Noregi líkt og áður er rakið.

Staðbundnir prent- og netmiðlar skulu lúta sömu skilyrðum um hlutfall ritstjórnarefnis. Það viðbótarskilyrði er þó sett í 3. másl. að minnst helmingur þess varði útbreiðslusvæði miðilsins með beinum eða óbeinum hætti. Með útbreiðslusvæði í þessu sambandi er átt við dreifingarsvæði prentútgáfu viðkomandi miðils. Eðlilegt er að slíkt skilyrði sé sett enda felst mikilvægi staðbundnu miðlanna öðru fremur í miðlun upplýsinga og fréttu frá ákveðnum landsvæðum sem hinir hefðbundnu fjölmiðlar fjalla ekki um með sambærilegum hætti og í minna mæli en hinir staðbundnu.

Gert er ráð fyrir því að eftirlit með því hvort að skilyrði g-liðar sé fullnægt verði í höndum fjölmiðlanefndar sem kanna muni innihald þess efnis sem birtist hjá skráðum prent- og netmiðlum, m.a. með reglubundnum skoðunum. Prent- og netmiðlar teljast uppfylla skilyrðið

ef prófanir fjölmiðlanefndar leiða í ljós að ritstjórnarefni, þ.m.t. sjálfstætt unnið efni, í viðkomandi fjölmiðli sé að meðaltali umfram þau viðmið sem g- og h-liðir áskilja.

Í 1. másl. h-liðar er gerð sú krafa að einn sjötti hluti af ritstjórnarefni sem birtist í prent- og netmiðlum skuli byggja á sjálfstæðri fréttá- eða heimildaöflun. Í 2. másl. er mælt fyrir um að sami áskilnaður sé gerður um fréttir, fréttatengt efni og umfjöllun um samfélagsleg málefni sem miðlað er af hljóð- og myndmiðlum og öðrum sambærilegum miðlum. Þessi viðmið um hlutfall sjálfstæðs unnins ritstjórnarefnis er að danskri fyrirmynd.

Í dæmaskyni má nefna að ritstjórnarefni í prent- og netmiðlum sem ekki uppfyllir þann áskilnað að byggja á sjálfstæðri fréttá- eða heimildaröflun eru t.d. aðsendar fréttatilkynningar sem birtar eru nánast óbreyttar í viðkomandi miðli, aðsendar greinar, lesendabréf, minningargreinar o.þ.h. Hið sama á við um efni sem áður hefur verið birt í öðrum fjölmiðlum og birt er í viðkomandi fjölmiðli óbreytt eða með smávægilegum breytingum.

Í i-lið 1. mgr. er það skilyrði sett að á fjölmiðli skuli starfa að minnsta kosti þrír starfsmenn í fullu starfi við öflun og miðlun efnis skv. d-lið greinarinnar en einn starfsmaður hjá staðbundnum fjölmiðlum. Þetta skilyrði er að danskri fyrirmynd. Rétt þykir að hafa áskilnað um lágmarksfjölda starfsmanna á ritstjórn fjölmiðils en viðmiðin eru ekki þau sömu varðandi staðbundna fjölmiðla og aðra einkarekna fjölmiðla. Varðandi þá síðarnefndu verður að telja eðlilegt að gera þá kröfu að fjölmiðlar hafi náð ákveðinni stærð til að hafa bolmagn til að sinna því lýðræðishlutverki sem er forsenda endurgreiðslu samkvæmt frumvarpinu. Því er miðað við að a.m.k. þrír starfsmenn séu í fullu starfi hjá fjölmiðli til þess að hann geti notið endurgreiðslu. Ekki er ástæða til að gera sömu kröfur varðandi staðbundnu miðlana sem eru gjarnan með fámennar ritstjórnir en sinna þó mikilvægu hlutverki í heimabyggð. Í tilviki staðbundnu fjölmiðlanna er því aðeins gerður áskilnaður um að einn starfsmaður sé í fullu starfi hjá miðlinum við öflun og miðlun efnis skv. d-lið.

Í j-lið er gert að skilyrði að fjölmiðill hafi staðið skil á árlegri skýrslugjöf til fjölmiðlanefndar vegna nýliðins árs skv. 23. gr. gildandi laga og hafi veitt fjölmiðlanefnd fullnægjandi gögn og upplýsingar um eignarhald og/eða yferráð fjölmiðils skv. 4. mgr. 17. gr. laganna.

Líkt og áður er rakið skal fjölmiðlaveita láta fjölmiðlanefnd í té skýrslu eigi síðar en 31. mars ár hvert vegna nýliðins árs en sú tímasetning fellur saman við umsóknarfrest skv. 1. mgr. 62. gr. f. Rétt er að taka fram að samkvæmt 2. mgr. 23. gr. gildandi laga eru fjölmiðlaveitur með skammtímaleyfi, skv. 2. mgr. 16. gr., undanþegnar skýrslugjöf til nefndarinnar. 4. mgr. 17. gr. gildandi laga kveður svo á um að skylt sé að veita fjölmiðlanefnd öll gögn og upplýsingar svo að rekja megi eignarhald og/eða yferráð til einstaklinga, almennra félaga, opinberra aðila og/eða þeirra sem veita þjónustu fyrir opinbera aðila og getur fjölmiðlanefnd hvenær sem er krafist þess að framangreindar upplýsingar skuli veittar.

Ef fjölmiðill vanrækir að láta fjölmiðlanefnd í té skýrslu skv. 23. gr. eða veitir fjölmiðlanefnd ekki fullnægjandi upplýsingar skv. 4. mgr. 17. gr. laganna skal umsókn hafnað. Fjölmiðlanefnd leggur mat á það hvaða upplýsingar teljast fullnægjandi í þessu sambandi. Strangt mat skal vera á þessu atriði, enda er æskilegt að gerðar séu ríkar kröfur til gagnsæis á eignarhaldi þeirra fjölmiðla sem sækja um endurgreiðslur úr ríkissjóði. Nauðsynlegt er að hafið sé yfir allan vafa hver sé raunverulegur eigandi fjölmiðilsins. Ef eftir því verður óskað ber fjölmiðli að veita fjölmiðlanefnd þær upplýsingar um eignarhald fjölmiðils sem nefndin óskar, s.s. með framlagningu kaupsamninga um hlutfé, hluthafasamkomulaga, lánasamninga og annarra gagna sem varpað geta ljósi á raunverulegt eignarhald fjölmiðils.

Í k-lið er gerð sú krafa að fjölmiðill sé ekki í vanskilum við opinbera aðila vegna opinberra gjalda eða afdreginna iðgjalda til lífeyrissjóða. Gerð er krafa um að sýnt sé fram á slíkt með

staðfestingu á skuldastöðu við opinbera aðila og lífeyrissjóði þegar umsókn er send til fjölmiðlanefndar.

Í 2. mgr. kemur fram að staðbundnir fjölmiðlar séu undanþegnir skilyrðum e. liðar 1. mgr. greinarinnar. Nauðsynlegt er að gera slíka undanþágu í tilviki staðbundinna fjölmiðla enda miðla þeir aðallega fréttum og fréttatengdu efni er varða nánar tilgreint landsvæði auk þess sem útgáfusvæði staðbundinna prentmiðla er afmarkað. Í þeim skilningi eru staðbundnir miðlar ekki fyrir allan almenning í landinu. Vegna mikilvægis hinna staðbundnu miðla m.a. fyrir dreifðari byggðir í landinu er ástæða til að gera undantekningu frá e-lið 1. mgr. að þessu leyti.

Um e-lið (62. gr. h).

Í greininni er fjallað um endurgreiðsluhæfan kostnað samkvæmt frumvarpi þessu. Lagt er til að einungis verði heimilt að reikna endurgreiðslufjárhæðina af ákveðnum skilgreindum kostnaðarliðum sem sannanlega falla undir ákvæðið. Það er almennt skilyrði að um sé að ræða útgjöld sem yrðu talin frádráttarbær rekstrarkostnaður samkvæmt lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt. Hliðstætt skilyrði kemur t.a.m. fram í lögum um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi.

Í a-lið 1. mgr. ákvæðisins er lagt til að beinn launakostnaður einkarekinna fjölmiðla vegna öflunar og miðlunar á efni skv. d-lið 1. mgr. 62. gr. g. falli undir endurgreiðsluhæfan kostnað. Hugtakið launakostnaður tekur hvort tveggja til launa og launatengdra gjalda. Um er að ræða heildarlaun fjölmiðils til nánar tilgreindra starfsmanna á ritstjórnnum, þ.e. blaða- og fréttamanna, ritstjóra og aðstoðarritstjóra, myndatökumanna, ljósmyndara og prófarkalesara, vegna öflunar og miðlunar á efni skv. d-lið 1. mgr. 62. gr. g. Um tæmandi talningu er að ræða. Í því felst að launakostnaður til annarra en þeirra sem tilgreindir eru sérstaklega í greininni fellur utan endurgreiðsluhæfs kostnaðar í skilningi ákvæðisins. Sem dæmi má nefna að vinna starfsmanna við almenna stjórnun fjölmiðils, auglýsinga- eða kynningarmál eða dreifingu og sölu fellur ekki undir endurgreiðsluhæfan kostnað. Einnig fellur utan ákvæðisins vinna upptökustjóra, myndstjórnar- og myndvinnslufólks og forritara. Hið sama á við prentkostnað og annan hliðstæðan kostnað.

Á sama hátt og í a-lið er í b-lið greinarinnar lagt til að beinn kostnaður fjölmiðla vegna vinnu verktaka við öflun og miðlun efnis skv. d-lið 1. mgr. 62. gr. g. falli undir þann kostnað sem fæst endurgreiddur. Um er að ræða aðkeypta vinnu frá verktökum sem fellur undir þá verkþætti sem getið er um í a-lið, þ.e. vinna sjálfstætt starfandi blaða- og fréttamanna, ritstjóra og aðstoðarritstjóra, myndatökumanna, ljósmyndara og prófarkalesara. Frádráttarbær virðisaukaskattur, innskattur, sbr. 3. mgr. 15. gr. 16. gr. laga nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, telst ekki til endurgreiðsluhæfs kostnaðar samkvæmt frumvarpi þessu.

Umsækjanda ber að sýna fram á að launa- og verktakagreiðslur hafi verið greiddar. Rétt er áréttá að endurgreiðslur vegna launa- eða verktakagreiðslna til þeirra aðila sem tilgreindir eru í a- og b-lið 1. mgr. eru bundnar því ófrávíkjanlega skilyrði að vinna þessara aðila sé vegna öflunar og miðlunar á fréttum, fréttatengdu efni eða umfjöllunar um samfélagsleg málefni og að efnið hafi sannarlega verið birt eða því miðlað. Af þessu leiðir að laun eða verktakagreiðslur til framangreinda starfsmanna á ritstjórnnum sem ekki sinna slíkum verkefnum telst ekki til endurgreiðsluhæfs kostnaðar. Sem dæmi um þetta má nefna vinnu vegna kostaðs efnis, dægurefnis o.þ.h. Um þetta vísast að öðru leyti til umfjöllunar um g-lið 1. mgr. 62. gr. g. Þá er rétt að taka sérstaklega fram að umsækjandi getur vitaskuld ekki fengið endurgreiddan oftan en einu sinni kostnað vegna vinnu sama starfsmanns. Dæmi um þetta er t.d. blaðamaður sem þiggur laun frá umsækjanda sem starfrækir fleiri en einn fjölmiðil og ritar fréttir bæði í prent-

og netmiðil eða ljósmyndari í sömu stöðu sem tekur ljósmyndir sem birtar eru í prent- og netútgáfu viðkomandi fjölmiðils.

Í 2. mgr. er tekið sérstaklega fram að laun og verktakagreiðslur teljist eingöngu til endurgreiðsluhæfs kostnaðar séu þau sannanlega skattlögð hér á landi.

Strangt mat skal vera á því hvort kostnaður telst endurgreiðsluhæfur samkvæmt þessari grein. Ef þörf krefur mun ráðherra setja nánari reglur um endurgreiðsluhæfan kostnað samkvæmt ákvæði þessu.

Um f-lið (62. gr. i).

Í 1. mgr. greinarinnar er lagt til að heimilað verði að endurgreiða úr ríkissjóði að hámarki 25% af beinum launakostnaði og verktakagreiðslum, sbr. 62. gr. h., til fjölmiðils sem fellur til við öflun og miðlun fréttu, fréttatengds efnis og umfjöllun um samfélagsleg málefni, þó ekki hærrí en 50 milljónir króna til hvers umsækjanda á ári hverju. Ákvæði þetta er að danskri fyrirmynd. Sambærileg viðmið um hlutfall af kostnaði er einnig að finna í lögum nr. 43/1999 um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi, lögum nr. 110/2016 um tímabundnar endurgreiðslur vegna hljóðritunar á tónlist og lögum nr. 130/2018 um stuðning við útgáfu bóka á íslensku. Þá er í greininni sett þak á endurgreiðslu til hvers umsækjanda. Þannig getur hver umsækjandi ekki fengið hærrí endurgreiðslu en 50 milljónir króna á ári hverju. Í þessu sambandi er rétt að áréttu að skv. 2. mgr. 62. gr. f. skal fjölmiðlaveita sem starfrækir fleiri en einn fjölmiðil sem uppfyllir skilyrði 62. gr. g. sækja um sameiginlega vegna þeirra beggja eða allra. Fjölmiðlaveitur sem svo er ástatt um geta því ekki fengið samanlagt hærrí endurgreiðslu en 50 milljónir króna vegna þeirra fjölmiðla sem þeir starfrækja.

Nauðsynlegt þykir að setja þak á endurgreiðslur enda er stuðningi við einkarekna fjölmiðla sniðinn ákveðinn útgjaldarammi út frá fjárlögum hvers árs auk þess sem horfa verður til reglna EES-samningsins um ríkisstyrki. Nánar er fjallað um ríkisstyrkjareglur EES-samningsins í almennum athugasemdum.

Í 2. mgr. kemur fram að ef fjölmiðlanefnd telur umsókn uppfylla skilyrði fyrir endurgreiðslu skuli hún ákvarða fjárhæð endurgreiðslu en ella skuli umsókn hafnað. Fjárhæðin getur verið lægri en samkvæmt umsókn ef nefndin fellst ekki á alla kostnaðarliði. Teljist skilyrði ekki uppfyllt skal umsókn hafnað.

Af 2. mgr. 7. gr. og 1. mgr. 55. gr. gildandi laga leiðir að ákvarðanir fjölmiðlanefndar um endurgreiðslur eru fullnaðarúrlausnir á stjórnarsýslusviði og sæta ekki stjórnarsýslukæru. Ekki er talin ástæða til að gera undantekningu að þessu leyti vegna þeirra ákvarðana sem fjölmiðlanefnd tekur samkvæmt þessu frumvarpi. Öll lönd innan Evrópu hafa sjálfstæðar fjölmiðlastofnanir eða nefndir sem njóta sjálfstæðis í þeim skilningi að þær eru ekki hluti af ráðuneytinum og njóta þannig sjálfstæðis gagnvart hinu pólitíska valdi. Til að tryggja eins og kostur er slíkt sjálfstæði er nauðsynlegt að ákvarðanir fjölmiðlanefndar samkvæmt frumvarpi þessu séu fullnaðarúrskurðir á stjórnarsýslustigi. Áréttu ber í þessu sambandi rétt aðila til að bera ákvarðanir fjölmiðlanefndar undir dómstóla innan þess málshöfðunarfrests sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 55. gr. gildandi laga. Réttaröryggis er því gætt í hvívetna þó að ákvörðunum fjölmiðlanefndar samkvæmt þessum kafla verði ekki skotið til æðra setts stjórnvalds.

Sú meginregla kemur fram í 3. mgr. að berist umsókn um endurgreiðslu síðastliðins árs eftir 31. mars skuli vísa henni frá. Sú undantekning skal þó vera frá þeirri meginreglu að ef umsækjandi færir gildar ástæður fyrir töfunum geti nefndin tekið umsókn hans til afgreiðslu. Nefndin metur það í hverju tilviki fyrir sig hvað telja skuli gildar ástæður í þessu sambandi en um strangt mat er að ræða samkvæmt þessari málsgrein.

Í 4. mgr. ákvæðisins kemur fram að stjórn eða framkvæmdastjóri fjölmiðils skuli staðfesta að upplýsingar og gögn vegna umsóknar séu í samræmi við ákvæði laganna og reglugerðar skv. 62. gr. laganna. Ef sótt er um endurgreiðslu fyrir hærri fjárhæð en 12 millj. kr. skulu gögn og upplýsingar um endurgreiðsluhæfan kostnað skv. 62. gr. h. jafnframt vera staðfest af endurskoðanda, skoðunarmanni eða viðurkenndum bókara. Talið er að slíkt skilyrði sé nauðsynlegt sé gerð krafa um endurgreiðslu fyrir fjárhæð umfram þessi mörk.

Þá segir í 5. mgr. að í því skyni að sannreyna endurgreiðsluhæfan kostnað skv. 62. gr. h. geti nefndin óskað eftir viðeigandi upplýsingum frá umsækjanda, til að mynda virðisaukaskattsskýrslum sem og bókhaldi hans.

Fram kemur í 6. mgr. að séu gögn um endurgreiðsluhæfan kostnað skv. 62. gr. h. ófullnægjandi skuli nefndin veita umsækjanda frest til að skila inn fullnægjandi gögnum. Berist nefndinni ekki fullnægjandi gögn að loknum veittum fresti eða bendi gögn málsins til þess að kostnaðaruppgjör sé ekki í samræmi við ákvæði laga þessara skuli hún hafna beiðni um endurgreiðslu.

Í 7. mgr. er ákvæði sem heimilar endurupptöku ákvörðunar fjölmiðlanefndar um endurgreiðsluhæfan kostnað komi í ljós að endurgreiðsla til umsækjanda hafi verið of há. Þetta gæti gerst hvort sem er vegna villna sem upp geta komið í forsendum útreiknings eða vegna orsaka sem rekja má til umsækjanda. Gert er ráð fyrir því að fjölmiðlanefnd annist undirbúning og framkvæmd endurákvörðunar. Í því skyni skal nefndin afla nauðsynlegra gagna og gefa aðilum kost á að koma að sínum sjónarmiðum áður en ákvörðun verður tekin. Leiði endurákvörðun til lækkunar skal umsækjandi skila þeirri fjárhæð sem umfram er í ríkissjóð innan 10 daga frá því að tilkynnt var um ákvörðunina. Hæfilegt er talið að heimild til endurupptöku við aðstæður sem þessar standi í fjögur ár frá upphaflegri ákvörðun fjölmiðlanefndar.

Um g-lið (62. gr. í).

Í greininni er mælt fyrir um að hafi umsækjandi hlotið styrk frá opinberum aðilum vegna efnis skv. d-lið 1. mgr. 62. gr. g., dragist sá styrkur frá þeirri fjárhæð sem telst endurgreiðsluhæfur kostnaður skv. 62. gr. h. Er þetta gert til þess að koma í veg fyrir að hið opinbera styrki sama efni oftast en einu sinni. Gildissvið greinarinnar er bundið við opinbera aðila. Styrkir frá einkasjóðum eða einkaaðilum dragast því ekki frá þeirri fjárhæð sem telst endurgreiðsluhæfur kostnaður.

Um h-lið (62. gr. j).

Í 1. mgr. kemur fram að löggin taki gildi 1. janúar 2020 en taki til kostnaðar sem fellur til frá og með rekstrarárinu 2019. Sú tímasetning miðar að því að búið verði að undirbúa framkvæmd laganna, svo sem með setningu reglugerðar, sbr. 2. gr. frumvarpsins, og finna þeim stað innan útgjaldaramma þessa málaflokks ráðherra menningarmála í fimm ára fjármálaáætlun sem og í fjárlögum. Þá er nauðsynlegt að samþykki ESA liggi fyrir áður en þær ríkisástoðarráðstafanir sem felast í frumvarpinu koma til framkvæmda.

Lagt er til að löggin komi til endurskoðunar fyrir 31. desember 2024. Tímabilið fram að endurskoðun laganna er í samræmi við ríkisstyrkjareglur EES-samningsins en þær gera ráð fyrir að metið verði hvort markmiðum með lagasetningunni hafi verið náð og hvort þörf sé fyrir áframhaldandi stuðningi og þá í hvaða formi. Tekið er sérstaklega fram að endurgreiðslubeiðnir sem samþykktar hafa verið fyrir þau tímamörk skuli halda gildi sínu.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að ráðherra skuli láta gera úttekt á árangri stuðningsins við einkarekna fjölmiðla fyrir lok árs 2023. Í árangursmatinu verður skoðað hvort stuðningskerfið

hafi náð fram því markmiði að styðja við einkarekna fjölmiðla og efla útgáfu á fréttum, fréttatengdu efni og umfjöllun um samfélagsleg málefni. Í því sambandi skal m.a. skoða hvort stuðningskerfið hefur haft í för með sér aukningu á miðlun fréttu og fréttatengds efnis einkarekinna fjölmiðla, hvort starfsfólki á ritstjórnnum fjölmiðla hafi fjölgað og fleiri þáttum. Ríkisstyrkjareglur EES-samningsins, ákvæði 1. gr. laga um opinber fjármál um skilvirka og hagkvæma opinbera fjárstjórn og úttekt ráðherra á árangri stuðningsins verða grundvöllur endurskoðunar laganna fyrir lok ársins 2024.