



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Föstudagurinn, 16. maí, 2014

Ákvörðun nr. 13/2014

### **Rafræn mæling Capacent ehf. á notkun ljósvakamiðla**

Í ákvörðun þessari er fjallað um rafræna mælingu Capacent ehf. á hlustun og áhorfi á ljósvakamiðla, þ.e. útvarps- og sjónvarpsútsendingar. Mælingin er framkvæmd með svokölluðum ppm mælum (e. *portable people meter*) frá fyrirtækinu Arbitron Inc. (í dag Nielsen Audio) sem einstaklingar í úrtaki mælingarinnar bera á sér. Mælirinn er lítið raftæki sem nemur falið hljóðmerki sem komið er fyrir í útsendingu þeirra sjónvarps- og útvarpsstöðva sem eru þátttakendur í mælingunni.

Með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 61/2008, *Ósk um undanþágu frá ákvæði samkeppnislaga um bann við samstarfi keppinauta vegna samnings Capacent ehf., Ríkisútvarpsins ohf.*, var veitt undanþága á grundvelli 15. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 fyrir samstarfi Capacent, Ríkisútvarpsins ohf., 365 miðla ehf. og Skjásins miðla ehf. um rafræna mælingu á notkun ljósvakamiðla á Íslandi. Undanþágan var veitt með tilteknum skilyrðum sem m.a. lutu að jöfnum aðgangi annarra ljósvakamiðla að mælingunni.

Á árinu 2011 var Samkeppniseftirlitinu tilkynnt að GH1 hf. (áður Capacent hf.) hafi verið tekið til gjaldþrotaskipta og því hafi sá samningur sem undanþága var veitt fyrir með ákvörðun nr. 61/2008 fallið úr gildi. Hins vegar hafi nýtt félag, Capacent ehf., tekið yfir rekstur GH1 hf., þ.e. gamla Capacent, og gert tvíhliða samninga við hvern þeirra fjölmiðla sem voru þátttakendur í rafrænni mælingu Capacent á notkun ljósvakamiðla. Því væri ekki lengur um að ræða neitt samstarf á milli þeirra fjölmiðla sem undanþága var veitt fyrir með ákvörðun nr. 61/2008. Áður hafði Samkeppniseftirlitið fylgt eftir ábendingum sem gáfu til kynna að skilyrði í upphaflegri ákvörðun hefðu verið brotin. Eftir fyrrgreinda tilkynningu um lok samstarfs keppinauta um mælingar hélt eftirlitið áfram athugun á samkeppnislegum áhrifum mælinganna, þ.e. hvort þær leiddu til aðgangshindrana og takmörkunar á samkeppni á fjölmiðlamarkaði, einkum á markaðnum fyrir auglýsingar í fjölmiðlum.



Athuguninni lýkur með ákvörðun þessari. Hefur Capacent fallist á að hlíta ítarlegum skilyrðum við framkvæmd mælingarinnar sem ætlað er að auðvelda aðkomu nýrra og minni ljósvakamiðla og birtingaraðila að henni. Þá er með skilyrðunum jafnframt leitast við að tryggja að framsetning gagna úr mælingunni veiti sem gleggsta mynd af stöðu þeirra miðla sem mældir eru og að trúnaðarupplýsingar berist ekki á milli keppinauta vegna framkvæmdar við hana.

## I.

### Málavextir og málsmeðferð

Upphafleg eftirfylgni Samkeppniseftirlitsins með framkvæmd ákvörðunar nr. 61/2008 hófst með upplýsingabeiðni eftirlitsins til Capacent í október 2009. Með upplýsingabeiðninni var óskað eftir upplýsingum um framkvæmd Capacent á þeim skilyrðum sem sett voru með ákvörðuninni. Í kjölfar svara frá Capacent aflaði eftirlitið upplýsinga frá nokkrum fjölmiðlum um hvort þeir hefðu óskað eftir aðgangi að mælingu og viðbrögðum Capacent við þeim óskum. Formlegt svar barst aðeins frá Útvarpi Sögu en í því kom fram að útvarpsstöðin hefði ítrekað leitað til Capacent til að kanna möguleika á þátttöku í mælingunni en þeim erindum hafi ávallt verið hafnað á þeirri forsendu að mælingin væri of kostnaðarsöm fyrir stöðina.

Í ljósi framkominna sjónarmiða frá Útvarpi Sögu óskaði eftirlitið, í janúar 2010, eftir því að Capacent rökstyddi með hvaða hætti fyrirtækið hefði uppfyllt skilyrði ákvörðunar nr. 61/2008. Í framhaldi af svörum Capacent óskaði Samkeppniseftirlitið eftir frekari upplýsingum frá Capacent um kostnaðarskiptingu vegna mælingarinnar og jafnframt eftir upplýsingum um aðkomu birtingaraðila/birtingarhúsa að samstarfinu. Svör Capacent bárust með bréfum í júlí og ágúst 2010. Í kjölfar þessara svara aflaði Samkeppniseftirlitið nánari upplýsinga frá Capacent m.a. um kostnað við mælinguna.

Á grundvelli framangreindrar gagnaöflunar leiddi Samkeppniseftirlitið rök að því, í andmælaskjali sem birt var Capacent, að fyrirtækið hefði í tilteknum atriðum gengið gegn þeim skilyrðum sem sett voru í upphaflegri ákvörðun. Meðal annars hafi verið til nýrra þátttakenda í mælingunni ekki verið ákvarðað með almennum og gagnsæjum hætti og samskipti á milli keppinauta hafi verið umfram það sem undanþágan heimilaði. Svaraði Capacent andmælaskjalinu í maí 2011.

Í mars 2011 bárust Samkeppniseftirlitinu tvö bréf frá Logos lögmannspjónustu þar sem tilkynnt var annars vegar að GH1 hf. (áður Capacent hf.) hafi verið tekið til gjaldþrotaskipta og því hafi sá samningur sem undanþága var veitt fyrir með ákvörðun nr. 61/2008 fallið úr gildi. Hins vegar var tilkynnt að nýtt félag Capacent ehf. hafi tekið yfir rekstur GH1 hf., þ.e. gamla Capacent, og gert tvíhliða samninga við hvern þeirra fjölmiðla sem voru þátttakendur í rafrænni mælingu Capacent á notkun ljósvakamiðla. Því væri ekki lengur um að ræða neitt samstarf á milli þeirra fjölmiðla sem undanþága var veitt fyrir með ákvörðun nr. 61/2008.

Í kjölfar framangreinds hefur Samkeppniseftirlitið verið með til skoðunar áhrif framangreindra breytinga á umgjörð samstarfsins og mælingarinnar, þ.e. að mælingin



byggja ekki lengur á formbundnu samstarfi á milli keppinauta. Samkeppniseftirlitið þurfti því að endurmeta meðferð málsins með það að markmiði að koma í veg fyrir þær samkeppnishindranir sem af mælingunni kunna að leiða. Ljóst er að í kjölfar þess að slitnaði upp úr samstarfinu er Capacent með sterka stöðu á markaði fyrir mælingar á notkun ljósvakamiðla enda framkvæmir fyrirtækið einu samræmdu mælinguna á notkun ljósvakamiðla hér á landi.

Við framangreint mat aflaði Samkeppniseftirlitið ýmissa gagna frá Capacent um nýtt fyrirkomulag mælinganna, þ. á m. afrita af samningum Capacent við fjölmiðla og birtingaraðila. Þá leitaði Samkeppniseftirlitið jafnframt sjónarmiða minni keppinauta á markaðnum fyrir ljósvakamiðla, fjölmiðlanefndar og mennta- og menningarmálaráðuneytisins.

Þann 27. febrúar 2013 átti Samkeppniseftirlitið fund með Capacent vegna málsins þar sem rætt var um stöðu samkeppni á markaði fyrir samræmdar mælingar á notkun almennings á ljósvakamiðlum. Á fundinum gerði Samkeppniseftirlitið grein fyrir mögulegum samkeppnishamlandi áhrifum sem leitt gætu af fyrirkomulagi Capacent við rafræna mælingu á notkun ljósvakamiðla. Rakti Samkeppniseftirlitið í því samhengi m.a. ábendingar sem borist höfðu frá markaðsaðilum. Jafnframt veitti Capacent upplýsingar á fundinum um núverandi framkvæmd fyrirtækisins á rafrænum mælingum á notkun ljósvakamiðla. Í framhaldi fundarins áttu Samkeppniseftirlitið og Capacent í viðræðum um möguleg skilyrði sem unnt væri að setja mælingu fyrirtækisins á notkun ljósvakamiðla. Drög að sátt lágu fyrir sumarið 2013 og voru þau send til umsagnar til ýmissa fjölmiðla og birtingaraðila. Samkeppniseftirlitið leitaði einnig álits fjölmiðlanefndar og mennta- og menningarmálaráðuneytisins á drögunum. Umsagnir bárust frá Útvarpi Sögu og fjölmiðlanefnd.

Á fundi 20. mars 2014 kynnti Samkeppniseftirlitið Capacent ný drög að sátt þar sem tekið hafði verið tillit til athugasemda. Tillögur Capacent að breytingum bárust með tölvupósti 25. mars 2014. Viðræðurnar leiddu til þess að Capacent hefur gengist undir sátt í málinu, dags. 16. maí 2014, á grundvelli 17. gr. f samkeppnislaga og 22. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005. Sáttin felur í sér að skilyrði eru sett vegna framkvæmdar Capacent á rafrænni mælingu á notkun ljósvakamiðla. Með sáttinni lýkur jafnframt rannsókn Samkeppniseftirlitsins á mögulegum brotum Capacent á skilyrðum ákvörðunar nr. 61/2008.

## II.

### Niðurstaða

Líkt og gerð er grein fyrir í kafla I hér að framan hefur Samkeppniseftirlitið haft til skoðunar áhrif rafrænna ljósvakamælinga Capacent á samkeppni. Hefur sú skoðun einkum snúið að mögulegum skaðlegum áhrifum mælingarinnar á markaðinn fyrir auglýsingar í fjölmiðlum og undirmarkaði hans. Markmið rannsóknarinnar og þeirra skilyrða sem koma fram í ákvörðunarorðum hér að neðan er að auðvelda aðkomu nýrra og minni ljósvakamiðla og birtingaraðila að mælingunni. Þá er jafnframt leitast við að tryggja að framsetning gagna úr mælingunni veiti sem gleggsta mynd af stöðu þeirra



miðla sem mældir eru og að trúnaðarupplýsingar berist ekki á milli keppinauta vegna framkvæmdar Capacent á mælingunni.

Hér verður fyrst fjallað með almennum hætti um mælingar á notkun almennings á fjölmiðlum. Þá verður fjallað um markaði fyrir mælingar á notkun fjölmiðla, stöðu Capacent á þeim markaði og aðra markaði sem mælingin kemur til með að hafa áhrif á. Loks er gerð grein fyrir grundvelli málsins og niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins.

## 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>1</sup> Samræmdar mælingar<sup>2</sup> á notkun fjölmiðla fara yfirleitt fram með svokölluðum dagbókarkönnunum þar sem notendur skrá notkun sína í dagbók eftir hlustun, lestur eða áhorf, með almennum könnunum eða með rafrænum hætti. Samræmd mæling á notkun ljósvakamiðla hér á landi var framkvæmd með dagbókarkönnun þar til rafrænni mælingu Capacent var komið á árið 2008. Þá má nefna að samræmd mæling á notkun vefmiðla hér á landi er bæði framkvæmd með rafrænum hætti og spurningakönnunum, sbr. rafræna vefmælingu fyrirtækisins Modernus og kannanir fyrirtækisins MMR.<sup>3</sup>

Samræmdar mælingar á notkun fjölmiðla í Evrópu eru yfirleitt skipulagðar og framkvæmdar með einni af eftirfarandi leiðum:<sup>4</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>5</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>6</sup> Slík félög eru yfirleitt ekki rekin með hagnaðarsjónarmið að leiðarljósi.

<sup>1</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>2</sup> Með samræmdum mælingum er átt við mælingu þar sem flestir eða allir fjölmiðlar á tilteknu sviði eru mældir í einni mælingu með samanburðarhæfum hætti, sjá úr ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. COMP/M.5232 – WPP/TNS: „*Media measurement services are aimed at measuring the audience of specific media. The resulting data, described as "currency"10, enables a comparison and the pricing of different products (advertising slots on various programs) both for advertisers, media buyers and media owners. 10 The "currency" provides a common source of rating for all the market players involved (advertisers, media companies, and related parties).*”

<sup>3</sup> Sjá nánar ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 20/2013, *Beiðni um undanþágu vegna samræmdra mælinga á notkun almennings á vefmiðlum á Íslandi*.

<sup>4</sup> Sjá ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. COMP/M.5232 WPP/TNS, mgr. 30.

<sup>5</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>6</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*



- 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 Capacent er sá aðili í þessu tilviki.

Mæling Capacent á notkun ljósvakamiðla var komið á með samstarfi fyrirtækisins við fyrirtæki sem reka stærstu ljósvakamiðla hér á landi, bæði í sjónvarpi og hljóðvarpi. Í kjölfar gjaldþrots gamla Capcent gerði nýja Capacent tvíhliða samninga við þá fjölmiðla sem eru þátttakendur í mælingunni. Í kjölfar þessara breytinga var ekki lengur um formbundið samstarf á milli keppinauta að ræða og sér Capacent nú eitt um mælinguna.

Einn mikilvægasti þátturinn í öllum mælingum á notkun fjölmiðla er val á því úrtaki sem ætlað er að endurspegla þýðið sem mælt er. Því stærra sem úrtakið er og því betur sem staðið er að vali þess þeim mun nákvæmari verður mælingin.<sup>7</sup> Í tilviki mælingar Capacent á notkun ljósvakamiðla byrjar fyrirtækið á því að gera forkönnun hjá stórum hópi almennings á notkun ljósvakamiðla. Í kjölfarið byggir Capacent upp og viðheldur hópi þátttakenda sem á að endurspegla almenning í landinu m.t.t. ljósvakamiðlanotkunar. Ýmissa upplýsinga er aflað í forkönnun og uppfærslukönnunum Capacent m.a. upplýsingar um fjölskyldumynstur, áskriftir að fjölmiðlum, lýðfræðilegar upplýsingar o.fl. Með forkönnuninni leitast Capacent við að tryggja að í úrtakinu, sem mun bera á sér hina rafrænu mæla, sé jafnt hlutfall heimila af ákveðinni gerð og í þýðinu (þ.e. staðsetning, fjöldi á heimili, aldur o.s.frv.).

Mæling Capacent á notkun ljósvakamiðla er framkvæmd með svokölluðum ppm mælum (e. *portable people meter*) sem einstaklingar í úrtaki mælingarinnar bera á sér. Mælirinn er lítið raftæki sem nemur sérstakt falið hljóðmerki sem komið er fyrir í útsendingu þeirra sjónvarps- og útvarpsstöðva sem mældar eru en mannseyrað nemur ekki merkið. Í lok hvers dags er tækinu komið fyrir í tengikví sem sér um að senda upplýsingarnar í miðlæga tölvu Capacent. Capacent skilar samantekt vikulega til fjölmiðlanna og annarra sem kaupa gögnin úr mælingunni. Búnaðurinn mælir áhorf á hverri mínútu og möguleiki er að upplýsingar berist jafnvel daglega til þeirra sem kaupa upplýsingarnar. Í eldra fyrirkomulagi mælinga með dagbókarkönnunum var sjónvarpsáhorf mælt í tvær til sex vikur í senn og minnsta mælieining var 15 mínútur. Upplýsingar úr eldri mælingunni bárust þeim sem keyptu þær á þriggja til fjögurra vikna fresti. Rafræn mæling á notkun

---

*and measures. There could, however, be disadvantages. It could be difficult to bring about change and to get new ideas and/or practises accepted."*

<sup>7</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. 526-528. „In most cases, however, it is logistically impossible to interview or to obtain data from every single member of the population. Researchers therefore need to estimate the audience from a subset that is called a sample. ... However, without sampling, audience measurement becomes virtually impossible. The founder of one of the world's largest audience-research organisations, Arthur Nielsen, was fond to respond to criticism on the practise of sampling by saying: 'If you don't believe in sampling, the next time you have a blood test, ask them to take it all out'“



Ijósvakamiðla felur því í sér töluverðar tæknilegar framfarir frá fyrri mælingu og rafræn skráning upplýsinga er almennt mun nákvæmari.<sup>8</sup>

Þrátt fyrir framangreinda kosti rafrænna mælinga umfram dagbókarkannanir hefur ákveðin gagnrýni beinst að mælingum með ppm mælum. Í Bandaríkjum Norður-Ameríku hefur gagnrýni á ppm kerfi Arbitron (í dag Nielsen Audio) einkum verið sú að nýja kerfið sýni hlutfallslega lægri hlustun hjá útvarpsstöðvum sem reknar eru af minnihlutahópum, en hlustunar- og áhorfstölur lækkuðu almennt hjá Ijósvakamiðlum í kjölfar þess að ppm mælingar voru teknar upp.<sup>9</sup> Ástæða þessa mismunar var þó ekki talinn stafa af tækninni sem slíkri heldur af því að úrtak mælingarinnar endurspegladi ekki nægilega vel samfélagsgerðina.<sup>10</sup> Þá má nefna að þau samtök sem sjá um mælingar á útvarpshlustun og sjónvarpsáhorf í Bretlandi voru með prófanir á rafrænni ppm mælingu í London á tveggja ára tímabili.<sup>11</sup> Bresku samtökin sem sjá um mælingar á sjónvarpsáhorfi hættu þátttöku í verkefninu áður en því lauk m.a. vegna efnahagskreppunnar. Bresku samtökin sem sjá um útvarpsmælingar kláruðu prófanirnar en ákváðu í kjölfar þeirra að taka ekki upp rafrænar mælingar m.a. vegna aukins kostnaðar og vegna annarra vandamála við aðferðafræðina. Til að mynda töldu samtökin erfitt að fá fólk til að bera ppm mælana á sér og tóku fram að mælarnir mæli allt sem einstaklingurinn hlustar á jafnvel þó það hafi ekki verið val hans að hlusta á tiltekna útsendingu.<sup>12</sup> Með öðrum orðum nemi mælirinn allt sem einstaklingur heyrir jafnvel þó athygli hans sé ekki beint að útsendingunni, t.d. þegar útvarps- eða sjónvarpstæki eru í gangi á biðstofum, í verslunum og stórmörkuðum. Loks má nefna að mælirinn mælir ekki alla hlustun eða áhorf einstaklinga heldur aðeins áhorf eða hlustun á þær stöðvar sem senda sérstakt hljóðmerki í útsendingu sinni, þ.e. þær stöðvar sem mældar eru.

---

<sup>8</sup> Philip M. Napoli, Audience Measurement, the Diversity Principle, and the First Amendment Right to Construct the Audience, *Journal of Civil Rights and Economic Development* Vol. 24 Iss. 2 2009 Art. 5, bls. 363(5). „There is relatively little dispute over whether the PPM technology is superior to the paper diary. Diaries require more work and recall from participants than the PPM. The PPM is much closer to the kind of true "passive" audience measurement system that long has been seen as the Holy Grail in the world of audience measurement. A passive audience measurement system is one in which the participant has to do little, if anything, in order for the data to be gathered. This, of course, reduces the likelihood for error. In this case, carrying the meter is much less burdensome on the participant than carrying and maintaining a listening diary.”

<sup>9</sup> Sama heimild, bls. 364(6). „This resistance stemmed from the fact that the PPM data indicated that the switch from paper diaries to PPMs had resulted in significant declines in ratings for many stations that target minority listeners. While most stations experienced ratings declines under the PPM methodology, "the declines are generally steeper for ethnic stations, some of which have seen declines of 50 percent or more.”

<sup>10</sup> Sama heimild, bls. 366(8). „However, critics of the PPM system assert it has a number of specific methodological shortcomings that they contend are leading to systematic misrepresentation of minority audiences. These concerns generally do not arise from the PPM technology per se, but rather from the sampling process via which PPM audience panels are constructed.”

<sup>11</sup> Um er að ræða annars vegar Radio Joint Audience Research ([www.rajar.co.uk](http://www.rajar.co.uk)) sem mælir útvarpsnotkun og hins vegar Broadcasters Audience Research Board Limited ([www.barb.co.uk](http://www.barb.co.uk)) sem mælir sjónvarpsnotkun. Bæði samtökin eru í beinni og óbeinni eigu fjölmiðla og auglýsenda. Kynningu á verkefninu má finna á slóðinni [http://www.rajar.co.uk/docs/news/RAJAR\\_ASI\\_2008.pdf](http://www.rajar.co.uk/docs/news/RAJAR_ASI_2008.pdf).

<sup>12</sup> Sjá umfjöllun á heimasíðu Radio Joint Audience Research. RAJAR, Why does RAJAR use a diary?, <http://www.rajar.co.uk/docs/news/Methods%20of%20Measurement-Branded.pdf>, skoðað 16. apríl 2014. „Going back to the point I made earlier about different methods producing different numbers, here is a summary of what they each measure:

- Recall-based methods record the most memorable recent listening that people can remember.
- Audiometers record what people are exposed to regardless of whether they notice it or not.
- Computers count computer connections, not listening.

Set against these alternatives, RAJAR believes that the diary system, with its simple concept of „pre-call" comes closest to capturing which radio stations people are actually „listening" to. It's also inclusive and affordable, and it copes better than any other methodology with the highly common frailty that plagues all research methods involving human beings – forgetfulness! "





## 2. Markaðir málsins og staða Capacent

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.

Samkeppniseftirlitið hefur áður fjallað um markað fyrir fjölmiðlamælingar og álitaefni tengd honum í ákvörðunum sínum í málum 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* og nr. 20/2013, *Beiðni um undanþágu vegna samræmdra mælinga á notkun almennings á vefmiðlum á Íslandi*.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er rafræn mæling Capacent og framkvæmd hennar einkum til þess fallin að hafa áhrif á eftirfarandi markaði:

- Markaði fyrir fjölmiðlamælingar á Íslandi, nánar tiltekið markaðnum fyrir mælingar á notkun ljósvakamiðla á Íslandi.
- Markaði sem tengjast starfsemi ljósvakamiðla og þá sérstaklega markaðnum fyrir auglýsingar í annars vegar sjónvarpi og hins vegar hljóðvarpi (útvarp) og markaðnum fyrir rekstur ljósvakamiðla.
- 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>13</sup> 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.<sup>14</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 hljóð- og vefmiðla. Þá séu vísbendingar um að sérstakur markaður sé fyrir hendi vegna greiningarhugbúnaðar og samsetningar og vals á

<sup>13</sup> Sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 61/2008 og 20/2013.

<sup>14</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.



þýði og úrtaki.<sup>15</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 mælingar að ræða á hverjum tíma.<sup>16</sup> Capacent er eina fyrirtækið hér á landi sem sér um samræmda og skipulagða mælingu á notkun ljósvakamiðla. Af þeim sökum er ljóst að fyrirtækið er í afar sterkri stöðu á markaðnum.

Samkeppnisyfirvöld hafa fjallað um fjölmiðlamarkaðinn hér á landi í nokkrum málum og skilgreint viðkomandi markaði.<sup>17</sup> Samkeppniseftirlitið hefur metið að auglýsingar í mismunandi tegundum fjölmiðla, t.d. ljósvaka- og prentmiðlum, tilheyri almennt ekki sama samkeppnismarkaðnum.<sup>18</sup> Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 22/2006 *Samruni Dagsbrúna hf. og Senu ehf.*<sup>19</sup> var fjallað um markaðinn fyrir ljósvakamiðla og markaðinn fyrir efniskaup. Í málinu var lagt til grundvallar að sjónvarpsmarkaðurinn á Íslandi greindist í opið sjónvarp annars vegar og áskriftarsjónvarp hins vegar.<sup>20</sup> Á sömu skiptingu var byggt í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins til bráðabirgða nr. 1/2007 *Erindi Canal Digital Íslandi ehf. um misnotkun 365 miðla ehf. á markaðsráðandi stöðu*. Eins og fram kemur í álit Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008, *Samkeppnishömlur sem stafa af stöðu og háttsemi Ríkisútvarpsins á markaði fyrir sölu auglýsinga í ljósvakamiðlum*, er í samkeppnisrétti litið svo á að auglýsingar í annars vegar prentmiðlum og hins vegar ljósvakamiðlum tilheyri ekki sama samkeppnismarkaði. Á sama hátt er lagt til grundvallar að auglýsingar í annars vegar sjónvarpi og hins vegar hljóðvarpi tilheyri sitt hvorum markaðnum.

Þau fjölmiðlafyrirtæki sem Capacent sér um rafræna mælingu fyrir eru þrjú stærstu fyrirtækin á sviði ljósvakamiðla hér á landi, þ.e. Ríkisútvarpið ohf., 365 miðlar ehf. og Skjárinn ehf.

---

<sup>15</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>16</sup> 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").*”

<sup>17</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>18</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

<sup>19</sup> Ákvörðun þessi var felld úr gildi af áfrýjunarnefnd samkeppnismála vegna formgalla sem nefndin taldi vera á henni.

<sup>20</sup> Þessi afstaða er í samræmi við framkvæmd Framkvæmdastjórnar EB sem hefur ítrekað lagt þá skilgreiningu til grundvallar að sjónvarpsmörkuðum megi a.m.k. skipta í tvo meginmarkaði ásamt fjölda undirmarkaða. Annars vegar sjónvarp sem sé opið öllum (e. *free-to-air-TV*) og hins vegar áskriftarsjónvarp (e. *pay-TV*), sbr. t.d. mál COMP JV 37 BskyB/Kirch Pay TV, mál IV M.993 Bertelsmann/Kirch Premiere, mál COMP/M.2211 Universal Studio Networks/De Facto, mál nr. COMP/M. 2876 Newscorp/Telepiu og mál COMP/M.6990 Vodafone/Kabel Deutschland.





Framkvæmdastjórn ESB hefur skilgreint þjónustu vegna birtingar á auglýsingum (e. *media buying*) sem sérstakan markað sem yfirleitt sé afmarkaður við landsvæði eins aðildarríkis.<sup>21</sup> Um er að ræða þjónustu sérstakra birtingaraðila (birtingarhúsa) eða auglýsingastofa sem felst í því að kaupa auglýsingabirtingu í fjölmiðlum fyrir viðskiptavinum sem yfirleitt eru meðalstór og stærri fyrirtæki. Þeir birtingaraðilar sem kaupa gögn úr rafrænni mælingu Capacent eru á meðal stærstu birtingaraðila auglýsinga á Íslandi.

Samkeppniseftirlitið lítur svo að landfræðilegur markaður þessa máls sé Ísland. Í ljósi niðurstöðu málsins er ekki þörf á skilgreina markaði málsins með ítarlegri hætti.

### **3. Áhrif framkvæmdar mælingarinnar á samkeppni**

Samkeppniseftirlitið hefur áður fjallað um áhrif rafrænnar mælingar Capacent á notkun ljósvakamiðla í ákvörðun eftirlitsins nr. 61/2008 þar sem fjallað var um samstarf Capacent, Ríkisútvarpsins, 365 miðla og Skjásins miðla um mælinguna. Líkt og rakið hefur verið hér að framan er sá samningur sem undanþága var veitt fyrir með ákvörðun nr. 61/2008 ekki lengur í gildi og ekki lengur um formlegt marghliða samstarf keppinauta að ræða. Hvað sem því líður geta sambærileg áhrif á samkeppni hlotist af framkvæmd mælingarinnar enda um að ræða einu skipulögðu samræmdu mælinguna á notkun ljósvakamiðla hér á landi.

Í ákvörðun nr. 61/2008 kom fram það mat Samkeppniseftirlitisins að einkum bæri að horfa til áhrifa samstarfsins (mælingarinnar) annars vegar á markaðinn fyrir fjölmiðlamælingar og hins vegar á þá markaði sem mælingin tengist beint, þ.e. fjölmiðlamarkað. Tekið var fram að þeir fjölmiðlar sem voru hluti af samstarfinu og mælingunni væru mjög öflugir kaupendur fjölmiðlamælinga. Sá búnaður sem notaður væri við mælinguna og úrvinnsla þeirra gagna sem safnað væri dýr. Af þeim sökum yrði það að teljast hæpið að ljósvakamiðlar gangi til samstarfs við annan aðila um mælingu, enda væri vandséð hvaða tilgangi slíkt myndi þjóna fyrir þá.<sup>22</sup> Með tilliti til framangreinds taldi Samkeppniseftirlitið umrætt samstarf til þess fallið að takmarka möguleika annarra rannsóknarfyrirtækja á markaðnum fyrir fjölmiðlamælingar.

Í ákvörðuninni kom jafnframt fram það mat eftirlitsins að samstarfið og mælingin geti leitt til þess að samkeppnisstaða þeirra keppinauta ljósvakamiðlanna sem ekki koma að samstarfinu og mælingunni geti verið skert:

*„Þá ber að hafa í huga að samkeppnisstaða þeirra keppinauta sem ekki koma að samstarfinu getur verið skert. Ef áhorf eða hlustun á viðkomandi*

---

<sup>21</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>22</sup> Sjá sambærileg sjónarmið um eðli fjölmiðlamælinga í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. COMP/M. 5232 – WPP/TNS, mgr. 76.



*Ljósvakamiðla sem ekki taka þátt í samstarfinu er ekki mæld kemur hlutdeild þeirra í áhorfi eða hlustun ekki fram þegar niðurstöður mælinga á áhorfi og hlustun eru birtar opinberlega eða gagnvart viðskiptavinum miðlanna. Slíkt hefur augljóslega áhrif á stöðu umræddra miðla bæði gagnvart áhorfendum/hlustendum, auglýsendum og birtingarhúsum við alla markaðssetningu. Getur þetta því skaðað samkeppni t.d. á mörkuðunum fyrir sölu á auglýsingum í sjónvarpi og hljóðvarpi. Því má ljóst vera að afar brýnt er að öllum ljósvakamiðlum sem starfa á markaðnum á hverjum tíma standi til boða þátttaka í hinum rafrænu mælingum."*

Af þessum sökum taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að setja samstarfinu sérstök skilyrði með ákvörðun nr. 61/2008. Vegna þess að um var að ræða samstarf á milli keppinauta voru sett skilyrði sem sneru að upplýsingaskiptum á milli fjölmiðlanna. Vegna mikilvægis mælingarinnar við markaðssetningu fjölmiðla var sett það skilyrði að Capacent væri óheimilt að synja nýjum fjölmiðlum um aðkomu að mælingunni og samstarfinu, nema ríkar málefnalegar ástæður lægju fyrir. Jafnframt var tekið fram að nýir miðlar ættu að njóta sambærilegra kjara og upphaflegir aðilar að samstarfinu.

Þrátt fyrir þau skilyrði sem voru sett mælingunni og samstarfinu bárust Samkeppniseftirlitinu athugasemdir frá minni fjölmiðlum sem starfa á markaðnum um að mælingin kynni að raska samkeppni. Helstu athugasemdir sem bárust frá minni fjölmiðlum voru eftirfarandi:

- Að niðurstaða rafrænnar mælingar Capacent á hlustun og áhorf á ljósvakamiðla sýni ekki rétta mynd af markaðnum vegna þess að aðeins hluti markaðarins er mældur. Capacent, aðilar að mælingunni og birtingaraðilar líti hins vegar svo á að rafræna kerfið sýni hlustun og áhorf á öllum markaðnum. Þegar svokallaðar „köku“ auglýsingar um áhorf og hlustun á ljósvakamiðla séu birtar í fjölmiðlum sé enginn fyrirvari gerður um að mælingin mæli ekki hlustun á allar útvarps- og sjónvarpsstöðvar sem starfa á markaðnum. Tekið var fram að kvartað hafi verið til Neytendastofu vegna þessarar kynningar.
- Að aðkoma að rafrænni mælingu Capacent sé of dýr fyrir nýja og minni fjölmiðla. Það eigi við þrátt fyrir skilyrði um að nýir miðlar greiði sambærileg kjör og upphaflegir aðilar að mælingunni. Minni fjölmiðlar greiði þannig hlutfallslega (miðað við tekjur af áhorfi og/eða hlustun) miklu hærra upphæð af tekjum sínum í fjölmiðlamælingar en stóru miðlarnir.

Sem dæmi má nefna að ljósvakamiðill A er með um 1000 m. kr. í tekjur á ári en ljósvakamiðill B er með um 100 m. kr. í tekjur á ári. Í þessu dæmi er gert ráð fyrir að raunkostnaður vegna mælingarinnar sé 10 m. kr. á ársgrundvelli. Þá er það hlutfall sem ljósvakamiðill A greiðir fyrir mælingu um 1% af tekjum en 10% fyrir ljósvakamiðil B. Af þessu dæmi sést að hlutföllin geta verið æði mismunandi minni fjölmiðlum í óhag.



- Að auglýsingastofur og birtingaraðilar auglýsinga nýti sér upplýsingar úr rafrænu mælingunni og taki lítið sem ekkert mark á öðrum könnunum sem sýni töluverða hlustun á aðrar útvarps- og sjónvarpsstöðvar sem ekki séu inni í rafrænu mælingunni. Slíkar kannanir séu yfirleitt gerðar á nokkurra mánaða fresti með spurningakönnunum og í spurningavögnum rannsóknarfyrirtækja. Auglýsingastofur og birtingaraðilar ráðstafi stærstum hluta af því fé sem meðalstór og stærri fyrirtæki noti í auglýsingar. Eftir standi nokkur meðalstór og minni fyrirtæki sem auglýsi ekki í gegnum birtingaraðila. Nýir og minni ljósvakamiðlar þurfi því með töluverðum tilkostnaði að keppa við auglýsingaeildir stóru fjölmiðlanna um auglýsingar þessara minni fyrirtækja. Aðkoma að samræmdri og rafrænni mælingu Capacent á notkun ljósvakamiðla sé því forsenda þess að nýir og minni fjölmiðlar geti keppt við þá sem fyrir eru á jafnréttisgrundvelli.

Samkeppniseftirlitið leitaði einnig sjónarmiða fjölmiðlanefndar við meðferð málsins. Í athugasemdum nefndarinnar kom m.a. fram að gæta verði að því að kynning á niðurstöðum mælingarinnar bæði opinberlega og til auglýsenda gefi ekki skakka mynd af markaðnum. Kynning á niðurstöðum fari að stóri leyti fram af hálfu fjölmiðlanna sjálfra sem geti hagrætt kynningunni til að fegra stöðu sína. Þá þurfi einnig að hafa í huga þær takmarkanir sem mælingin býr við. Úrtak mælingarinnar sé lítið og því geti verið varhugavert að fullyrða út frá gögnunum um hlustun og áhorf t.d. á ákveðnum landssvæðum eða í tilteknum hópum samfélagsins.

Af framangreindu má sjá að helstu vandamál sem markaðsaðilar telja að leitt geti af mælingunni eru aðgangshindranir að markaði fyrir auglýsingar í ljósvakamiðlum og misvísandi kynning og notkun upplýsinga úr mælingunni. Telja umsagnaraðilar að þessi vandamál séu til staðar þrátt fyrir þau skilyrði sem sett voru með ákvörðun nr. 61/2008.

#### **4. Niðurstaða**

Að mati Samkeppniseftirlitsins er ljóst að megintilgangur rafrænnar mælingar Capacent á notkun ljósvakamiðla er að auka áreiðanleika, nákvæmni og tíðni upplýsinga um áhorf og hlustun. Niðurstöður fjölmiðlamælinga eru af hálfu ljósvakamiðla notaðar við ákvörðun og uppröðun dagskrárefnis, sölu auglýsingatíma og ákvörðun verðs á auglýsingabilum hjá viðkomandi fjölmiðlum. Þeir sem kaupa upplýsingar sem til verða með hinum rafrænu mælingum eru því þeir fjölmiðlar sem að mælingunni koma, aðrir fjölmiðlar, auglýsingastofur, auglýsendur, birtingaraðilar, opinberir aðilar o.fl. Niðurstöður fjölmiðlamælinga á áhorfi og hlustun á hverjum tíma og eftir dagskrárliðum mynda grundvöll að markaðsráðgjöf ýmiss konar, birtingarráðgjöf og birtingaráætlunum birtingaraðila og auglýsingastofa og ráða að miklu leyti hvernig auglýsendur ráðstafa því fé sem þeir verja til auglýsinga.

Þeim mun áreiðanlegri sem mælingar á notkun fjölmiðla eru því betra samræmi ætti að verða á milli dagskrár og óska neytenda, enda sýna niðurstöður kannana hvaða dagskrárefni höfðar til neytenda. Það eru því neytendur af ýmsum toga sem hafa af því mikla hagsmuni að fyrir liggja og unnt sé að afla sem áreiðanlegastra upplýsinga um



hlustun og áhorf á íslenska ljósvakamiðla. Þessum markmiðum verður ekki náð nema með samræmdum mælingum á notkun fjölmiðla en samræmdar mælingar sýna raunhæfastan samanburð á milli ólíkra fjölmiðla. Þessi samanburður hefur verið kallaður sameiginlegur gjaldmiðill um áhorf eða hlustun (e. *common source of rating, currency*). Í flestum ríkjum innan ESB er framkvæmd mælinga af þessu tagi með þeim hætti að fjölmiðlarnir, og í sumum tilvikum einnig birtingaraðilar, hafa með sér samstarf og bjóða út framkvæmd mælingarinnar. Var staðan svipuð hér á landi þar til breytingar urðu á framkvæmd mælingarinnar og Capacent gerði tvíhliða samninga við alla þátttakendur í mælingunni, sbr. fyrri umfjöllun.

Þrátt fyrir framangreint og mikilvægi samræmdra mælinga eru vísbendingar um að rafræn mæling Capacent hafi leitt til samkeppnishindrana og þá einkum aðgangshindrana að markaðnum fyrir auglýsingar í fjölmiðlum. Líkt og áður hefur komið fram lýsti Capacent yfir vilja til þess að gangast undir sátt í málinu og hafa viðræður leitt til sáttar sem felur í sér þau skilyrði sem fram koma í ákvörðunarorðum. Eru skilyrðin sett með vísan til c-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga. Telur Samkeppniseftirlitið að skilyrðin lágmarki þá röskun sem annars kann að leiða af samræmdri rafrænni mælingu Capacent á notkun ljósvakamiðla á Íslandi.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er mikilvægast í þessu máli að tryggja að samræmd mæling Capacent raski ekki að óþörfu til frambúðar samkeppni á fjölmiðlamarkaði og markaði fyrir þjónustu við birtingu auglýsinga. Í samræmi við ábendingar og athugasemdir sem hafa borist er meginmarkmið ákvörðunarinnar og skilyrðanna að auðvelda aðkomu nýrra og minni ljósvakamiðla og birtingaraðila auglýsinga að mælingunni. Þá er með skilyrðunum jafnframt leitast við að tryggja að framsetning gagna úr mælingunni veiti sem gleggsta mynd af stöðu þeirra miðla sem mældir eru og að trúnaðarupplýsingar berist ekki á milli keppinauta vegna framkvæmdar á mælingunni.

Töluverður kostnaður við þátttöku í mælingunni gerir nýjum og minni ljósvakamiðlum erfitt um vik að taka þátt í henni, líkt og fyrri umfjöllun sýnir. Sömu sjónarmið eiga einnig við á markaðnum fyrir birtingarþjónustu auglýsinga. Birtingaraðilar kaupa gögn úr mælingunni og nota við kaup á auglýsingum og við gerð auglýsingaherferða fyrir viðskiptavinum sína. Þessir birtingaraðilar og auglýsingastofur eru misjafnar að stærð og gerð. Kostnaður við að kaupa gögn úr mælingunni getur leitt til aðgangshindrana fyrir nýja og minni birtingaraðila.

Til að tryggja möguleika nýrra og minni ljósvakamiðla til að taka þátt í mælingunni er í skilyrðum í þessari ákvörðun að finna ákvæði um aðgengi að mælingunni og verðlagningu vegna hennar. Í 1. mgr. 3. gr. skilyrðanna segir að Capacent sé óheimilt að synja ljósvakamiðlum, sem þess óska, um aðkomu að mælingunni nema ríkar, sanngjarnar og málefnalegar ástæður séu forsenda synjunarinnar. Þessi málsgrein er í samræmi við það sem áður kom fram í skilyrðum vegna ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 61/2008. Í ljósi athugasemda og umfjöllunar í andmælaskjali Samkeppniseftirlitsins um óljós svör við óskum nýrra aðila um aðkomu að mælingunni er í 2. mgr. 3. gr. ákvörðunarorðanna kveðið á um að Capacent skuli birta á heimasíðu sinni almennar upplýsingar um



mælinguna, m.a. þau skilyrði sem nýir miðlar þurfa að uppfylla til að taka þátt í mælingunni.

Í 4. gr. ákvörðunarorðanna er fjallað um verðlagningu Capacent vegna mælingarinnar. Í a. lið greinarinnar er fjallað um verðlagningu til ljósvakamiðla en í b. lið er fjallað um verðlagningu til birtingaraðila. Verðlagning fyrir þátttöku í mælingunni er eitt helsta atriðið sem kvartað hefur verið undan í þeim ábendingum og athugasemdum sem Samkeppniseftirlitinu hafa borist við meðferð málsins. Litlir miðlar greiða töluvert hærra hlutfall af tekjum sínum í fjölmiðlamælingar en stóru miðlarnir gera. Þátttaka í mælingunni er mikilvæg til að eiga óhindraðan aðgang að auglýsingafé stærri fyrirtækja á Íslandi sem flest nýta sér þjónustu birtingaraðila sem kaupa gögn úr mælingunni til að útbúa birtingaráætlanir.

Til að auðvelda aðkomu nýrra og minni ljósvakamiðla að mælingunni er í 1. mgr. a. liðar 4. gr. skilyrðanna kveðið á um sérstaka grunnmælingu á áhorfi eða hlustun á þriggja mánaða tímabili. Í grunnmælingunni er aðeins safnað saman lágmarksupplýsingum um áhorf og hlustun á viðkomandi sjónvarps- eða útvarpsstöð til að halda kostnaði í lágmarki. Tilgangurinn með grunnmælingunni er að gefa sem flestum miðlum kost á að láta mæla hlutdeild sína með samanburðarhæfum hætti í hinu rafræna kerfi. Í kjölfar prufutímabils er síðan forsvarsmönnum viðkomandi stöðvar frjálst að velja hvort grunnmælingu sé haldið áfram eða að semja við Capacent um fulla mælingu. Í 3. mgr. 4. gr. skilyrðanna er að finna viðmið sem Capacent skal viðhafa við ákvörðun verðs fyrir áframhaldandi grunnmælingu eða þátttöku í fullri mælingu. Við verðlagninguna skal Capacent taka mið af áhorfs- og hlustunarhlutdeild, auglýsingatekjum og fjölda mældra merkja hjá viðkomandi stöð. Að mati Samkeppniseftirlitsins er mikilvægt að halda verði á mælingunni í lágmarki fyrir nýja og minni fjölmiðla til að tryggja möguleika þeirra til þátttöku í mælingunni og þar með færi á að stækka hlutdeild sína. Til að tryggja að Capacent fylgi þeim viðmiðum sem fram koma í 3. mgr. a. liðar er í 4. mgr. kveðið á um rétt nýrra fjölmiðla að mælingunni til að óska eftir því að óháður aðili leggi mat á verðlagningu Capacent. Þau atriði sem óháður aðili mun skoða takmarkast við mat á því hvort framangreindum viðmiðum hafi verið fylgt í samræmi við þau gögn sem Capacent mun leggja fram um verð til mældra ljósvakamiðla.

Í b. lið 4. gr. er að finna sambærilegt ákvæði um verðlagningu til birtingaraðila. Birtingaraðilar eru misjafnir að gerð og stærð og misjafnt er hve stóran hluta af tekjum sínum þeir greiða fyrir aðgang að gögnum úr fjölmiðlamælingum. Af þeim sökum er tekið fram að hluti af því gjaldi sem birtingaraðilar greiða fyrir gögn úr mælingunni skuli miðast við stærð birtingaraðila á auglýsingamarkaði, þ.e. þóknun þeirra af því auglýsingafé sem þeir ráðstafa fyrir viðskiptavinum sínum. Í ákvæðinu er einnig kveðið á um að Capacent sé heimilt að afla ákveðinna gagna frá birtingaraðilum til að meta stærð þeirra. Capacent er með öllu óheimilt að miðla eða nýta sér þessi gögn í öðrum tilgangi. Ef gögnin fást ekki afhent mun Capcent áætla stærð birtingaraðila.

Eitt af þeim atriðum sem umsagnaraðilar bentu á við rannsókn málsins var að birting upplýsinga úr mælingunni kunnist að vera villandi og gefi ekki endilega rétta sýn af stöðunni á heildarmarkaðnum fyrir ljósvakamiðla. Í þessu samhengi var bent á



svokallaðar „köku“-auglýsingar ljósvakamiðlanna sem sýndu litla sem enga hlustun eða áhorf á þá miðla sem ekki voru mældir. Með öðrum orðum gerðu auglýsingar ljósvakamiðlanna ráð fyrir því að mældir miðlar væru allur markaðurinn en ekki aðeins hluti hans. Í 2. gr. skilyrðanna er fjallað um birtingu upplýsinga úr mælingunni. Capacent birtir á heimasíðu sinni samantekt af niðurstöðum úr mælingunni auk þess sem ítarleg rafræn gögn úr mælingunni eru send til þeirra fjölmiðla sem mældir eru auk annarra sem kaupa upplýsingar úr mælingunni. Í 1. mgr. 2. gr. skilyrðanna er gerð krafa um það að Capacent taki skýrt fram að mælingin nái aðeins til hluta ljósvakamiðla sem starfa hér á landi þegar upplýsingar úr mælingunni eru birtar opinberlega eða sendar til kaupenda. Í 2. mgr. 2. gr. er kveðið á um að Capacent setji viðmiðunarreglur um birtingu upplýsinga úr mælingunni sem viðskiptavinir skuli fylgja við kynningu á niðurstöðum úr mælingunni.

Í 5. gr. ákvörðunarorðanna er fjallað um meðferð trúnaðarupplýsinga. Við framkvæmd mælingarinnar og í samskiptum sínum við fjölmiðla og birtingaraðila sem hafa aðkomu að mælingunni kann Capacent að fá aðgang að viðkvæmum viðskiptaupplýsingum um rekstur þeirra. Sömuleiðis mun Capacent fá vitneskju um nýja fjölmiðla og birtingaraðila sem vilja mögulega gerast aðilar að mælingunni. Að mati Samkeppniseftirlitsins er mikilvægt að Capacent miðli ekki slíkum upplýsingum á milli keppinauta, m.a. til að tryggja að núverandi aðilar að mælingunni reyni ekki að hafa áhrif á aðkomu nýrra fjölmiðla eða birtingaraðila að mælingunni.

Í 6. gr. er kveðið á um að Capacent skuli setja sér verklagsreglur vegna mælingarinnar sem miða að því að auðvelda nýjum aðilum aðkomu að mælingunni. Í verklagsreglunum skal m.a. fjalla um framkvæmd svokallaðrar grunnmælingar og meðhöndlun trúnaðarupplýsinga. Til að mynda skal kveða á um hvenær og hvernig birta eigi opinberlega upplýsingar um hlustun eða áhorf nýrra ljósvakamiðla.

### III.

#### Ákvörðunarorð:

**„Framkvæmd Capacent ehf. (hér eftir Capacent) við rafræna mælingu fyrirtækisins á notkun ljósvakamiðla kann að leiða til takmörkunar á samkeppni. Capacent hefur fallist á að hlíta neðangreindum skilyrðum við framkvæmd mælingarinnar sem lágmarka eiga þá röskun á samkeppni sem annars kann að leiða af framkvæmd hennar:**

#### 1.

##### Markmið

**Markmið þessarar ákvörðunar er að auðvelda aðkomu nýrra og minni ljósvakamiðla og birtingaraðila að rafrænni mælingu Capacent ehf. á notkun ljósvakamiðla á Íslandi. Þá er jafnframt leitast við að tryggja að framsetning gagna úr mælingunni veiti sem gleggsta mynd af stöðu þeirra miðla sem mældir eru og að trúnaðarupplýsingar berist ekki á milli keppinauta vegna framkvæmdar á mælingunni.**





## 2.

### Birting upplýsinga úr mælingunni

Þegar Capacent birtir á heimasíðu sinni eða á öðrum vettvangi niðurstöður eða sendir frá sér gögn úr rafrænni mælingu á notkun ljósvakamiðla á Íslandi skal tekið skýrt fram að þau eigi einungis við um þá miðla sem mældir eru en ekki aðra miðla. Upplýsingar úr mælingunni um hlutdeild í áhorfi eða hlustun á ljósvakamiðla endurspeglir því aðeins hlutdeild mældra ljósvakamiðla en ekki hlutdeild á heildarmarkaðnum.

Til að tryggja að viðskiptavinir Capacent, þ. á m. fjölmiðlar og birtingaaðilar, mis- eða rangtúlki ekki niðurstöður úr mælingunni skal Capacent innan þriggja mánaða frá undirritun sáttar vegna málsins setja viðmiðunarreglur um birtingu upplýsinga úr mælingunni. Þegar Capacent endurnýjar eða gerir samning við nýjan aðila skulu þessar viðmiðunarreglur koma þar fram. Skal í því samningsákvæði m.a. vísað til þeirra atriða sem fram koma í 1. mgr. þessarar greinar.

## 3.

### Aðgengi að mælingunni

Capacent er óheimilt að synja ljósvakamiðlum og birtingaraðilum, sem þess óska, um aðkomu að rafrænni mælingu á notkun ljósvakamiðla á Íslandi nema ríkar, sanngjarnar og málefnalegar ástæður séu forsenda synjunarinnar.

Til að auðvelda umsóknarferli vegna aðkomu nýrra aðila að mælingunni skal Capacent birta á heimasíðu sinni almennar upplýsingar um rafræna mælingu á notkun ljósvakamiðla. Meðal annars skulu koma fram upplýsingar um framkvæmd mælingarinnar, hvaða skilyrði nýir miðlar þurfa að uppfylla til að taka þátt í mælingunni og áætlaðan tíma sem það tekur að gerast aðili að mælingunni og fá fyrstu niðurstöður úr henni birtar.

## 4.

### Verðlagning

Capacent skuldbindur sig til að ákveða verð vegna aðkomu ljósvakamiðla og birtingaraðila að rafrænni mælingu á notkun ljósvakamiðla með eftirfarandi hætti:

- a. Capacent mun bjóða nýjum sjónvarps- og útvarpsstöðvum grunnmælingu á áhorfi eða hlustun á þriggja mánaða prufutímabili. Capacent kemur þá mælitækjum fyrir í útsendingu viðkomandi stöðvar og mælir áhorf eða hlustun á stöðina. Á prufutímabilinu verða einungis birtar grunnupplýsingar um áhorf eða hlustun á stöðina á heimasíðu Capacent. Grunnupplýsingar birtast vikulega og sýna meðalfjölda mínútna sem hver einstaklingur horfði eða hlustaði á viðkomandi stöð í vikunni og hlutdeild viðkomandi stöðvar af heildaráhorfi eða hlustun í vikunni. Fyrrgreindar upplýsingar eru birtar yfir tvo aldurshópa; 12-80 ára og 12-49 ára.



Verð fyrir þriggja mánaða prufutímabil skal ekki vera hærra gagnvart viðkomandi fjölmiðli en 190.000 kr. án vsk. miðað við verðlag í mars 2014.

Að prufutímabilinu loknu geta forsvarsmenn stöðvarinnar valið að halda áfram í grunnmælingu eða koma inn í almennar rafrænar mælingar þannig að nákvæm gögn um áhorf eða hlustun á stöðina verði aðgengileg bæði stöðinni sjálfri sem og öðrum mældum stöðvum og kaupendum gagna úr rafrænni ljósvakamælingu.

Við ákvörðun verðs vegna áframhaldandi þátttöku í grunnmælingu og almennri mælingu á notkun ljósvakamiðla á Íslandi skal Capacent taka mið af áhorfs- og hlustunarhlutdeild, auglýsingatekjum og fjölda mældra merkja hjá viðkomandi stöð. Með þessu er leitast við að koma í veg fyrir að kostnaður við þátttöku í mælingunni leiði til aðgangshindrana að mörkuðum fyrir ljósvakamiðla.

Til að tryggja samræmi við viðmið og markmið í 3. mgr. a. liðar 4. gr. skilyrða þessara getur nýr aðili að rafrænni mælingu á notkun ljósvakamiðla óskað eftir því að óháður aðili leggi mat á þær forsendur sem Capacent gefur sér við verðlagningu þjónustunnar. Skal Capacent greiða mögulegan kostnað við mat hins óháða aðila.

- b. Birtingaraðilar sem kaupa gögn úr rafrænni ljósvakamælingu greiða fast grunnjald fyrir gögn úr mælingunni en hluti af gjaldinu skal taka mið af stærð birtingaraðila á auglýsingamarkaði. Við mat á stærð birtingaraðila skal m.a. taka mið af veltu og starfsmannafjölda birtingaraðila. Birtingaraðilar verða greindir í þrjá flokka m.t.t. stærðar og skal flokkun birtingaraðila eftir stærð endurskoðuð árlega. Capacent mun leitast við að afla upplýsinga um stærð birtingaraðila, m.a. um veltu þeirra. Ef ekki reynist unnt að afla framangreindra upplýsinga mun Capacent áætla stærð birtingaraðila. Capacent er með öllu óheimilt að framsenda, eða nýta sér með öðrum hætti, þær upplýsingar sem aflað er í þessum tilgangi.

Með þessu er leitast við að koma í veg fyrir að kostnaður við aðkomu birtingaraðila að rafrænni mælingu á notkun ljósvakamiðla leiði til aðgangshindrana að markaði fyrir birtingarþjónustu vegna auglýsinga á Íslandi.

## 5.

### Meðferð trúnaðarupplýsinga

Capacent er óheimilt að miðla trúnaðarupplýsingum sem fyrirtækið öðlast við framkvæmd mælingarinnar eða í tengslum við hana á milli ljósvakamiðla,



birtingaraðila og annarra sem koma með einum eða öðrum hætti að mælingunni. Capacent er óheimilt að upplýsa viðskiptavinum um mögulega aðkomu nýrra ljósvakamiðla eða birtingaraðila að mælingunni. Niðurstöður úr mælingu á áhorfi og hlustun á ljósvakamiðla teljast ekki trúnaðarupplýsingar í skilningi þessa töluliðar.

## 6.

### Verklagsreglur

Capacent skal setja sér verklagsreglur um innkomu nýrra aðila að rafrænum mælingum á notkun ljósvakamiðla á Íslandi. Skal í verklagsreglum m.a. fjallað um framkvæmd grunnmælingar á prufutímabili og meðhöndlun trúnaðarupplýsinga. Einnig skal í verklagsreglum kveðið á um það með hvaða hætti upplýsingar og niðurstöður úr grunnmælingu á prufutímabili eru birtar. Capacent skal kynna efni reglnanna fyrir Samkeppniseftirlitinu áður en þær taka gildi. Capacent skal birta verklagsreglurnar á vefsíðu sinni.

Capacent skal hafa framkvæmt þær breytingar sem skilyrði þessi kveða á um í síðasta lagi þremur mánuðum eftir undirritun sáttar vegna málsins.

## 7.

### Lok rannsóknar

Með ákvörðun þessari lýkur rannsókn Samkeppniseftirlitsins á skilyrðum ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 61/2008 og á markaði fyrir mælingu á notkun ljósvakamiðla á Íslandi.

## 8.

### Viðurlög

Brot á þeim fyrirmælum sem fram koma í ákvörðun þessari varða viðurlögum skv. IX. kafla samkeppnislaga.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson