



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Þriðjudagurinn, 18. júní, 2013

Ákvörðun nr. 20/2013

## **Beiðni um undanþágu vegna samræmdra mælinga á notkun almennings á vefmiðlum á Íslandi**

### **I.**

#### **Erindið**

Með bréfi frá Markaðs- og miðlarannsóknnum ehf. (hér eftir MMR), dags. 1. október 2012, var óskað eftir undanþágu samkvæmt 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 fyrir samstarfi MMR og tiltekinna vefmiðla og þjónustuaðila vegna auglýsingabirtinga (birtingaraðilar) um mælingar á notkun almennings á vefmiðlum á Íslandi. Með mælingunni verða samræmd gögn um heimsóknir á íslensk vefsvæði, sem þegar er aflað af fyrirtækinu Modernus ehf., og gögn um lýðfræðilega þætti sem aflað er með spurningakönnunum sem MMR munu framkvæma. Samkvæmt MMR er um að ræða svokallaða „innihaldslýsingu“ á notendum umræddra vefmiðla. Við meðferð málsins fyrir Samkeppniseftirlitinu hefur MMR, framkvæmdaraðili mælinganna, verið í forsvari fyrir aðila að samstarfinu. Þá hefur Samkeppniseftirlitið átt fundi með fulltrúum aðila að samstarfinu um mælingarnar.

MMR eru fyrirtæki sem býður upp á alhliða þjónustu á sviði markaðsrannsókna á Íslandi. Aðrir aðilar að samstarfinu eru tilteknir vefmiðlar á Íslandi og þjónustuaðilar vegna auglýsingabirtinga.

Samstarfið byggir á samningi verkkaupa, þ.e. Árvakurs hf., 365 miðla ehf., Vefpressunar ehf., DV ehf., Já upplýsingaveitna hf., Fótbolta ehf., ABS-fjölmiðlahúss ehf., Auglýsingarmiðlunar ehf., Birtingarhússins ehf., H:N markaðssamskipta ehf., MediaCom Íslandi ehf. og Ratsjár ehf. við MMR, dags. 1. nóvember 2012, um samræmdar mælingar á notkun almennings á vefmiðlum á Íslandi. Samningurinn var gerður við MMR í kjölfar tilboðsferlis verkkaupa um mælingar á notkun almennings á vefmiðlum á Íslandi.

Tilgangur samstarfsins er að afla gagna sem geri fjölmiðlum og birtingarfyrirtækjum fært að gera áætlanir um auglýsingabirtingar þannig að fyrirfram sé vitað hve oft og til hverra auglýsingar séu líklegar að ná. MMR telja að unnt sé að lýsa könnuninni sem nokkurs



konar innihaldslýsingu á fjölmiðlum sem sé kaupendum auglýsinga nauðsynleg. Tilgangur könnunarinnar sé þannig tvíþættur:

- „1. Að afla gagna um notendur íslenskra vefmiðla svo hægt sé að greina heimsóknir eftir lýðfræðilegum breytum svo sem búsetu, aldri, kyni, menntun og tekjum.*
- 2. Afla gagna sem nýtast við gerð birtingaráætlana.“*

Aðferðafræðin byggi á því að sameina og kvarða saman samræmdar mælingar á heimsóknum og flettingum á vefsvæðum vefmiðla, sem þegar sé sinnt af Modernus ehf. ([www.veflistinn.is](http://www.veflistinn.is)), og spurningalistakönnun þar sem lýðfræðileg gögn um notendurnar komi fram. Með þessu telja MMR að stuðlað sé að bættri framleiðslu og dreifingu á vöru eða þjónustu eða tæknilegar og efnahagslegar framfarir eflar í skilningi a. liðar 15. gr. samkeppnislaga. Með því að sameina þessa tvo þætti, þ.e. vefmælingar og spurningalistakönnunina, sé stuðlað að því að mögulegt sé að gera betri áætlanir um auglýsingabirtingar enda fyrirséð til hverra þær myndu ná.

Þá verði að telja að neytendum sé veitt sanngjörn hlutdeild í ávinningi sem af könnuninni gæti hlotist í skilningi b. liðar 15. gr. samkeppnislaga. Niðurstaða könnunarinnar myndi skila sér til neytenda með þeim hætti að þeir sem reki fjölmiðlaveitur og auglýsi þar myndu hafa dýpri og heildstæðari þekkingu á neytendum vefmiðla. Þannig væri unnt að laga vöruna, þ.e. vefmiðlana, betur að þörfum neytenda. Niðurstaða könnunarinnar myndi stuðla að því að bæta þjónustu vefmiðla og kaupenda auglýsinga. Slíkt gagnist neytendum og stuðli að efnahagslegum framförum í skilningi a. og b. liðar 15. gr.

MMR telja að ekki verði séð með hvaða hætti könnunin myndi verða til þess að setja höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð í skilningi c. liðar 15. gr. samkeppnislaga. Um sé að ræða hlutlausan samstarfssamning við þriðja aðila, þ.e. MMR, um að framkvæma könnun og ekkert í samningnum meini samningsaðilum að eiga sambærileg viðskipti við aðra aðila. Þá verði ekki heldur séð að könnunin muni veita fyrirtækjunum færi á því að koma í veg fyrir samkeppni að því er varði verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða í skilningi d. liðar 15. gr. laganna. Könnunin muni greina upplýsingar um notendur vefmiðla í þeim tilgangi að geta kynnt kaupendum auglýsinga betur þann markað sem aðgangur er seldur að með sölu auglýsinga í vefmiðlum. Gert sé ráð fyrir því að fleiri aðilar geti tekið þátt í könnuninni gegn því sanngjarna skilyrði að þeir taki þátt í kostnaði, m.ö.o. að kostnaður vegna þeirra bitni ekki á öðrum samstarfsaðilum.

MMR muni sjá um úrvinnslu gagna og ekki komi til frekari samskipta á milli fyrirtækjanna vegna framkvæmdar könnunarinnar. Könnuninni svipti til verkefnis sem Capacent ehf. hafi umsjón með vegna mælinga á notkun sjónvarps- og útvarpsstöðva, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 61/2008. Að mati MMR sé erfitt fyrir hvern og einn vefmiðil að gera samning við margmiðlunar- og ráðgjafarfyrirtæki um framkvæmd kannana sem þessarar. Kostnaður og umfang sé svo mikið að telja verði að aðkoma þessa fjölda fyrirtækja á markaðnum sé nauðsynleg. Þar sem þátttaka í könnuninni standi öðrum aðilum til boða og samstarfinu sé á engan hátt ætlað að hafa raskandi áhrif á samkeppni



heldur stuðla að jákvæðum efnahagslegum áhrifum verði að telja að skilyrðum fyrir undanþágu skv. 15. gr. samkeppnislaga sé mætt.

## 1. Málavextir og málsmeðferð

Við meðferð málsins hefur Samkeppniseftirlitið átt fundi með fulltrúum aðila að samstarfinu, fjölmiðlanefnd og mennta- og menningarmálaráðuneytinu. Þá hefur Samkeppniseftirlitið óskað eftir umsögn um samstarfið frá helstu vefmiðlum sem ekki eru aðilar að samstarfinu. Jafnframt hefur Samkeppniseftirlitið leitað umsagna MMR, fjölmiðlanefndar og vefmiðla um drög að skilyrðum sem mögulega væri unnt að setja samstarfinu.

Með bréfi, dags. 8. nóvember 2012, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir frekari rökstuðningi MMR fyrir því hvernig samstarfið um mælingarnar uppfylli skilyrði a. – d. liða 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga. Jafnframt var óskað eftir ýmsum upplýsingum um m.a. framkvæmd, aðgang nýrra aðila og kostnað vegna verkefnisins. Svar MMR barst með bréfi, dags. 19. nóvember 2012. Þá átti Samkeppniseftirlitið fundi með MMR þann 22. nóvember og 18. desember 2012 þar sem farið var yfir efni samstarfsins og þau samkeppnislegu vandamál sem kunna að leiða af slíku samstarfi.

Við meðferð málsins hafði Samkeppniseftirlitið til hliðsjónar ákveðin vandamál sem upp hafa komið vegna sambærilegs samstarfs sem veitt var undanþága fyrir með ákvörðun eftirlitsins nr. 61/2008, *Ósk um undanþágu frá ákvæði samkeppnislaga um bann við samstarfi keppnauta vegna samnings Capacent ehf., Ríkisútvarpsins ohf., 365 miðla ehf. og Skjásins miðla ehf. um rafrænar mælingar á fjölmiðlanotkun*, en Samkeppniseftirlitinu hafa borist ábendingar um að framkvæmd þess samstarfs kunni að hamla aðgengi nýrra aðila að fjölmiðlamarkaðinum.

Með bréfi til MMR, dags. 3. janúar 2013, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir því að MMR útskýrðu hvernig nánar tiltekin atriði yrðu tryggð í samstarfinu. Meðal annars var óskað eftir skýringum á því hvernig tryggt yrði að samstarfið legði ekki óþarfa höft á samkeppni, að nýir vefmiðlar og birtingaraðilar kæmst að samstarfinu og að kostnaður vegna verkefnisins leiddi ekki til verulegra aðgangshindrana fyrir minni vefmiðla. Svör MMR bárust með bréfi, dags. 22. janúar 2013.

Með bréfum, dags. 17. janúar 2013, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir umsögn um samstarfið frá ellefu keppnautum þeirra aðila sem að samstarfinu standa. Athugasemdir við samstarfið bárust frá þremur aðilum og voru þær sendar MMR til umsagnar með bréfi, dags. 12. febrúar 2013. Í athugasemdum umsagnaraðila kom m.a. fram að hætta væri á því að sambærileg vandamál myndu skapast og við mælingar á ljósvakamiðlum, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 61/2008. Þau vandamál felist einkum í því að um verði að ræða lokaðann hring vefmiðla sem aðrir keppnautar komist ekki að vegna tilhögunar samstarfsins. Þeir sem nýti sér upplýsingarnar séu ekki upplýstir um að aðeins sé um að ræða mælingu á afmörkuðum hluta vefmiðla á Íslandi. Ekkert tillit verði tekið til þeirra vefmiðla sem komi til með að standa utan samstarfsins. Ef veita eigi undanþágu fyrir samstarfinu þurfi að vera auðvelt og ekki of dýrt fyrir nýja aðila að ganga inn í



samstarfið. Þá kom jafnframt fram að setja verði spurningamerki við að heimila víðtækt samstarf þetta margra fjölmiðlafyrirtækja og birtingarhúsa um vefmælingar. Slíkt samstarf hljóti að leiða til þess að þeir miðlar sem ekki séu inni í svo stórrí könnun á notkun vefmiðla verði afskiptir varðandi upplýsingar sem síðan yrði þeim þrándur í götu við öflun auglýsinga til birtingar og myndu ekki njóta sannmælis þegar kæmi að ráðstöfun fyrirtækja á auglýsingafé sínu. Samkeppniseftirlitið hefur leitast við að tryggja að komið sé til móts við sjónarmið umsagnaraðila, að því marki sem nauðsynlegt er talið, með skilyrðum, sbr. nánari umfjöllun hér á eftir.

Sjónarmið MMR vegna athugasemda umsagnaraðila bárust með bréfi, dags. 14. febrúar 2013. Í kjölfarið hefur Samkeppniseftirlitið leitað umsagnar MMR, þeirra aðila sem höfðu tjáð sig um samstarfið og fjölmiðlanefndar um drög að mögulegum skilyrðum sem unnt væri að setja samstarfinu.

## II.

### Niðurstaða

Þeir aðilar sem að umræddu samstarfi standa telja það leiða til tækniframfara sem séu atvinnulífínu og neytendum til hagsbóta. MMR telja einsýnt að samstarfið uppfylli skilyrði a.-d. liða 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga. Það er mat MMR að til þess að auglýsendur kaupi birtingu á auglýsingum í fjölmiðlum sé nauðsynlegt að birtingaraðilar og fjölmiðlar hafi ítarlegar, hlutlausar upplýsingar um notendur fjölmiðlanna. Án slíkra upplýsinga geti auglýsendur ekki tekið upplýstar ákvarðanir um kaup á birtingu auglýsinga. Þetta eigi við um kaup á auglýsingabirtingu með sama hætti og þegar neytendur geti ekki tekið upplýsta ákvörðun um kaup á matvöru án þess að hún sé seld eftir máli eða vog. Lýsa megi þessari könnun á notkun vefmiðla sem „innihaldslýsingu“ á þeirri vöru sem viðkomandi vefmiðlar bjóði til sölu. Án slíkrar samræmdrar mælingar geti vefmiðlar ekki veitt hlutlausar og ítarlegar upplýsingar um notendur sína.

Eins og fram hefur komið veitti Samkeppniseftirlitið undanþágu fyrir sambærilegu samstarfi vegna mælingar á notkun fjölmiðla með ákvörðun eftirlitsins nr. 61/2008, *Ósk um undanþágu frá ákvæði samkeppnislaga um bann við samstarfi keppinauta vegna samnings Capacent ehf., Ríkisútvarpsins ohf., 365 miðla ehf. og Skjásins miðla ehf. um rafrænar mælingar á fjölmiðlanotkun*. Eftir að sú undanþága var veitt hafa komið fram athugasemdir um að framkvæmd og túlkun mælinganna kunni að hamla aðgengi nýrra aðila að fjölmiðlamarkaðnum.

Við meðferð og úrlausn þessa máls hefur Samkeppniseftirlitið haft hliðsjón af helstu athugasemdum sem gerðar hafa verið vegna samstarfs um mælingar á ljósvakamiðlum.

#### 1. Ákvæði 10. gr. samkeppnislaga og samstarfið í því ljósi

Í máli þessu óska MMR, tilteknir vefmiðlar og birtingaraðilar auglýsinga eftir undanþágu frá bannákvæði 10. gr. samkeppnislaga á grundvelli 15. gr. laganna vegna samstarfs þeirra um mælingar á notkun almennings á vefmiðlum á Íslandi.



Samkvæmt 10. gr. samkeppnislaga er lagt bann við öllum samningum milli fyrirtækja sem hafa það að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni raskað. Í ljósi þess að í samningi þeim sem hér er til skoðunar felst samstarf Árvakurs hf., 365 miðla ehf., Vefpressunar ehf., DV ehf., Já upplýsingaveitna hf. og Fótbolta ehf. sem eru keppinautar á vefmiðlamarkaði, og samstarf ABS-fjölmiðlahúss ehf., Auglýsingarmiðlunar ehf., Birtingarhússins ehf., H:N markaðssamskipta ehf., MediaCom Íslandi ehf. og Ratsjár ehf. sem eru keppinautar á sviði birtingarþjónustu vegna auglýsinga, verður að taka afstöðu til þess hvort samstarfið fari gegn 10. gr. samkeppnislaga.

Fyrir liggur að gerður hefur verið samningur á milli aðila um samstarf um samræmdar mælingar á notkun almennings á vefmiðlum á Íslandi. Kemur hér einkum til skoðunar hvort samstarfið geti leitt til skaðlegrar röskunar á samkeppni á viðkomandi mörkuðum.<sup>1</sup> Í því sambandi verður fyrst að skilgreina viðkomandi markaði.

## 2. Markaðir málsins

Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Hagfræðileg rök leiða því til þess að skoða verður viðkomandi markað út frá a.m.k. tveimur sjónarhornum, annars vegar vöru- eða þjónustumarkaðnum og hins vegar landfræðilega markaðnum.

Með viðkomandi vörumarkaði er átt við markað fyrir allar vörur og þjónustu sem neytendur líta á sem staðgönguvörur eða staðgönguþjónustu vegna eiginleika, verðs og áformaðrar notkunar, sbr. 4. gr. samkeppnislaga. Staðgönguvara eða -þjónusta er vara eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarrar vöru eða þjónustu.

Til landfræðilegs markaðar telst það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki eru viðriðin framboð og eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem samkeppnisskilyrði eru nægilega lík og sem unnt er að greina frá nærliggjandi svæðum, einkum vegna þess að samkeppnisskilyrði eru greinilega frábrugðin á þeim svæðum.

Að mati Samkeppniseftirlitsins mun samstarfið einkum koma til með að hafa áhrif á eftirfarandi markaði:

- Markaði fyrir fjölmiðlamælingar á Íslandi, nánar tiltekið markaðnum fyrir kannanir og mælingar á notkun vefmiðla á Íslandi.
- Markaði sem tengjast starfsemi vefmiðla og þá sérstaklega markaðnum fyrir auglýsingar í vefmiðlum og markaðnum fyrir útgáfu vefmiðla á Íslandi.
- Markaði fyrir þjónustu vegna birtingar auglýsinga.

Telja verður að markaðurinn fyrir fjölmiðlamælingar feli í sér þá þjónustu að mæla notkun ákveðinna fjölmiðla (e. *Media measurement services*).<sup>2</sup> Framkvæmdastjórn ESB

<sup>1</sup> Sbr. t.d. dóm undirréttar EB í máli nr. T-374-94 *European Night Services v. Commission* [1998] 5 CMLR 718.

<sup>2</sup> Sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 61/2008.



hefur fjallað um markaðinn fyrir mælingar á notkun fjölmiðla í nokkrum málum sem varða samruna og sameiginleg verkefni (e. *Joint venture*) fyrirtækja sem starfa á því sviði.<sup>3</sup> Í þeim málum kom fram að unnt væri að skilgreina sérstaka undirmarkaði fyrir hverja tegund fjölmiðlamælinga. Þannig tilheyrðu mælingar á sjónvarpsáhorfi yfirleitt ekki sama markaði og mælingar á notkun vefmiðla. Þá séu vísbendingar um að sérstakur markaður sé fyrir hendi vegna greiningarhugbúnaðar og samsetningar og vals á þýði.<sup>4</sup> Það leiðir af eðli samræmdra mælinga á fjölmiðlum, þ.e. að niðurstöður mælinganna eru gjaldmiðill á markaðnum (e. *Currency*), að yfirleitt er einungis um einn framkvæmdaraðila mælinga að ræða á hverjum tíma.<sup>5</sup> Af þeim sökum mun staða MMR á markaði fyrir mælingar á notkun almennings á vefmiðlum á Íslandi verða sterk ef af samstarfinu verður.

Samkeppnisyfirvöld hafa fjallað um fjölmiðlamarkaðinn hér á landi í nokkrum málum og skilgreint viðkomandi markaði.<sup>6</sup> Samkeppniseftirlitið hefur metið að auglýsingar í mismunandi tegundum fjölmiðla, t.d. ljósvaka- og prentmiðlum, tilheyri almennt ekki sama samkeppnismarkaðnum.<sup>7</sup> Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2009, *Samruni Árvakurs hf., Fréttablaðsins ehf. og Pósthússins ehf.*, var m.a. fjallað um tengsl markaðanna fyrir vefmiðla og dagblaða.

*„Að mati Samkeppniseftirlitsins er því ekki full staðganga á milli svokallaðra vefmiðla, þ.e. dagblaða eða fréttaflutnings á veraldarvefnum, og hinna eiginlegu prentmiðla eða dagblaða sem gefin eru út í prentformi. Helgast það fyrst og fremst af ólíku eðli miðlanna. Vegna ólíks eðlis miðlanna leitar lesandi dagblaðs eftir öðrum upplýsingum en þegar vefmiðill er skoðaður, svo sem að fá margháttaðar upplýsingar og lesa tilkynningar, m.a. um nýlega atburði eða atburði sem eru á dagskrá og önnur dægurmál. Þá þarf neytandi að hafa aðgang að interneti til þess að skoða vefmiðil. Telur Samkeppniseftirlitið því að vefmiðlar falli ekki undir þennan markað.“*

<sup>3</sup> Sjá ákvarðanir framkvæmdastjórnar ESB í málum nr. COMP/M. 3512 – VNU/WPP/JV, COMP/M. 2291 – VNU/ACNielsen og COMP/M. 5232 – WPP/TNS.

<sup>4</sup> Ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. COMP/M. 5232 – WPP/TNS. „In previous decisions the Commission identified the following possible categories of media measurement services: (i) internet measurement services; (ii) broadcast data services; (iii) TAM [television audience measurement]; (iv) entertainment information services; and (v) advertising expenditure measurement (Media ADEX). The Commission has concluded that TAM services form a distinct product market within the broader market of media measurement services.

[...]

Similar indications for further delineations have been given with respect to the TAM analysis software and establishment surveys. The market investigation broadly pointed to the fact that these two "ancillary services" to TAM may constitute separate relevant product markets."

<sup>5</sup> Sbr. t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. COMP/M. 5232 – WPP/TNS. „In each Member State, here is only one TAM service provider, with the exception of Poland where two providers offer their services. As a consequence, the supply of TAM services takes place on a monopoly basis within 26 EU Member States. This is explained by the nature of the TAM services, which, as the common source of rating, has to constitute shared data for all the market players ("the currency")."

<sup>6</sup> Sbr. t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 22/2006 Samruni Dagsbrúna hf. og Senu ehf., ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 12/2005 Samruni 365 ljósvakamiðla ehf. og Saga film hf., ákvörðun samkeppnisráðs nr. 12/2005 Samruni Og fjarskipta hf., 365 ljósvakamiðla og 365 prentmiðla ehf., ákvörðun samkeppnisráðs nr. 10/2005 Samruni Landssíma Íslands og Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. og ákvörðun samkeppnisráðs nr. 8/2000 Erindi Landsíma Íslands hf. vegna meintrar misnotkunar Íslenska útvarpsfélagsins hf. og Sýnar hf. á markaðsráðandi stöðu sinni.

<sup>7</sup> Sjá t.d. álit Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008, *Samkeppnishömlur sem stafa af stöðu og háttsemi Ríkisútvarpsins á markaði fyrir sölu auglýsinga í ljósvakamiðlum* og ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 61/2008.



Var það mat Samkeppniseftirlitsins að vefmiðlar og prentmiðlar tilheyrðu ekki sama samkeppnismarkaði, hvorki hvað varðar útgáfu né sölu auglýsinga. Þó ekki sé langt liðið síðan ákvörðun nr. 6/2009 var tekin, hafa orðið talsverðar framfarir á þessu sviði, m.a. hvað varðar aukna dreifingu dagblaða á netinu, spjaldtölvuvæðingu o.fl. Samkeppniseftirlitið telur ekki þörf á því að skilgreina markaðinn fyrir vefmiðla með ítarlegum hætti í þessu máli en þrátt fyrir þær breytingar sem orðið hafa á markaðnum telur Samkeppniseftirlitið vísbendingar um að ekki sé full staðganga á milli útgáfu vefmiðla og prentmiðla eða auglýsinga í vefmiðlum og prentmiðlum, er það í samræmi við framkvæmd í erlendum samkeppniserétti.<sup>8</sup>

Markaður fyrir vefmiðla bæði hvað varðar auglýsingar og útgáfu hefur verið talinn afmarkast við tiltekin menningar- og tungumálasvæði.<sup>9</sup> Einnig er í þessu sambandi hægt að líta til skilgreiningar á dagblaðamarkaði sem er skyldur markaði fyrir vefmiðla en slíkir markaðir hafa yfirleitt verið taldir afmarkast af landsvæði einstakra ríkja eða landshluta.<sup>10</sup> Þeir vefmiðlar sem eru hluti af samstarfinu markaðssetja sig gagnvart íslenskum notendum og eru stærstu vefmiðlar landsins ef miðað er við mælingar fyrirtækisins Modernus ehf. á notkun á Íslenskum vefmiðlum ([www.veflistinn.is](http://www.veflistinn.is)). Á markaði fyrir auglýsingar í vefmiðlum kann þó að vera til staðar talsvert samkeppnislegt aðhald frá erlendum vefsvæðum og auglýsingaþjónustum s.s. Facebook.com og Google AdSense.<sup>11</sup>

Framkvæmdastjórn ESB hefur skilgreint þjónustu vegna birtingar á auglýsingum (e. *Media buying*) sem sérstakan markað sem yfirleitt sé afmarkaður við landsvæði eins

---

<sup>8</sup> Framkvæmdastjórn ESB hefur talið markað fyrir auglýsingar á Internetinu sem aðskilinn markaði frá auglýsingum í öðrum miðlum. Í tengslum við mál sem nú er rekið fyrir framkvæmdastjórn ESB gagnvart Google birtist það mat að auglýsingar á netinu tilheyri sérstökum markaði, sbr. minnisblað framkvæmdastjórnarinnar nr. 13/383 frá 25. apríl 2013. Sjá t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. COMP/M. 4731 GOOGLE/DOUBLECLICK. „*This broad market definition cannot be accepted, primarily because the market investigation revealed that offline and online advertising are perceived as separate markets by the majority of respondents. Furthermore, online advertising is used for specific purposes. As opposed to offline advertising, online advertising is considered to be capable of reaching a more targeted audience in a more effective way.*” Jafnframt var talið í málinu að auglýsingaþjónustur, t.d. frá Google, sem selja auglýsingar hjá fjölda vefmiðla væru ekki á sama markaði og auglýsingasala hjá einstökum miðlum. „*A separate market for intermediation in online advertising can be defined in view of the fact that there is no substitute for the service provided by intermediaries for the sale of smaller publishers' inventory and for the sale of (at least) part of the remnant inventory of larger publishers that also use the direct sales channel.*” Komist var að sambærilegri niðurstöðu í máli framkvæmdastjórnar ESB nr. COMP/M. 5727 MICROSOFT/YAHOO! SEARCH BUSINESS.

Sjá einnig í þessu samhengi ákvörðun Office of Fair Trading í Bretlandi frá 1. júní 2012 Anticipated acquisition by Northcliffe Media Limited of Topper Newspapers Limited. „*Based on the evidence presented to it by the parties in this case, the OFT notes that digital media poses some constraint on print media. However, the OFT does not have sufficient evidence to conclude that this constraint would outweigh the loss of rivalry between the parties in this case.*”

<sup>9</sup> Ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. COMP/M. 4731 GOOGLE/DOUBLECLICK. „*The results of the market investigation demonstrate that, both for advertisers and for publishers, notwithstanding that technically this market could be EEA-wide, there are many factors which, from a commercial point of view point to a distinction of national or linguistic sub-markets. Supplying or buying of advertising space is differentiated on the basis of national preferences, languages, and cultural specificities. Lastly, in general support and sales networks are locally present in different countries.*

*It can therefore be concluded that the market for online advertising space is to be considered as divided alongside national or linguistic borders within the EEA. The same conclusion would apply to the alternative hypothetical narrower markets for search and non-search.*”

<sup>10</sup> Sjá t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2009, *Samruni Árvakurs hf., Fréttablaðsins ehf. og Pósthússins ehf.* og ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. COMP/M. 5932 – NEWS CORP/BSKYB „*In past decisions, the Commission concluded that the relevant geographic market for national newspapers is national. This was not put in question by the market investigation*”

<sup>11</sup> Sjá t.d. <https://www.google.com/adsense?hl=en> og <http://advertising.yahoo.com/>.



aðildarríkis.<sup>12</sup> Um er að ræða þjónustu sérstakra birtingaraðila eða auglýsingastofa sem felst í því að kaupa auglýsingabirtingu í fjölmiðlum fyrir viðskiptavinum sem yfirleitt eru meðalstór og stærri fyrirtæki. Þeir birtingaraðilar sem eru hluti af því samstarfi sem hér er fjallað um eru á meðal stærstu birtingaraðila auglýsinga á Íslandi.

Samkeppniseftirlitið telur ekki þörf á að skilgreina stöðu fyrirtækja sem eiga aðild að samstarfinu á framangreindum mörkuðum með ítarlegri hætti en þegar hefur verið gert. Allt að einu er þó ljóst að aðilar að samstarfinu búa yfir töluverðum styrk á umræddum mörkuðum og minniháttarregla 13. gr. samkeppnislaga á ekki við.

### **3. Áhrif samstarfsins á samkeppni**

Í samkeppnisrétti er viðurkennt að samstarfssamningar keppnauta, sem ekki hafa röskun á samkeppni að markmiði, geti leitt af sér jákvæð efnahagsleg áhrif. Þrátt fyrir það er ljóst að slíkir samningar geta einnig haft í för með sér samkeppnisleg vandkvæði. Til að meta hvort það samstarf sem til skoðunar er í máli þessu geti haft slík neikvæð áhrif verður hér einkum að skoða eðli samstarfsins.

Samkeppniseftirlitið telur að einkum þurfi að líta til mögulegra áhrifa samstarfsins á markaði fyrir vefmiðla, þ.e. bæði hvað varðar útgáfu miðlanna og sölu á birtingu auglýsinga, á markaði fyrir mælingar á notkun fjölmiðla og á markaði fyrir þjónustu vegna birtingar auglýsinga.

Með samstarfinu taka vefmiðlar á vegum Árvakurs hf., 365 miðla ehf., Vefpressunar ehf., DV ehf., Já upplýsingaveitna hf. og Fótbolta ehf. upp samræmdar mælingar á notkun almennings á vefmiðlum á Íslandi, sem framkvæmdar verða af fyrirtækinu MMR.<sup>13</sup> Varðandi áhrifin á markaðinn fyrir fjölmiðlamælingar telur Samkeppniseftirlitið að horfa verði til þess að saman eru þau fyrirtæki sem í hlut eiga öflugur kaupandi á mælingum. Framkvæmd könnunarinnar sem miðar að því að samræma upplýsingar úr vefmiðlakönnun Modernusar ehf. og lýðfræðilegar upplýsingar sem fengnar verða með spurningakönnun mun verða nokkuð kostnaðarsöm. Telja verður hæpið að vefmiðlarnir gangi til samstarfs við annan aðila um mælingar á lýðfræðilegum þáttum á gildistíma samningsins, enda vandséð hvaða tilgangi slíkt myndi þjóna fyrir þá. Að mati Samkeppniseftirlitsins er samstarfið því til þess fallið að takmarka möguleika annarra rannsóknarfyrirtækja á markaðnum fyrir fjölmiðlamælingar.

Einnig ber að hafa í huga að samkeppnisstaða þeirra vefmiðla sem ekki koma að samstarfinu kann að verða skekkt. Ef upplýsingar um notkun vefmiðla sem ekki taka þátt í samstarfinu eru ekki birtar ásamt upplýsingum um notkun á vefmiðlunum sem þátt taka

<sup>12</sup> Ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. COMP/M. 5232 – WPP/TNS. „In previous decisions, the Commission identified a separate market for media buying. This is the market for purchasing time and/or space in various types of media, such as broadcast and cable television, newspapers and magazines for clients running advertising campaigns.

With respect to the geographic scope, in WPP/GREY, the Commission found that the media buying market is national in scope. The rationale for this is that media buying agencies need to gather locally the necessary knowledge of customer patterns as regards the different media channels and of the differing national regulatory frameworks. There is no reason to take a different view in the present case.”

<sup>13</sup> Vefsíðurnar sem mældar verða eru: mbl.is (og undirvefir), visir.is (og undirvefir), pressan.is (og undirvefir), dv.is, ja.is og fotbolti.net.





eða ekki vísað til þeirra þegar niðurstöður úr könnuninni eru birtar opinberlega eða notaðar í markaðslegum tilgangi fæst skökk mynd af markaðnum. Hætt er við að dregnar verði þær röngu ályktanir að vefmiðlarnir sem aðild eiga að samstarfinu séu heildarmarkaðurinn. Slík framsetning er augljóslega til þess fallin að hafa áhrif á stöðu vefmiðla sem ekki taka þátt í mælingunni við alla markaðssetningu sem og stöðu þeirra gagnvart keppinautum. Sé þessi háttur hafður á kann samstarfið að skaða samkeppni t.a.m. á markaði fyrir sölu á birtingu auglýsinga í vefmiðlum. Því er afar brýnt að öllum vefmiðlum sem starfa á markaðnum á hverjum tíma standi til boða að taka þátt í mælingunum.

Í þátttökukostnaði vegna mælinganna kann einnig að felast talsverð aðgangshindrun að markaðnum bæði fyrir nýja og smærri vefmiðla og sömuleiðis nýja og smærri birtingaraðila. Því er mikilvægt að tryggja að skipting kostnaðar (gjaldskrá) vegna verkefnisins endurspegli umfang þeirra vefmiðla og birtingaraðila sem taka þátt í því.

Af framangreindu virtu er það mat Samkeppniseftirlitsins að það samstarf MMR, vefmiðla og birtingaraðila sem hér er til umfjöllunar geti raskað samkeppni með þeim hætti að fari gegn 10. gr. samkeppnislaga. Kemur því til skoðunar hvort samstarfið uppfylli skilyrði 15. gr. samkeppnislaga fyrir undanþágu frá ákvæði 10. gr. laganna.

#### **4. Undanþáguheimild 15. gr. samkeppnislaga**

Í erindi MMR er þess farið á leitað því samstarfi sem hér hefur verið fjallað um verði veitt undanþága á grundvelli 15. gr. laganna. Í erindinu og síðari bréfaskiptum kemur fram að það sé mat aðila að samstarfinu að það uppfylli skilyrði 15. gr. til veitingar undanþágu.

Skilyrði þess að Samkeppniseftirlitið geti veitt undanþágu frá bannákvæðum 10. og 12. gr. samkeppnislaga eru talin upp í 15. gr. laganna. Skilyrði slíkrar undanþágu eru að „samningar, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir skv. 10. og 12. gr.:

- a. stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða efla tæknilegar og efnahagslegar framfarir,
- b. veiti neytendum sanngjarna hlutdeild í ávinningi sem af þeim hlýst,
- c. leggi ekki höft á hlutaðeigandi fyrirtæki sem óþörf eru til að settum markmiðum verði náð og
- d. veiti fyrirtækjunum ekki færi á að koma í veg fyrir samkeppni að því er varðar verulegan hluta framleiðsluvaranna eða þjónustunnar sem um er að ræða."

Öll skilyrði ákvæðisins verða að vera uppfyllt til þess að til greina komi að veita undanþágu samkvæmt því. Í 2. mgr. ákvæðisins kemur fram að hægt er að setja skilyrði fyrir veittum undanþágum.

Áður en tekin verður afstaða til þess hvort samstarfið uppfylli skilyrði 15. gr. samkeppnislaga er rétt að fjalla stuttlega um fjölmiðlamælingar með almennum hætti.



#### 4.1 Mælingar á notkun fjölmiðla

Það hefur verið talið erfitt verkefni að mæla notkun fjölmiðla með nákvæmum hætti en talið er mikilvægt að finna út hverjir notendurnir eru bæði vegna efnisvals og markaðssetningar fjölmiðla.<sup>14</sup> Mælingar á notkun fjölmiðla fara yfirleitt fram með svokölluðum dagbókarkönnunum sem notendur skrá í eftir hlustun, lestur eða áhorf, með almennum könnunum eða með rafrænum hætti. Mælingar á notkun ljósvakamiðla hér á landi voru sem dæmi framkvæmdar með dagbókarkönnunum þar til rafrænum mælingum var komið á árið 2008, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 61/2008. Í þeirri mælingu sem til skoðunar er í þessu máli eru niðurstöður úr rafrænni mælingu Modernusar ehf. á notkun vefmiðla samræmdar við lýðfræðilegar upplýsingar sem fengnar verða með spurningakönnun sem MMR munu framkvæma. Því er eingöngu um að ræða viðbótarupplýsingar um notendur vefmiðlanna sem kvarðaðar verða saman við niðurstöður úr mælingu Modernusar.

Samræmdar mælingar á notkun fjölmiðla í Evrópu eru yfirleitt skipulagðar og framkvæmdar með einni af eftirfarandi leiðum.<sup>15</sup> Með samstarfsvettvangi allra eða flestra aðila sem nýta sér upplýsingar úr mælingum (e. *Joint Industry Committee JIC*), þ.e. fjölmiðla af tiltekinni tegund, auglýsingastofa, birtingaraðila auglýsinga og annarra.<sup>16</sup> JIC samstarf fer yfirleitt fram með þeim hætti að hagsmunaaðilar stofna félag sem sér um að láta framkvæma mælingarnar, eftir atvikum á grundvelli útboðs, og dreifir síðan upplýsingum úr mælingunum til þeirra sem vilja kaupa upplýsingarnar.<sup>17</sup> Slík félög eru yfirleitt ekki rekin með hagnaðarsjónarmið að leiðarljósi. Þá þekktist það einnig að eigendur fjölmiðla komi sér saman um að kaupa mælingar á notkun fjölmiðla (e. *Media owner model*) eða að rannsóknarfyrirtæki sjái einhliða um mælingar á notkun fjölmiðla (e. *Proprietary services*). Það felst í eðli samræmdra mælinga á notkun fjölmiðla að yfirleitt er aðeins einn framkvæmdaraðili mælinga á hverjum tíma, en MMR eru sá aðili í þessu tilviki.

Vefmiðlar eru sú tegund fjölmiðla sem á sér stysta sögu. Markaðurinn fyrir vefmiðla er ungur og hefur verið í stöðugri þróun undanfarin ár. Allir vefmiðlar sem eiga aðild að samstarfinu fyrir utan vefsíðuna ja.is eru það sem mætti kalla hefðbundnir vefmiðlar sem bjóða notendum sínum upp á fréttir og almenna afþreyingu. Á undanförunum árum hefur notkun svokallaðra samfélagsvefmiðla, t.d. facebook.com, twitter.com og myspace.com, aukist til muna auk þess sem ýmsar aðrar tegundir vefmiðla eru starfandi. Slíkir

---

<sup>14</sup> Eleria Bornman, *Measuring media audiences*, kafli í bókinni *Media Studies Volume 3: Media content and media audiences* (pp. 515-540), ritstjóri PJ Fourie, Lansdowne: Juta 2009, bls. 2.

<sup>15</sup> Sjá ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. COMP/M.5232 WPP/TNS, mgr. 30.

<sup>16</sup> Sbr. t.d. Radio Joint Audience Research Ltd. og Broadcasters Audience Research board Ltd. í Bretlandi og Mediamätning i Skandinavien (MMS) AB í Svíþjóð.

<sup>17</sup> Sjá, Eleria Bornman, *Measuring media audiences*, kafli í bókinni *Media Studies Volume 3: Media content and media audiences* (pp. 515-540), ritstjóri PJ Fourie, Lansdowne: Juta 2009, bls. 36. „Accordingly, the common practise in most countries – also in South Africa – is to set up joint research bodies that are responsible for commissioning, co-ordinating and overseeing research for all interested parties in the media and advertising industries (Kent 1994). Such a joint research body holds several advantages. It creates generally acceptable and commonly acknowledged data on media audiences that can inform decision-making and be used as “currency” in negotiations between interested parties. It furthermore avoids unnecessary competition between various research organisations as well arguments about the merits and demerits of competing methodologies and measures. There could, however, be disadvantages. It could be difficult to bring about change and to get new ideas and/or practises accepted.”



vefmiðlar, sem búa yfirleitt yfir nákvæmum upplýsingum um notendur sína, veita hefðbundnum vefmiðlum nokkurt samkeppnislegt aðhald hvað varðar sölu auglýsinga.

Framkvæmd mælinga á notkun vefmiðla hefur verið gagnrýnd fyrir að vera ekki nógu nákvæm og veita ekki nægjanlega góðar upplýsingar samanborið við mælingar á notkun annarra fjölmiðla. Sú gagnrýni sem fram hefur komið snýr m.a. að því að mælingarnar eru almennt ekki samræmdar á milli vefmiðla og að mælingarnar innihaldi ekki upplýsingar um lýðfræðilega þætti. Af þeim sökum hefur því verið haldið fram að í raun sé ekki til neinn samræmdur gjaldmiðill (e. *common source of rating, currency*), líkt og til er fyrir dagblöð og ljósvakamiðla, vegna viðskipta með auglýsingar í vefmiðlum.<sup>18</sup>

Samræmdar mælingar á notkun almennings á vefmiðlum á Íslandi eiga sér nokkra sögu og hefur framkvæmd mælingarinnar verið í höndum fyrirtækisins Modernus ehf. sem heldur úti vefsíðunni veflistinn.is. Á þeirri síðu er að finna upplýsingar um fjölda notenda allra helstu vefmiðla á Íslandi, þ. á m. þeirra vefmiðla sem koma að því samstarfi sem til skoðunar er í þessu máli. Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins hefur einkum verið litið til þeirrar mælingar við sölu auglýsinga á íslenskum vefmiðlum.

Sú mæling sem framkvæmd verður með samstarfinu sem fjallað er um í þessu máli felst í því að kvarða saman upplýsingar úr vefmælingu Modernusar og lýðfræðilegar upplýsingar um notendur sem fengnar verða með spurningakönnun sem MMR munu framkvæma f.h. aðila að samstarfinu. Þannig munu verða til ítarlegri upplýsingar um notendur þeirra vefmiðla sem taka þátt í samstarfinu, t.a.m. upplýsingar um kyn og aldur notenda. Auk þess er við framkvæmd könnunarinnar reynt að samræma upplýsingar um þá vefmiðla sem taka þátt í samstarfinu. Mun því verða unnt að bera saman upplýsingar um notkun miðlana með nákvæmari hætti en áður.

Eins og áður hefur komið fram byggir samstarfið um mælingar á notkun vefmiðla á sameiginlegu útboði (tilboðsferli) tiltekinna vefmiðla og þjónustuaðila vegna birtingar auglýsinga. Samstarfið flokkast því sem svokallað JIC samstarf, sem lýst var hér að

---

<sup>18</sup> Sjá t.d., Lucas Graves og John Kelly, Confusion Online: Faulty Metrics and the Future of Digital Journalism, Tow Center for Digital Journalism Columbia University Graduate School of Journalism, [http://lb.jrn.columbia.edu/system/documents/345/original/online\\_metrics\\_report.pdf](http://lb.jrn.columbia.edu/system/documents/345/original/online_metrics_report.pdf). „Every new medium has endured a period of statistical upheaval. Without exception, though, major ad-supported media platforms — newspapers, magazines, TV networks, radio stations — have settled on one dominant, third-party standard for counting audiences. In contrast, the online landscape today is, if anything, more fractured and confusing than in the Internet's earliest days as a popular medium, still characterized by basic disagreements over not just how but what to measure.”

Og Kunal Dutta, Digital media measurement: a new age for internet advertising, <http://www.guardian.co.uk/digital-tribes/media-measurement>. „Yet that milestone has not been enough to dispel a view that the measurement tools being used to analyse the £29bn global internet advertising spend are still not firing to full potential. Nowhere does this present more of a problem than when planning marketing and advertising campaigns. Television, press and radio have long enjoyed their own audience panel-driven measurement systems that have given marketers like-for-like data on which to base their buying decisions. But digital's lack of a similar trading currency makes marketers uneasy, not only because of the inability to compare similar data, but also because the standard measurement metrics of online display ads — CPC (cost-per-click) and CPM (cost-per-thousand) — offer little insight into how an audience has come to see an advert or the depth of their engagement with it.”

Sjá einnig, Anne Claudio, Is Online Media Measurement in Crisis, <http://www.adweek.com/news/advertising-branding/online-media-measurement-crisis-99518>. „In addition, existing methodologies continue to change and move in increasingly diverse directions. This leaves us with several different numbers for the same metric depending on the source. For example, the continued mix of internal and external metrics, cookie-based vs. panel metrics can make it nearly impossible to judge different sites on an apples-to-apples basis.”



framan. Tilhögun mælingarinnar byggir að sögn samstarfsaðilanna að hluta til á sambærilegum mælingum á notkun vefmiðla í Danmörku sem eru á forræði félags danskra vefmiðla.<sup>19</sup>

Einn helsti kosturinn við JIC samstarf felst í því að minni hættu er á að ákveðinn hluti markaðarins hafi óeðlileg áhrif á framkvæmd mælinganna. Í því sambandi má nefna að hagsmunir fjölmiðla felast í því að mælingin sýni sem mesta hlustun, notkun eða áhorf en hagsmunir auglýsenda að mælingin sýni raunsanna mynd af hegðun notenda á markaðnum. Af þeim sökum er mæling sem byggir á JIC samstarfi en ekki einhliða samstarfi vefmiðla, líklegri til að endurspeglar notkun þýðisins á miðlunum.<sup>20</sup>

#### 4.2 Niðurstaða

Að mati Samkeppniseftirlitsins er ljóst að megintilgangur samstarfs vefmiðla, birtingaraðila og MMR er að bæta áreiðanleika, samanburð og innhald upplýsinga um notkun vefmiðla. Samningurinn hefur, sem fyrr segir, í för með sér að ný aðferðarfræði er tekin upp í mælingum á notkun almennings á vefmiðlum á Íslandi. Fram til þessa hefur verið skortur á nákvæmum og samræmdum upplýsingum um notendur vefmiðla á Íslandi en líkt og fyrr segir hefur fyrirtækið Modernus framkvæmt samræmdar rafrænar mælingar á notkun vefmiðla. Má leiða að því líkum að fyrirhuguð mæling MMR sé til þess fallin að bæta upplýsingar um notendur vefmiðla neytendum, vefmiðlum og auglýsendum til góðs.

Niðurstöður fjölmiðlamælinga eru af hálfu vefmiðla notaðar við ritstjórnarlegar ákvarðanir um efnisval og uppröðun, við sölu á auglýsingaplássi og við ákvörðun verðs á auglýsingaplássi. Þeir aðilar sem einkum koma til með að fjárfesta í upplýsingum úr mælingunni eru því þeir fjölmiðlar sem koma að samstarfinu, aðrir fjölmiðlar, auglýsingastofur og birtingaraðilar auglýsinga, opinberir aðilar o.fl. Niðurstöður fjölmiðlamælinga um hlustun, áhorf og notkun fjölmiðla á hverjum tíma mynda grundvöll að ýmiss konar markaðsráðgjöf, birtingarráðgjöf og birtingaráætlunum birtingaraðila og auglýsingastofa og hafa veruleg áhrif á það hvernig auglýsendur ráðstafa því fé sem þeir verja til auglýsinga.

Með betri upplýsingum um notkun vefmiðla ætti efnisval þeirra og uppröðun efnis að vera í betra samræmi við óskir og þarfir neytenda. Það eru því m.a. neytendur af ýmsum toga sem hafa af því hagsmuni að unnt sé að afla eins áreiðanlegra upplýsinga um notkun íslenskra vefmiðla og kostur er á. Auglýsendur fá jafnframt með bættum upplýsingum um notkun vefmiðla betri vitneskju um það til hverra auglýsingar þeirra eru líklegar að ná. Verður að telja að sú tilhögun mælinga á notkun fjölmiðla sem fjallað er um í umræddum samningi samstarfsaðila sé til þess fallin að bæta þjónustu bæði fjölmiðlanna og þeirra sem reiða sig á niðurstöður fjölmiðlamælinga, og þar með stuðla að efnahagslegum framförum. Skilyrði a. og b. liðar 15. gr. samkeppnislaga verða því talin uppfyllt í málinu.

<sup>19</sup> Foreningen af danske interaktive medier, [www.fdim.dk](http://www.fdim.dk).

<sup>20</sup> Sjá t.d. Karen S. F. Buzzard, The Peoplemeter Wars: A Case Study of Technological Innovation and Diffusion in the Ratings Industry, *Journal of Media Economics*, 15(4), 273-291. „The networks urged SRI to seek independent investors to eliminate the perception the networks would influence the SMART process. Some in the cable industry were concerned that SMART was not an open process because of the secrecy of test data and suspicions that the project was an effort to boost network shares. As a result, SMART did not receive the support necessary from various business entities necessary for its success.“



Samkvæmt samningi um samstarfið sem hér er fjallað um er vefmiðlum og birtingaraðilum ekki bannað að kaupa upplýsingar um notkun vefmiðla af öðrum rannsóknaraðilum eða að framkvæma sínar eigin rannsóknir. Þá er ekki heldur lagt bann við því að MMR selji upplýsingar úr mælingunni til annarra aðila. Því eru engar skorður lagðar við því samkvæmt samningnum hverjir geti keypt upplýsingar sem verða til við mælingar MMR og unnið úr niðurstöðum þeirra. Með samningnum er jafnframt leitast við að takmarka upplýsingaskipti á milli samningsaðila og munu þau einungis fara fram í svokölluðu fagráði og stýrihópi. Fagráðið er skipað þremur fulltrúum verkkaupa og er hlutverk fagráðsins að vera aðilum til ráðgjafar um aðferðafræðilega útfærslu verkefnisins. Í fagráðinu er óheimilt að ræða önnur málefni en þau er varða tæknilega útfærslu samstarfsins. Stýrihópur er einnig skipaður þremur fulltrúum verkkaupa og kemur eingöngu saman ef greiðslur vegna verkefnisins stöðvast, t.d. við gjaldprot vefmiðils. Önnur framkvæmd verkefnisins er alfarið í höndum MMR.

Eins og aðstæðum er háttað í máli þessu verður að mati Samkeppniseftirlitsins ekki séð að það samstarf sem til umfjöllunar er muni leiða til aukinna samskipta um viðskiptatengd málefni á milli þeirra fjölmiðla og birtingaraðila sem koma að samstarfinu eða að samstarfið leiði til þess að dregið verði úr samkeppni þeirra á milli. Reynslan sýnir þó að allt samstarf keppnauta sem felur í sér hvers konar upplýsingaskipti á milli fyrirtækja sem starfa á sama markaði skapar hættu á því að samkeppni á viðkomandi markaði verði raskað. Í því ljósi er, að mati Samkeppniseftirlitsins, eðlilegt að setja því skorður hvaða upplýsingaskipti megi fara fram milli aðila að samstarfinu. Af þessum sökum telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að binda undanþágu til samstarfsins því skilyrði að ekki fari frekari upplýsingaskipti fram á milli samningsaðila en í hinu svonefnda fagráði og stýrihópi. Samkeppniseftirlitið telur jafnframt að nauðsynlegt sé að setja fagráði og stýrihóp ákveðinn ramma með skilyrðum, m.a. hvað varðar málefni sem heimilt er að ræða um á fundum og tilhögun þeirra. Jafnframt er það mat Samkeppniseftirlitsins að nauðsynlegt sé að samstarfsaðilum verði óheimilt að ræða sín á milli niðurstöður einstakra mælinga. Er það forsenda undanþágunnar að innan fagráðs og stýrihóps eigi sér ekki stað neins konar samvinna eða upplýsingaskipti sem samræmt getur eða raskað samkeppni á t.d. markaði fyrir vefmiðla og markaði vegna þjónustu við birtingar auglýsinga.

Ljóst má vera að þátttaka sem flestra vefmiðla er forsenda þess að mælingar af þessu tagi nái tilgangi sínum, enda er það tilgangur samræmdra mælinga á fjölmiðlum að skapa samanburðarhæfar upplýsingar um notkun fjölmiðla (e. *common source of rating, currency*). Mæling á notkun staks miðils veitir afar takmarkaðar upplýsingar um stöðu hans gagnvart öðrum miðlum. Í því máli sem hér er til skoðunar verður að hafa í huga að notkun á vefmiðlum hér á landi er þegar mæld með samræmdum hætti í vefmælingu Modernusar, einungis er verið að bæta við lýðfræðilegum upplýsingum með könnun MMR.<sup>21</sup> Aðilar á markaðnum búa því nú þegar yfir grunnupplýsingum um notkun/hlutdeild einstaka vefmiðla.

---

<sup>21</sup> Í máli Samkeppniseftirlitsins nr. 61/2008 sem fjallað var um hér að framan var staðan ekki sú sama, þ.e. samhlíða grunnmæling á hlutdeild ljósvakamiðla var ekki til staðar. Þá ber einnig að hafa í huga aðrar leiðir sem færar eru til tekjuöflunar á Internetinu, t.d. í gegnum þjónustur eins og Google AdSense.



Ólíklegt verður að teljast að mæling á lýðfræðilegum þáttum myndi hafa sama vægi ef hver og einn vefmiðill myndi sjá um eigin mælingar. Þannig myndi slík tilhögun vera háð vali hvers vefmiðils á aðferðum við mælingarnar auk þess sem slík mæling væri tæpast á færi annarra en allra stærstu vefmiðla landsins vegna kostnaðar. Í samningi vefmiðla og birtingaraðila við MMR er m.a. kveðið á um dreifingu kostnaðar vegna verkefnisins í samræmi við hlutdeild vefmiðla og stærð birtingaraðila. Þannig miðast verðskráin fyrir vefmiðla og birtingaraðila við stærð þeirra. Að mati Samkeppniseftirlitsins er sú tilhögun verðskrár til þess fallin að auðvelda þátttöku nýrra og minni vefmiðla í mælingunum.

Í ljósi framangreinds getur Samkeppniseftirlitið fallist á rök samstarfsaðila um mikilvægi þess að sem flestir vefmiðlar komi að samstarfinu. Eins og komið hefur fram þá er framkvæmd mælinga á notkun fjölmiðla í Evrópu yfirleitt sambærileg og í þessu tilviki, þ.e. framkvæmd í svokölluðu JIC samstarfi. Helgast það af mikilvægi þess að skapa samanburðarhæfar upplýsingar um notkun fjölmiðla. Á hinn bóginn er ljóst að samkeppnisstaða þess vefmiðils sem ekki kemur að samstarfinu kann að verða skert, vegna þess að hlutdeild hans er ekki mæld með sambærilegum hætti og hlutdeild miðla sem þátt taka í samstarfinu. Kann það að hafa í för með sér neikvæð áhrif á samkeppnisstöðu þess vefmiðils við alla markaðssetningu. Því er afar brýnt að tryggt sé að nýjum aðilum á markaðnum standi til boða þátttaka í samstarfi vefmiðla, birtingaraðila og MMR um mælingar á notkun almennings á vefmiðlum á Íslandi.

Í samningi vegna samstarfsins er gert ráð fyrir því að nýir vefmiðlar og birtingaraðilar geti gengið inn í samstarfið og hefur Samkeppniseftirlitið verið upplýst um að verð á þjónustu til þeirra verði ákveðið með gagnsæjum hætti í samræmi við verð til núverandi samningsaðila. Þá mun verðskrá eins og áður segir taka mið af stærð vefmiðla og birtingaraðila sem taka þátt í samstarfinu. Í ljósi mikilvægis þess að þátttaka í samstarfinu sé opin telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að setja samstarfinu ítarleg skilyrði um þátttöku nýrra aðila. Með þeim er leitast við að auðvelda aðgang nýrra aðila að markaðnum. Aðilum að samstarfinu er með öllu óheimilt að reyna að hafa áhrif á innkomu nýrra vefmiðla eða birtingaraðila að mælingunum.

Til að koma í veg fyrir að birting og notkun upplýsinga úr mælingunni veiti skakka mynd af markaðshlutdeild vefmiðla er það gert að skilyrði í ákvörðunarorðum að við birtingu og notkun upplýsinga úr mælingunni sé gerður fyrirvari um að mælingin nái aðeins til hluta vefmiðla á Íslandi. Mælingin mun í upphafi aðeins ná til þeirra vefmiðla sem eru aðilar að samstarfssamningi MMR, vefmiðla og birtingaraðila. Þeir vefmiðlar eru aðeins lítill hluti af fjölda þeirra vefmiðla sem starfa hér á landi og því er afar mikilvægt að við framsetningu gagna sé ekki vísað til mælingarinnar sem mælingar á öllum vefmiðlum á Íslandi. Er það gert að skilyrði að við opinbera birtingu upplýsinga úr mælingunni, t.d. á vefsíðu MMR og í auglýsingum, sé vísað til mælingar Modernusar á notkun vefmiðla á Íslandi.

Hér að framan kom fram að ólíklegt verði að telja að vefmiðlar og birtingaraðilar sem að samstarfinu standa muni á samningstímanum ganga til samstarfs við annan aðila um mælingar á notkun almennings á vefmiðlum á Íslandi. Er það mat Samkeppniseftirlitsins að samstarfið sé því til þess fallið að takmarka möguleika annarra rannsóknarfyrirtækja á



markaðnum fyrir fjölmiðlamælingar. Af þeim sökum telur Samkeppniseftirlitið eðlilegt að takmarka gildistíma undanþágunnar í skilyrðunum.

Með vísan til þess sem að framan er rakið og þeirra skilyrða sem samstarfi málsaðila eru sett í ákvörðun þessari telur Samkeppniseftirlitið að allar forsendur 15. gr. sem þurfa að liggja til grundvallar því að veita undanþágu frá bannákvæði 10. gr. samkeppnislaga séu fyrir hendi. Skilyrðunum er ætlað að tryggja aðkomu nýrra aðila að samstarfinu á sambærilegum kjörum og upphaflegir samstarfsaðilar njóta, tryggja að framsetning gagna úr mælingunni sé ekki með villandi hætti og sporna gegn því að samstarfið komi í veg fyrir samkeppni á milli vefmiðla og birtingaraðila sem að því koma með því að takmarka þau upplýsingaskipti sem fram mega fara í tengslum við framkvæmd samstarfsins. Verður undanþága fyrir samstarfi Árvakurs hf., 365 miðla ehf., Vefpressunar ehf., DV ehf., Já upplýsingaveitna hf., Fótbolta ehf., ABS-fjölmiðlahúss ehf., Auglýsingarmiðlunar ehf., Birtingarhússins ehf., H:N markaðssamskipta ehf., MediaCom Íslandi ehf. og Ratsjár ehf. við MMR um samræmdar mælingar á notkun almennings á vefmiðlum á Íslandi því veitt með neðangreindum skilyrðum.



### III.

#### Ákvörðunarorð:

Samstarf Árvakurs hf., 365 miðla ehf., Vefpressunar ehf., DV ehf., Já upplýsingaveitna hf., Fótbolta ehf., ABS-fjölmiðlahúss ehf., Auglýsingarmiðlunar ehf., Birtingarhússins ehf., H:N markaðssamskipta ehf., MediaCom Íslandi ehf. og Ratsjár ehf. við MMR um samræmdar mælingar á notkun almennings á vefmiðlum á Íslandi er ekki í samræmi við ákvæði 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.

Með heimild í 15. gr. samkeppnislaga veitir Samkeppniseftirlitið samstarfi félaganna um mælingar á notkun almennings á vefmiðlum á Íslandi undanþágu frá ákvæði 10. gr. samkeppnislaga að uppfylltum eftirfarandi skilyrðum:

1. MMR og aðrir aðilar að samstarfinu skuldbinda sig til þess að gera skýran fyrirvara um það við birtingu og kynningu á umræddri mælingu og niðurstöðum hennar að aðeins sé um að ræða mælingu á notkun almennings á hluta vefmiðla á Íslandi en ekki á öllum vefmiðlum hér á landi. Á þetta við í öllum tilvikum þegar upplýsingar úr mælingunum eru birtar opinberlega eða nýttar í markaðslegum tilgangi, t.d. við sölu á birtingu auglýsinga.

Þegar niðurstöður úr mælingu eru birtar opinberlega, t.d. á vefsvæði MMR eða í auglýsingum fjölmiðla, skal gera skýran fyrirvara um framangreint og sýna hlekk á samræmdar vefmælingar Modernus ehf. (<http://veflistinn.is/>) eða aðra sambærilega mælingu.

2. MMR er óheimilt að synja vefmiðlum og birtingaraðilum, sem þess óska, um aðkomu að samræmdri mælingu á notkun almennings á vefmiðlum á Íslandi nema ríkar, sanngjarnar og málefnalegar ástæður séu forsenda synjunarinnar.

Til að auðvelda umsóknarferlið og aðkomu nýrra aðila að samstarfinu skulu MMR birta á vefsvæði sínu ítarlegar upplýsingar um verkefnið og ferlið við þátttöku nýrra vefmiðla og birtingaraðila í mælingunum. Skulu MMR m.a. birta upplýsingar um áætlaðan upphafs- og rekstrarkostnað vegna þátttöku í samstarfinu miðað við stærð vefmiðils eða birtingaraðila og upplýsingar um áætlaðan tíma sem það tekur að birta upplýsingar um hlutdeild nýrra vefmiðla og áætlaðan viðbótarkostnað þeirra við að flýta gagnaöflun.

3. MMR skuldbinda sig til þess að ákveða verð til nýrra aðila að samstarfinu með almennum og gagnsæjum hætti. Skal það a.m.k. vera í samræmi við þau kjör sem upphaflegir aðilar að samstarfinu njóta að teknu tilliti til umfangs starfsemi hinna nýju aðila og lágmarksgjalds vegna þátttöku í





mælingunni eins og kveðið er á um í samstarfssamningi vegna verkefnisins.

Greiðsla kostnaðar vegna þátttöku í verkefninu skal taka mið af stærð (hlutdeild) þeirra vefmiðla sem mældir eru þar sem höfð er hliðsjón af fjölda heimsókna frá notendum miðlanna. Það sama á við um kostnað vegna kaupa birtingaraðila og annarra á upplýsingum úr mælingunni. Við skiptingu kostnaðar vegna birtingaraðila skal höfð hliðsjón af fjölda birtingarráðgjafa viðkomandi birtingaraðila. Með þessu er leitast við að koma í veg fyrir að kostnaður við þátttöku í mælingum á notkun vefmiðla og verðlagning á upplýsingum úr mælingunum leiði til aðgangshindrana á markaði fyrir vefmiðla og birtingaraðila auglýsinga á Íslandi.

4. Aðilar að samstarfinu skuldbinda sig til að þess að ekki fari fram upplýsingaskipti á milli þeirra um viðkvæm viðskiptaleg málefni. Aðilum að samstarfinu er með öllu óheimilt að reyna að hafa áhrif á samþykki nýrra vefmiðla eða birtingaraðila að samstarfinu. Samskipti á milli samningsaðila um samstarfið skulu ekki fara fram á öðrum vettvangi en ákveðinn er í upphaflegum samningi aðila að samstarfinu frá 1. nóvember 2012, sbr. eftirfarandi:

**Fagráð:** Óheimilt er með öllu að ræða önnur málefni á fundum fagráðsins nema þau er varða tæknilega útfærslu á samstarfinu. Fundarmönnum er með öllu óheimilt að ræða og skiptast á upplýsingum um viðskiptatengd málefni, s.s. um verðlagningu á auglýsingum, val á efni eða birtingarþjónustu. Fagráð skal aðeins koma saman þegar ekki er unnt að leysa úr ágreiningi einhliða af hálfu MMR.

Í fagráði skulu sitja þrjú fulltrúar aðila að samstarfinu. Skal a.m.k. einn þeirra vera fulltrúi birtingaraðila/auglýsenda. Fundir fagráðsins skulu vera haldnir á vegum MMR og skal fulltrúi fyrirtækisins sitja alla fundi fagráðsins. Halda skal skriflega fundargerð vegna funda fagráðsins. Þeir fulltrúar samstarfsaðila sem sitja í fagráði skulu undirrita yfirlýsingu þess efnis að þeir hafi kynnt sér og ætli að virða efni þessara skilyrða.

**Stýrihópur:** Óheimilt er með öllu að ræða önnur málefni á fundum stýrihópsins en þau er varða ákvarðanatöku um hvort og þá hvernig greiða skuli fyrir kostnað við verkefnið sem útlit er fyrir að fáist ekki greiddur, t.d. vegna gjaldþrots einhvers greiðanda. Stýrihópur skal einungis koma saman þegar sýnt þykir að vanskil þátttakenda í greiðslu kostnaðar stefni framhaldi mælinganna í hættu.

Í stýrihópi skulu sitja þrjú fulltrúar aðila að samstarfinu. Skal a.m.k. einn þeirra vera fulltrúi birtingaraðila/auglýsenda. Halda skal skriflega fundargerð vegna funda stýrihópsins.



**5. Skilyrði ákvörðunar þessarar taka til allra aðila sem að samstarfinu koma.**

**Brot á skilyrðum þessum varða viðurlögum samkvæmt samkeppnislögum.**

**Gildistími undanþágunnar er til 31. júní 2016.**

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson