



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Föstudagurinn, 9. september, 2016

Ákvörðun nr. 24/2016

Beiðni GI rannsókna ehf. (Gallup) um undanþágu vegna samræmdrar mælingar á notkun almennings á vefmiðlum á Íslandi

I.

Erindið

Með bréfi, dags. 5. febrúar 2016, óskuðu GI rannsóknir ehf., (hér eftir „Gallup“) eftir undanþágu, samkvæmt 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, fyrir samstarfi Gallup og stærstu vefmiðla landsins, sem tekur til teljaramælingar og spurninga um notkun almennings á netmiðlum. Með mælingunni verða samræmd gögn um heimsóknir á íslensk vefsvæði, sem Gallup annast í samstarfi við fyrirtækið comScore, og gögn um lýðfræðilega þætti sem aflað er með neyslu- og lífsstílskönnun Gallup. Við meðferð málsins fyrir Samkeppniseftirlitinu hefur Gallup, framkvæmdaraðili mælinganna, verið í forsvari fyrir aðila að samstarfinu. Þá sendi Samkeppniseftirlitið vefmiðlum sem eru aðilar að samstarfinu, auk annarra, beiðni Gallup um undanþágu til athugasemda.

Upphaf samstarfsins má rekja til verðkönnunar sem stærstu vefmiðlar á Íslandi gerðu á árinu 2015 vegna mælingar á notkun vefmiðla á Íslandi. Um er að ræða eftirfarandi fyrirtæki og miðla þeirra: Árvakur hf. (mbl.is), 365 miðlar ehf. (visir.is), DV ehf. (dv.is), Já hf. (ja.is), Vefpressan ehf. (pressan.is), Ríkisútvarpið ohf. (ruv.is), Bland ehf. (bland.is), Móí media ehf. (moi.is) og Fótbolti ehf. (fotbolti.net). Í þeirri verðkönnun óskuðu umræddir vefmiðlar eftir tilboðum í mælingu á sk. umferð um vefmiðla, forriti til að skoða umferð (e. *analytical tool*) og aðila til að halda utan um topplista fyrir vefumferð á Íslandi. Auk þess var óskað eftir tilboði í auka þjónustur s.s. að mæla umferð frá mismunandi tækjum, þ.e. borðtölvum, spjaldtölvum og snjallsímum. Gallup gerði tilboð í þjónustuna og gengu vefmiðlarnir í kjölfarið til samninga við fyrirtækið.

Gallup er fyrirtæki sem býður upp á margs konar rannsóknir, svo sem fjölmiðlarannsóknir. Gallup mælir sjónvarpsáhorf og útvarpshlustun með rafrænum ljósvakamælingum í samstarfi við Kantar Media, ásamt því að halda utan um gagnagrunn um auglýsingabirtingu og sölutölur á dagvörumarkaði. Gallup annast jafnframt viðhorfs-, starfsmanna- og markaðsrannsóknir á Íslandi.

ComScore er bandarískt fyrirtæki sem stofnað var árið 1999 og starfar í 44 löndum við mælingar á netnotkun.

Í teljaramælingu Gallup felst í hnotskurn að Gallup afhendir viðskiptavinum, vefsíðum sem gera tvíhliða samning við Gallup, mælingarkóða sem er forritaður á síðu



viðskiptavinar. Í framhaldinu er Gallup kleift að mæla fjölda notenda, innlit og flettingar á viðkomandi heimasíðu, sem og uppruna flettinganna. Sérhverjum viðskiptavini býðst að fá reglulega sendar skýrslur með lykilupplýsingum um umferð á hans eigin netmiðli. Jafnframt stendur viðskiptavininum til boða að fá aðgang að gögnum um notkun á netmiðli hans í gegnum svonefndan comScore Focus hugbúnað, sem gerir viðskiptavininum kleift að greina með ítarlegri hætti notkun á netmiðli hans, svo sem upplýsingar um notkun eftir tíma, heimsóknnum á ákveðnar slóðir og undirsíður, tækjabúnað notenda, staðsetningu þeirra o.fl.

Notendum býðst jafnframt að tengja þessar upplýsingar við lýðfræði- og neysluupplýsingar, fengnar úr árlegri könnun Gallup þar sem svarendahópur er spurður út í yfir 2.000 atriði um almenna neysluhegðun. Í könnuninni spyr Gallup svarendahóp m.a. út í heimsóknir á þá netmiðla sem þátt taka í slíkri könnun og býður þeim viðskiptavininum í framhaldinu upp á tengingu á milli niðurstöðu könnunarinnar og teljaramælingarinnar.

Gallup mun jafnframt birta topplista yfir notkun á mældum miðlum á vefsvæði sínu, www.topplistar.gallup.is. Vefmiðlar á listanum eru flokkaðir eftir stærð með hliðsjón af meðaltali fjölda daglegra notenda. Fyrir hvern mældan miðil er sýndur fjöldi notenda, innlita og flettingar yfir viku, fyrir meðal dag, meðal virkan dag og helgardag. Ráðgert er að á topplistasíðu Gallup sé birtur, á grundvelli fyrrnefndra kannana, lýðfræðiprófíll stærstu netmiðlanna, sem uppfærður verði ársfjórðungslega. Í lýðfræðiprófílnum verður sýnd raundekking og notendur greindir eftir kyni, aldri, búsetu, fjölskyldutekjum og menntun.

Gallup er þegar með samninga við vefmiðla um teljaramælingu og telur þá starfsemi ekki undanþáguskylda, enda hafi hún ein og sér ekki verið undanþáguskyld í fyrra samstarfi fjölmiðla við Internet á Íslandi hf. (hér eftir „Modernus“) um teljaramælingu, en ef svo sé þá telur Gallup að skilyrði undanþáguheimildar séu uppfyllt, með vísan til kafla II 4.1 og 4.2 í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 20/2013, *Beiðni um undanþágu vegna samræmdra mælinga á notkun almennings á vefmiðlum á Íslandi*. Það samstarf Gallup og vefmiðla þar sem lýðfræðiupplýsingar eru tengdar við niðurstöðu teljaramælingarinnar sé hinsvegar áþekkt því samstarfi sem Markaðs- og miðlarannsóknir (hér eftir „MMR“) viðhafði í áðurnefndri ákvörðun nr. 20/2013 og var talið brjóta gegn 10. gr. Í því máli var skilyrt undanþága veitt vegna samstarfsins.

Samstarfið grundvallast á mörgum tvíhliða samningum, og er þannig ekki einum samstarfssamningi milli allra stærstu vefmiðla landsins til að dreifa, eins og var í áðurnefndu máli sem Samkeppniseftirlitið tók til skoðunar í ákvörðun nr. 20/2013. Þó er ráðgert að hafa stýrihóp og fagráð/tækninefnd, sem samanstandur af vefmiðlum sem Gallup er með tvíhliða samning við, sem ætlað er áþekkt hlutverk og stýrihópi og fagráði því sem um var að ræða í fyrrnefndri ákvörðun eftirlitsins. Þannig mynda tíu efstu vefmiðlar á fyrrnefndum topplista, miðað við fjölda daglegra notenda á síðasta almanaksári, stýrihóp sem annast stjórn og eftirlit starfseminnar. Einungis vefmiðlar sem hafa aðgang að comScore Focus geta, skv. reglum Gallup fyrir mælingu á íslenskum vefsvæðum, tekið þátt í starfi stýrihópsins. Stýrihópurinn sér jafnframt um að stofna fyrrnefnda tækninefnd.



Gallup óskar eftir því, falli samstarfið undir 10. gr. samkeppnislaga, að Gallup sé veitt undanþága á grundvelli 15. gr. sömu laga. Sem röksemdir fyrir því vísar Gallup í kafla II 4.1 og 4.2. í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins í áðurnefndu máli nr. 20/2013, enda séu aðstæður um margt líkar.

1. Málsmeðferð

Við meðferð málsins hefur Samkeppniseftirlitið átt fundi með fulltrúum Gallup. Fyrsti fundur aðila var þann 25. janúar 2016 og í kjölfarið sendi Gallup Samkeppniseftirlitinu undanþágubeiðni skv. 15. gr. samkeppnislaga. Undanþágubeiðnin ásamt fylgiskjölum barst eftirlitinu þann 5. febrúar s.á.

Með bréfum, dags. 2. mars 2016, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir umsögn um samstarfið frá fjölmiðlanefnd, þeim vefmiðlum sem eru með samning við Gallup vegna mælingarinnar, þrettán vefmiðlum sem ekki eru með samning við Gallup vegna mælinga, sjö birtingarhúsum og tveimur mælingaraðilum; MMR og Modernus. Svör bárust frá sjö aðilum og gerðu fæstir þeirra athugasemdir við fyrirhugað samstarf.

Í athugasemdum fjölmiðlanefndar kom m.a. fram að þau sjónarmið sem fram komu í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 13/2014, *Rafræn mæling Capacent ehf. á notkun ljósvakamiðla*, eigi jafnframt við um mælingar á stærstu vefmiðlum landsins. Auðvelda þurfi þátttöku lítilla vefmiðla í mælingunni og tryggja þurfi að framsetning gagna úr mælingunni skekki ekki samkeppnisstöðu vefmiðlanna. Þá þurfi að tryggja að trúnaðarupplýsingar berist ekki á milli keppinauta vegna framkvæmdarinnar við mælinguna.

Þeir aðilar sem að samstarfinu koma, og svöruðu umsagnarbeiðni Samkeppniseftirlitsins, telja samstarfið ekki hamla samkeppni. Meðal sjónarmiða sem komu fram var að fyrra samstarf fjölmiðla við Modernus um teljaramælingar, og MMR um mælingar á notkun vefmiðla, hafi skilað góðum árangri og verið ómissandi þáttur í fjölmiðlarekstri, sem og framþróun og uppbyggingu þeirra miðla sem stóðu að samstarfinu. Upplýsingarnar séu opinberar og aðgengilegar almenningi og nýttar af auglýsendum. Sökum þess hafi það aukið gagnsæi á auglýsingamarkaði og um leið samkeppni almennt á þeim markaði.

Í umsögnum kom jafnframt fram það sjónarmið, frá vefmiðli sem ekki er aðili að samstarfinu, að ekki ætti að veita umrædda undanþágu, samstarfið sé neytendum til tjóns og komi til með að halda uppi of háu verði fyrir vefmiðla sem hlut eiga að máli og tryggi þeim um leið möguleika á að takmarka auglýsingamarkaðinn vegna þeirrar sérstöðu sem myndist vegna mælingarinnar.

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.

Samkeppniseftirlitið sendi umsagnirnar til Gallup með bréfi, dags. 23. mars 2016, og óskaði eftir sjónarmiðum fyrirtækisins um þær. Svör Gallup við helstu álitaefnum bárust Samkeppniseftirlitinu með bréfi, dags. 6. apríl 2016. Fram kom það mat Gallup að aðalatriðið, samkvæmt framkvæmd samkeppnisyfirvalda, virðist vera að gagnsæi sé



tryggt, jafn aðgangur sé að þjónustunni, samræmi sé í verðlagningu o.þ.h. Gallup ítrekar þá fyrri afstöðu sína að sjálfsagt sé að slík skilyrði séu sett, með þeim fyrirvara þó að félagið fái að sjá endanlega útfærslu þeirra og að tjá sig um þau.

Samkeppniseftirlitið fundaði í framhaldinu með Gallup þann 16. júní 2016 og setti fram helstu athugasemdir sínar í tengslum við samstarfið og aflaði frekari skýringa. Með tölvubréfi til Gallup, dags. 15. ágúst 2016, óskaði Samkeppniseftirlitið eftir nánari upplýsingum um verðlagningu þjónustunnar. Með tölvubréfi til Samkeppniseftirlitsins, dags. 24. ágúst 2016, bárust frekari upplýsingar frá Gallup.

II.

Niðurstaða

Samkeppniseftirlitið hefur á undanförunum árum fjallað um sambærileg mál sem varða mælingar á notkun fjölmiðla. Samkeppniseftirlitið veitti undanþágu, skv. 15. gr. samkeppnislaga, fyrir samstarfi vegna mælinga á notkun ljósvakamiðla 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*. Í því máli var einum samstarfssamningi til að dreifa á milli aðila samningsins. Eftir að sú undanþága var veitt komu fram athugasemdir um að framkvæmd og túlkun mælinganna kynnu að hamlar aðgengi nýrra aðila að fjölmiðlamarkaðnum.

Í mars 2011 var GH1 hf. (áður Capacent hf.) tekið til gjaldprotaskipta og var því sá samningur sem undanþága var veitt fyrir með ákvörðun nr. 61/2008 úr gildi fallinn. Nýtt félag, Capacent ehf., tók yfir rekstur GH1 hf. og hafði gert tvíhliða samninga við hvern þeirra fjölmiðla sem voru þátttakendur í rafrænni mælingu Capacent á notkun ljósvakamiðla. Í kjölfarið tók Samkeppniseftirlitið til skoðunar, með ákvörðun eftirlitsins nr. 13/2014, áhrif breytinga á umgjörð samstarfsins og mælingarinnar, þ.e. að mælingin byggi ekki lengur á forbundnu samstarfi á milli keppinauta, heldur nokkrum tvíhliða samningum á milli Capacent annars vegar og einstakra fjölmiðla hins vegar. Í niðurstöðu sinni taldi Samkeppniseftirlitið að þrátt fyrir breytingar á umgjörð samninga og mikilvægi samræmdra mælinga, þá væru vísbendingar um að rafræn mæling Capacent hafi leitt til samkeppnishindrana og þá einkum aðgangshindrana að markaðnum fyrir auglýsingar í fjölmiðlum. Með ákvörðun nr. 13/2014 setti Samkeppniseftirlitið mælingunni n.t.t. skilyrði til þess að lágmarka röskun á samkeppni sem annars kynni að leiða af framkvæmd mælingarinnar. Í dag sér Gallup um þessar mælingar.

Jafnframt veitti Samkeppniseftirlitið, eins og áður segir, undanþágu skv. 15. gr. samkeppnislaga fyrir sambærilegu samstarfi vefmiðla við MMR vegna mælingar á notkun vefmiðla með ákvörðun eftirlitsins nr. 20/2013, *Beiðni um undanþágu vegna samræmdra mælinga á notkun almennings á vefmiðlum á Íslandi*. Það samstarf var að verulegu leyti sambærilegt því sem nú er til skoðunar, fyrir utan það að þar var um einn samstarfssamning að ræða á milli aðila.

Við meðferð og úrlausn þessa máls hefur Samkeppniseftirlitið haft hliðsjón af helstu athugasemdum sem gerðar hafa verið vegna samstarfs MMR og stærstu vefmiðla landsins, sbr. framangreinda ákvörðun eftirlitsins nr. 20/2013, ásamt þeim



athugasemdom sem gerðar hafa verið vegna samstarfs um mælingar á ljósvakamiðlum, sbr. framangreindar ákvarðanir eftirlitsins nr. 61/2008 og nr. 13/2014.

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

Í máli þessu óskar Gallup eftir undanþágu frá bannákvæði 10. gr. samkeppnislaga, sbr. 15. gr. laganna, vegna samstarfs Gallup við vefmiðla um mælingar á notkun almennings á vefmiðlum á Íslandi.

Samkvæmt 10. gr. samkeppnislaga er bann lagt 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 undanþágubeiðni Gallup, sem og í tilteknum umsögnum frá vefmiðlum sem aðilar eru að samstarfinu, er tekið fram að verið sé að leita eftir undanþágu vegna tengingar teljaramælinga við lýðfræðiupplýsingar sem fengnar séu með könnun Gallup. Þá kemur fram það mat að hugsanlega þurfi ekki undanþágu vegna teljaramælinganna sjálfra, enda hafi það ekki þurft í fyrra samstarfi vefmiðlanna og MMR. Verði talið að samstarfið um mælingarnar sé andstætt 10. gr. samkeppnislaga, þá falli starfsemin undir undanþáguheimild 15. gr. laganna.

Í fyrra samstarfi vefmiðla við MMR fólst ekki teljaramæling heldur eingöngu söfnun lýðfræðilegra upplýsinga sem síðan var tengd við teljaramælingu Modernus. Modernus var ekki aðili að því stjórnáskilumáli sem leiddi til ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 20/2013.

Samstarfinu var komið á með verðkönnun vefmiðla á þjónustunni og er öll þjónustan framkvæmd af Gallup. Stýrihópur og tækninefnd skapa samstarfsvettvang fyrir aðila sem bæði taka þátt í teljaramælingunni og lýðfræðimælingunni. Sökum þess lítur Samkeppniseftirlitið heildstætt á samstarfið. Í ljósi þess að í samningum og samstarfi því sem hér er til skoðunar felst samstarf keppnauta á vefmiðlamarkaði í formi samræmdra teljaramælinga, samræmdra lýðfræðimælinga og samstarfsvettvangs, verður að taka afstöðu til þess hvort samstarfið brjóti gegn 10. gr. samkeppnislaga.

Þeir tvíhliða samningar sem Gallup hefur gert, ásamt því samstarfi sem fram fer á grundvelli þeirra, fjalla um samræmdar mælingar á notkun almennings á vefmiðlum á Íslandi, eins og áður segir. Sökum þess þarf að athuga hvort að samstarfið geti leitt til röskunar á samkeppni á viðkomandi mörkuðum. 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:

- Markaðinn fyrir fjölmiðlamælingar á Íslandi, nánar tiltekið markaðinn fyrir kannanir og mælingar á notkun vefmiðla á Íslandi.
- Markaði sem tengjast starfsemi vefmiðla og þá sérstaklega markaðinn fyrir auglýsingar í vefmiðlum og markaðinn 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*).¹ Framkvæmdastjórn ESB 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.² 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 og úrtaki.³ Það leiðir af eðli samræmdra mælinga á fjölmiðlum, þ.e. að niðurstöður mælinganna eru eins konar gjaldmiðill á markaðnum (e. *Currency*), að yfirleitt er einungis um einn framkvæmdaraðila mælinga að ræða á hverjum tíma.⁴ Af þeim sökum mun staða Gallup á markaði fyrir mælingar á notkun almennings á vefmiðlum á Íslandi verða sterk ef af samstarfinu verður.

¹ Sbr. ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins nr. 61/2008, 20/2013 og 13/2014

² Sjá ákvarðanir framkvæmdastjórnar ESB í málum nr. COMP/M. 3512 – VNU/WPP/JV, COMP/M. 2291 – VNU/ACNielsen og COMP/M. 5232 – WPP/TNS.

³ 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."

⁴ Sbr. t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. COMP/M. 5232 – WPP/TNS. „In each Member State, there 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")."



Samkeppnisyfirvöld hafa fjallað um fjölmiðlamarkaðinn hér á landi í nokkrum málum og skilgreint viðkomandi markaði.⁵ Samkeppniseftirlitið hefur metið að auglýsingar í mismunandi tegundum fjölmiðla, t.d. ljósvaka- og prentmiðlum, tilheyri almennt ekki sama samkeppnismarkaðnum.⁶ Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2009, *Samruni Árvakurs hf., Fréttablaðsins ehf. og Pósthússins ehf.*, var m.a. fjallað um tengsl markaðanna fyrir vefmiðla og dagblöð. Var það mat Samkeppniseftirlitsins að vefmiðlar og prentmiðlar tilheyrðu ekki sama samkeppnismarkaði, hvorki hvað varðar útgáfu né sölu auglýsinga:

„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.“

Þrátt fyrir talsverðar framfarir á sviði prentmiðla og vefmiðla frá því að ákvörðun nr. 6/2009 var birt, m.a. hvað varðar aukna dreifingu dagblaða á netinu, spjaldtölvuvæðingu o.fl., taldi Samkeppniseftirlitið í ákvörðun nr. 20/2013 að ekki væri þörf á að skilgreina markaðinn fyrir vefmiðla með ítarlegri hætti en gert var í því máli. Eftirlitið taldi, þrátt fyrir þær breytingar sem orðið hafa á markaðnum, að það væru vísbendingar um að ekki væri full staðganga á milli útgáfu vefmiðla og prentmiðla eða auglýsinga í vefmiðlum og prentmiðlum og var sú skilgreining í samræmi við framkvæmd í erlendum samkeppnisrétti.⁷

⁵ 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 Landsíma 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.*

⁶ Sjá t.d. álit Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008, *Samkeppnishömlur sem stafa af stöðu og háttsemi Ríkisútvarpsins á markaði fyrir sölu auglýsinga í ljósvakamiðlum*, ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 61/2008, ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 20/2013, *Beiðni um undanþágu vegna samræmdra mælinga á notkun almennings á vefmiðlum á Íslandi*, og ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 13/2014, *Rafræn mæling Capacent ehf. á notkun ljósvakamiðla.*

⁷ 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*



Markaður fyrir vefmiðla, bæði hvað varðar auglýsingar og útgáfu, hefur verið talinn afmarkast við tiltekin menningar- og tungumálasvæði.⁸ 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.⁹ Þeir vefmiðlar sem eru hluti af samstarfinu markaðssetja sig gagnvart íslenskum notendum og eru stærstu vefmiðlar landsins ef miðað er við mælingar fyrirtækisins Gallup á notkun á íslenskum vefmiðlum (www.topplistar.gallup.is). Á markaði fyrir auglýsingar í vefmiðlum kann þó að vera til staðar talsvert samkeppnislegt aðhald frá erlendum vefmiðlum og auglýsingaþjónustum, s.s. Facebook.com og Google AdSense.¹⁰

Framkvæmdastjórn ESB hefur skilgreint þjónustu vegna birtingar á auglýsingum (e. *Media buying*) sem sérstakan markað sem yfirleitt sé afmarkaður við landsvæði eins aðildarríkis.¹¹ 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 munu kaupa gögn úr rafrænni mælingu Gallup eru á meðal stærstu birtingaraðila auglýsinga á Íslandi.

Samkeppniseftirlitið lítur svo á að landfræðilegur markaður þessa máls sé Ísland.

Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 20/2013 taldi eftirlitið markaði málsins vera sambærilega þeim og að ofan er rakið, og að ekki væri þörf á að skilgreina stöðu fyrirtækja sem aðild eiga að samstarfinu á framangreindum mörkuðum með ítarlegri hætti. Samkeppniseftirlitið telur að sama eigi enn við, og að markaðir málsins séu nægilega skilgreindir í samræmi við ofangreint.

3. Almennt um mælingar á notkun fjölmiðla

does not have sufficient evidence to conclude that this constraint would outweigh the loss of rivalry between the parties in this case."

⁸ 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."

⁹ 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"*

¹⁰ Sjá t.d. <https://www.google.com/adsense>, <https://advertising.yahoo.com/> og <https://www.facebook.com/business/products/ads>

¹¹ 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."



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.¹² 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 rafrænnar mælingar Gallup á notkun fjölmiðla samræmdar við lýðfræðilegar upplýsingar sem fengnar verða með neyslu- og lífsstílskönnun Gallup.

Samræmdar mælingar á notkun fjölmiðla í Evrópu eru yfirleitt skipulagðar og framkvæmdar með einni af eftirfarandi leiðum:¹³

- 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.¹⁴ 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.¹⁵ Slík félög eru yfirleitt ekki rekin með hagnaðarsjónarmið að leiðarljósi.
- Með því að að eigendur fjölmiðla komi sér saman um að kaupa mælingar á notkun fjölmiðla (e. *media owner model*).
- Með því 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 Gallup er sá aðili í þessu tilviki. Þess má geta að aðrar leiðir eru færar til að mæla notkun vefmiðla, m.a. mæling Modernus, en þær mælingar eru ekki samræmdar í þessum skilningi.

Vefmiðlar eru sú tegund fjölmiðla sem á sér stysta sögu. Markaðurinn fyrir vefmiðla er ungur og hefur verið í stöðugri þróun undanfarin ár. Flestallir þeir vefmiðlar sem eiga aðild að samstarfinu 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 og twitter.com, aukist til muna auk þess sem ýmsar aðrar tegundir vefmiðla eru starfandi. Slíkir vefmiðlar, sem búa yfirleitt

¹² 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.

¹³ Sjá ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. COMP/M.5232 WPP/TNS, mgr. 30.

¹⁴ Sbr. t.d. Radio Joint Audience Research Ltd. og Broadcasters Audience Research board Ltd. í Bretlandi og Mediamätning i Skandinavien (MMS) AB í Svíþjóð.

¹⁵ 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.”



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*) vegna viðskipta með auglýsingar í vefmiðlum, líkt og til er fyrir dagblöð og ljósvakamiðla.¹⁶

Samstarfið milli Gallup og vefmiðla er þannig til komið að í kjölfar þess að Modernus tilkynnti þeim að félagið hygðist leggja af teljaramælingar hófu fulltrúar níu af tíu stærstu vefmiðlum landsins könnun á því hvaða aðrir þjónustuaðilar kynnu að geta tekið að sér teljaramælingar. Vefmiðlarnir beindu verðfyrirspurnum í sameiningu til Gallup og MMR, fulltrúa comScore og Gemius á Íslandi. Gallup kom best út úr þessari könnun og gerðu vefmiðlarnir því tvíhliða samninga við Gallup um teljaramælingar og tengingu við áður nefnda lýðfræðirannsókn. Mælingu Gallup á notkun vefmiðla var í kjölfarið komið á með tvíhliða samningum Gallup við stærstu vefmiðla landsins.

4. Áhrif samstarfsins á samkeppni

Samstarfssamningar keppinauta, sem ekki hafa röskun á samkeppni að markmiði, geta í ákveðnum tilfellum leitt af sér jákvæð efnahagsleg áhrif. Meta þarf eðli samstarfsins til þess að geta ákvarðað hvort áhrif samstarfsins séu neikvæð eða jákvæð fyrir samkeppni.

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.

¹⁶ 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. „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.“

Sjá einnig, 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/advertisingbranding/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.“



Með samstarfinu tekur Gallup, að frumkvæði stærstu vefmiðla landsins, upp samræmdar mælingar á notkun almennings á vefmiðlum á Íslandi. Öllum vefmiðlum stendur þó til boða að taka þátt í mælingunni og er það markmið Gallup að þeir verði sem flestir. Eins og áður segir gerir Gallup þannig tvíhliða samninga við þá vefmiðla sem vilja fá aðgang að þjónustunni. Þrátt fyrir að ekki sé um formlegt marghliða samstarf keppinauta að ræða, líkt og fjallað var um í áðurnefndri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 20/2013, geta sambærileg áhrif á samkeppni hlotist af framkvæmd mælingarinnar með þessum hætti, enda er um að ræða einu skipulögðu samræmdu mælinguna á notkun vefmiðla hér á landi.

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 Gallup 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 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, 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 aðgangshindrun að markaðnum bæði fyrir nýja og smærri vefmiðla því er mikilvægt að tryggja að skipting kostnaðar (gjaldskrá) vegna verkefnisins endurspegli umfang þeirra vefmiðla sem taka þátt í því.

Af framangreindu virtu er það mat Samkeppniseftirlitsins að það samstarf Gallup og vefmiðla 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.

5. Undanþáguheimild 15. gr. samkeppnislaga

Líkt og fyrr segir óskar Gallup, fyrir hönd aðila að samstarfinu, eftir undanþágu skv. 15. gr. samkeppnislaga vegna samstarfsins. Samstarfið felur annars vegar í sér teljaramælingu á notkun vefmiðla á Íslandi og hins vegar tengingu þeirrar mælingar við



gögn um lýðfræðilega þætti. Vísar Gallup til margnefndrar ákvörðunar eftirlitsins nr. 20/2013 og gerir sjónarmið ákvörðunarinnar að sínum eftir því sem við getur átt, sbr. einkum kafla II 4.1 og 4.2 í henni.

Eins og reifað var að ofan lítur Samkeppniseftirlitið á samstarfið heildstætt og þarf því að líta bæði til teljaramælingar og könnunar á lýðfræðilegum þáttum.

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 „samningur, samþykktir, samstilltar aðgerðir eða ákvarðanir skv. 10. og 12. gr.:

- a. *Stuðli að bættri framleiðslu eða dreifingu á vöru eða þjónustu eða eflni 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.

5.1 Niðurstaða

Að mati Samkeppniseftirlitsins er ljóst að megintilgangur samstarfs vefmiðla og Gallup er að bæta áreiðanleika, samanburð og innihald upplýsinga um notkun vefmiðla. 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 nýta sér upplýsingar 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. 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 ákvörðun þessari 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.

Í tvíhliða samningum Gallup við vefmiðla, sem eru allir sambærilegir samkvæmt upplýsingum Gallup, er vefmiðlum ekki bannað að kaupa mælingar um notkun vefmiðla



af öðrum rannsóknaraðilum eða að framkvæma sínar eigin rannsóknir. Gallup er ekki heimilt að afhenda, birta eða selja þriðja aðila upplýsingar um heimsóknir á vefmiðil án samþykkis hlutaðeigandi vefmiðils, og skv. reglum Gallup fyrir mælingar á íslenskum vefsvæðum á hver vefmiðill sín eigin mæligögn. Samskipti milli vefmiðla fara fram á fundum stýrihóps og tækninefndar. Stýrihópur er skipaður fulltrúum tíu efstu vefmiðla í mælingu Gallup á hverjum tíma. Tækninefnd er skipuð þremur aðilum sem eru tilnefndir af stýrihópnum. Samkvæmt reglum Gallup fyrir mælingar á íslenskum vefsvæðum sér stýrihópurinn um að annast topplistann. Boða skal fund stýrihópsins, óski aðili að stýrihópnum þess, og verður þar aðeins tekin ákvörðun um þau atriði sem kynnt hafa verið með fundarboði. Verkefni tækninefndarinnar eru að rannsaka kvartanir og koma saman til fundar þegar nauðsyn krefur og þegar beiðni um slíkt kemur frá einhverjum meðlimi stýrihópsins.

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 sem koma að mælingunni eða að mælingin leiði til þess að dregið verði úr samkeppni þeirra á milli. Reynslan sýnir þó að allt samstarf keppinauta 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 hinum svonefnda stýrihópi og tækninefnd. Samkeppniseftirlitið telur jafnframt að nauðsynlegt sé að setja stýrihópi og tækninefnd 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 setja það skilyrði að samstarfsaðilum verði óheimilt að ræða sín á milli niðurstöður einstakra mælinga. Er það forsenda undanþágunnar að innan stýrihóps og tækninefndar eigi sér ekki stað neins konar samvinna eða upplýsingaskipti sem samræmt getur eða raskað samkeppni á t.d. markaði fyrir vefmiðla.

Eins og áður segir er þátttaka á fundum stýrihóps og tækninefndar ekki í boði fyrir smærri aðila sem jafnframt eru með samning við Gallup. Samkeppniseftirlitið telur í því ljósi að tryggja þurfi aðgengi smærri aðila að upplýsingum um það sem rætt var og ákvarðað á fundum stýrihóps og tækninefndar, og að þeim standi fundargerð fundarins til boða og geti komið sjónarmiðum sínum að vegna ákvarðana fundarins.

Ljóst má vera að þátttaka sem flestra vefmiðla er forsenda þess að mælingar af þessu tagi nái tilgangi sínum, enda er það markmiðið með samræmdum mælingum á vefmiðlum að skapa samanburðarhæfar upplýsingar um notkun vefmiðla (e. *common source of rating, currency*). Mæling á notkun staks miðils veitir afar takmarkaðar upplýsingar um stöðu hans gagnvart öðrum miðlum. Í máli því sem hér er til skoðunar verður að hafa í huga að Gallup er bæði að mæla notkun á vefmiðlum með samræmdum hætti og safna upplýsingum um lýðfræði notenda. Teljaramælingar hafa verið við lýði á Íslandi, áður hjá Modernus og nú í höndum Gallup, og búa aðilar á markaðnum því nú þegar yfir grunnupplýsingum um notkun/hlutdeild einstaka vefmiðla. Þá hefur MMR áður boðið upp á sambærilega tengingu við lýðfræðilega mælingu, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 20/2013.



Augljóst er að mæling á notkun og lýðfræðilegum þáttum skilaði ekki sömu upplýsingum og árangri fyrir markaðinn ef hver og einn vefmiðill sæi um eigin mælingar. Þannig myndi slík tilhögun vera háð vali hvers vefmiðils á aðferðum við mælingarnar auk þess sem slík lýðfræðileg mæling væri tæpast á færi annarra en allra stærstu vefmiðla landsins vegna kostnaðar. Í samningum Gallup við vefmiðla er m.a. kveðið á um að kostnaður þeirra við verkefnið miðist við hlutdeild hvers miðils, þ.e. greitt er gjald fyrir fjölda flettinga hvers miðils. Að mati Samkeppniseftirlitsins er sú tilhögun verðskrár til þess fallin að auðvelda þátttöku nýrra og minni vefmiðla í mælingunum. Verð fyrir viðbótarþjónustu comScore Focus er hins vegar, eins og staðan er nú, einungis innifalin í kostnaði fyrir stærri vefmiðla. Ástæða þess er sú að Gallup mun þurfa að greiða fyrir aukinn kostnað vegna þeirrar tengingar. Smærri vefmiðlar geta þó óskað eftir aðgangi að comScore Focus hugbúnaðinn fyrir ákveðið gjald.

Allir vefmiðlar sem eru aðilar að mælingunni munu þó fá aðgang að upplýsingum um m.a. fjölda notenda, innlita og flettinga fyrir vikuna í heild, meðaldag, meðal virkan dag og meðal helgardag ásamt því að umferð er greind eftir því hvort hún er innlend eða erlend. Auk þess geta vefmiðlar óskað eftir að útbúnar verði skýrslur um notkun þeirra án auka kostnaðar telji þeir þörf á því.

Í ljósi framangreinds getur Samkeppniseftirlitið fallist á rök samstarfsaðila um mikilvægi þess að sem flestir vefmiðlar komi að samstarfinu. Helgast það af mikilvægi þess að skapa samanburðarhæfar upplýsingar um notkun fjölmiðla. Á hinn bóginn er ljóst að samkeppnisstaða vefmiðla sem ekki koma að samstarfinu kann að verða skert, vegna þess að hlutdeild þeirra 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 þeirra vefmiðla við alla markaðssetningu. Því er afar brýnt að tryggt sé að nýjum aðilum á markaðnum standi til boða þátttaka í samstarfi vefmiðla og Gallup um mælingar á notkun almennings á vefmiðlum á Íslandi.

Í tvíhliða samningum Gallup við einstaka vefmiðla kemur fram að verð taki mið af fjölda flettinga hvers miðils. Þá hefur Gallup tekið fram að allir vefmiðlar geti tekið þátt og að markmið Gallup sé að þeir verði sem flestir. Í ljósi mikilvægis þess að þátttaka í mælingunum sé opin telur Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að setja samstarfinu 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 torvelda innkomu nýrra vefmiðla 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. Ljóst er að mælingin nær ekki til allra vefmiðla á Íslandi og er því afar mikilvægt að við framsetningu gagna sé ekki vísað til mælingarinnar sem mælingar á öllum vefmiðlum á landinu.

Hér að framan kom fram að ólíklegt verði að telja að vefmiðlar sem að mælingunum koma 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. samkeppnislaga, sem þurfa að liggja til grundvallar því að veita undanþágu frá bannákvæði 10. gr. laganna, séu fyrir hendi. Skilyrðunum er ætlað að tryggja aðkomu nýrra vefmiðla að mælingunni á sambærilegum kjörum og þeir vefmiðlar sem nú þegar hafa gert tvíhliða samning við Gallup njóta, tryggja að framsetning gagna úr mælingunni sé ekki með villandi hætti, sporna gegn því að samstarfið komi í veg fyrir samkeppni á milli vefmiðla með því að takmarka þau upplýsingaskipti sem fram mega fara í tengslum við framkvæmd samstarfsins og tryggja að allir vefmiðlar fái sömu upplýsingar um fundi stýrihóps og tækninefndar. Verður undanþága vegna samstarfs Gallup við nánar tiltekna vefmiðla um samræmda mælingu á notkun almennings á vefmiðlum á Íslandi því veitt með neðangreindum skilyrðum.



III.

Ákvörðunarorð

„Samstarf GI rannsókna ehf. („Gallup“) og Árvakurs hf., 365 miðla ehf., DV ehf., Já.is hf., Vefpressunar ehf., Ríkisútvarpsins ohf., Bland ehf., Mói media ehf. og Fótbolta ehf. við mælingu á notkun almennings á vefmiðlum felur í sér röskun á samkeppni og er ekki í samræmi við 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.

Með heimild í 15. gr. samkeppnislaga veitir Samkeppniseftirlitið samstarfinu undanþágu frá ákvæði 10. gr. samkeppnislaga að uppfylltum eftirfarandi skilyrðum:

1.

Birting upplýsinga úr mælingunni

Gallup 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 um sé að ræða mælingu á notkun almennings á hluta vefmiðla á Íslandi en ekki öllum vefmiðlum á landinu. Á þetta við í öllum tilvikum þegar upplýsingar úr mælingum eru birtar opinberlega eða nýttar í markaðslegum tilgangi, t.d. við sölu og birtingu auglýsinga.

Þegar niðurstöður úr mælingu eru birtar opinberlega, t.d. á vefsvæði Gallup eða í auglýsingum fjölmiðla, skal gera skýran fyrirvara um framangreint og sýna hlekk á vefmælingu Gallup (topplistar.gallup.is) eða aðra sambærilega mælingu.

2.

Aðgengi að mælingunni

Gallup er óheimilt að synja vefmiðlum, sem þess óska, um þátttöku í mælingu fyrirtækisins á notkun almennings á vefmiðlum nema ríkar, sanngjarnar og málefnalegar ástæður séu forsenda synjunarinnar.

Til að auðvelda umsóknarferlið og aðkomu nýrra aðila að mælingunni skal Gallup birta á vefsvæði sínu ítarlegar upplýsingar um verkefnið og ferlið við þátttöku nýrra vefmiðla í mælingunum. Meðal annars skulu koma fram upplýsingar um framkvæmd mælingarinnar, áætlaðan upphafs- og rekstrarkostnað vegna þátttöku í samstarfinu miðað við stærð vefmiðils og upplýsingar um áætlaðan tíma sem það tekur að gerast aðili að mælingunni og fá fyrstu niðurstöður úr henni birtar.

3.

Verðlagning

Gallup skuldbindur sig til þess að ákveða verð til nýrra aðila að mælingum á notkun á vefmiðlum 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.



Gallup skal sérstaklega tiltaka kostnað við það að fá aðgang að comScore Focus hugbúnaðinum með almennum og gagnsæjum hætti.

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.

4.

Samskipti

Aðilar að mælingunni skuldbinda sig til þess að ekki fari fram upplýsingaskipti á milli þeirra um viðkvæm viðskiptatengd málefni. Aðilum að samstarfinu er með öllu óheimilt að reyna að hafa áhrif á aðgengi nýrra vefmiðla að mælingunni. Samskipti á milli vefmiðla vegna mælingarinnar skulu ekki fara fram á öðrum vettvangi en kveðið er á um í reglum Gallup fyrir mælingar á íslenskum vefsvæðum, sbr. eftirfarandi:

Stýrihópur: Óheimilt er með öllu að ræða önnur málefni á fundum stýrihópsins 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.

Tækninefnd: Óheimilt er með öllu að ræða önnur málefni á fundum tækninefndar en þau er varða þau málefni sem nefndinni er falið að leysa úr samkvæmt reglum Gallup fyrir mælingar á íslenskum vefsvæðum. Tækninefnd skal einungis koma saman þegar nauðsyn krefur, sbr. reglur Gallup fyrir mælingar á íslenskum vefsvæðum.

Það sem fram kemur á fundum stýrihóps og tækninefndar skal ritað í fundargerð. Fundargerðin skal vera aðgengileg öllum vefmiðlum sem aðilar eru að mælingunni og skulu þeir hafa tækifæri á því að leggja fram sín sjónarmið vegna ákvarðana stýrihóps og tækninefndar.

5.

Gildissvið

Skilyrði ákvörðunar þessar taka til allra þeirra aðila sem að samstarfinu koma.

6.

Viðurlög

Brot á skilyrðum þessum varða viðurlögum samkvæmt IX. kafla samkeppnislaga.

Gildistími undanþágunnar er til 31. júlí 2020."

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson

