



Deres ref.:

Vår ref.: 2002/756  
MA2-M5 437.4

Saksbeh.:

Dato: 18.08.2003

## ■ Landslaget for lokalaviser - konkurranseloven § 3-9 jf. §§ 3-1 og 3-4 - dispensasjon for Nærpressekatalogen og annonsesamkjøringer

### Vedtak V2003-52

#### Sakens bakgrunn

Konkurransetilsynet viser til brev av 19. juni 2002 hvor Landslaget for Lokalaviser (LLA) søker om dispensasjon fra konkurranseloven § 3-4, jf. § 3-1 for på vegne av seg selv og medlemsaviser å etablere og drive annonsesamkjøring(er), samt å utgi Nærpressekatalogen i papirversjon og i elektronisk form. Videre vises det til Konkurransetilsynets brev til LLA med forespørsel om informasjon av 17. september 2002, samt LLAs svarbrev av 23. september 2002.

De konkurranseregulerende bestemmelsene det søkes dispensasjon for er utgivelse av Nærpressekatalogen samt annonsesamkjøringer etablert av medlemsaviser i LLA, herunder Lokalavissamkjøringa landet rundt.

LLA søker om dispensasjon for annonsesamkjøringer samt utgivelse av Nærpressekatalogen med den hovedbegrunnelse at annonsørene ikke lengre er lokale aktører, men i stor grad kjedekontor, reklamebyrå og mediebyrå. Foreningen anfører at annonsørene ofte oppfatter lokalavisene som vanskelig tilgjengelige. I denne forbindelse ønsker LLA å iverksette to tiltak:

- Etablering og drift av annonsesamkjøringer. Disse vil ha både nasjonal og regional dekning. Førstnevnte vil være en felles samkjøring med deltakende LLA-aviser fra hele landet, Lokalavissamkjøringa landet rundt.
- Utgivelse av Nærpressekatalogen i papirversjon og i elektronisk form.

#### Aktører

Aktørene i denne saken er LLA og foreningens medlemsaviser. LLA er en interesseorganisasjon for 80 lokalaviser med et opplag på ca. 215 000 eksemplarer.<sup>1</sup> Alle avisene er såkalte fådagrsaviser. Halvparten av dem kommer ut en dag i uken, de øvrige to eller tre ganger i uken. Det finnes ca. 200 lokalaviser i Norge i dag, hvorav de største er medlem av andre organisasjoner enn LLA. Samlet avisopplag i 2001 var ifølge Kulturdepartementets informasjonssentral for fakta om norske medier<sup>2</sup> i overkant av 3

<sup>1</sup> Kilde: Vedlegg til brev fra LLA av 19. juni 2002.

<sup>2</sup> Se [www.medi norge.uib.no](http://www.medi norge.uib.no)

mill. eksemplarer. Tallet angir gjennomsnittlig opplag per utgave og inkluderer bare aviser som kommer ut minst en gang per uke. Søndagsaviser er ikke inkludert. LLA-avisene representerer ca. 7 prosent av det totale avisopplaget. Nærmere 4 prosent av landets aviser har medlemskap i både Mediebedriftenes Landsforening (MBL) og LLA, mens ca. 3 prosent kun har medlemskap i LLA.

### **Forholdet til konkurranseloven**

Konkurranseloven § 3-1 første ledd setter forbud mot at to eller flere ervervsdrivende for salg av varer eller tjenester ved avtale, samordnet praksis eller på annen måte som er egnet til å påvirke konkurransen, fastsetter eller søker å påvirke priser, avanser eller rabatter bortsett fra vanlig kontantrabatt. Forbudet gjelder uavhengig av om avtalepartene er konkurrenter og om det kan påvises konkurransebegrensende virkninger.

Konkurranseloven § 3-4 setter forbud mot at sammenslutninger av ervervsdrivende fastsetter eller oppfordrer til reguleringer som er nevnt i § 3-1. Begrepet ”*sammenslutninger av ervervsdrivende*” omfatter blant annet organisasjoner som går under betegnelser som forening, forbund, lag, laug, interesseorganisasjon o.l. når de ivaretar ervervsdrivendes interesser. Det er uten betydning hvordan sammenslutningen er organisert.<sup>3</sup> LLA er etter Konkurransetilsynets oppfatning en slik sammenslutning.

#### **3.1 Nærpressekatalogen**

Nærpressekatalogen ble etablert av LLA i 1977. Katalogen har hittil først og fremst fungert som et oppslagsverk for LLA og foreningens medlemsaviser, men har også blitt utlevert til mediebyråer, reklamebyråer, kommersielle annonsører og offentlige instanser. Nærpressekatalogen er en presentasjon av prisinformasjon, teknisk informasjon o.l. fra LLAs medlemsaviser. Katalogen presenteres i papirutgave samt i en elektronisk versjon. Medlemsavisene kan selv forandre prisene fortløpende på Internett. I papirutgaven kan prisene oppdateres en til to ganger i året.

Gjennom tilrettelegging og tilgjengeliggjøring av informasjon om blant annet priser må LLA sies å ”*fastsette eller oppfordre til*” samarbeid om og/eller påvirkning av priser. Konkurranseloven § 3-4 første ledd kommer derfor til anvendelse dersom tilgjengeliggjøringen er i strid med forbudet mot prissamarbeid.

Avisene selger annonser, og vilkåret ”*for salg av varer eller tjenester*” er oppfylt. Likeledes er vilkåret ”*egnet til å påvirke konkurransen*” oppfylt, fordi denne typen informasjonsutveksling søker å påvirke konkurrentenes priser.

Konkurransetilsynet legger til grunn at LLAs ordning med Nærpressekatalogen i papirutgave og på Internett rammes av konkurranseloven § 3-4, jf. § 3-1.<sup>4</sup>

#### **3.2 Annonnesamkjøringene**

En annonsesamkjøring er et samarbeid mellom to eller flere aviser. En gruppe aviser selger gjennom annonsesamkjøring samlet annonser til et større marked enn de kunne gjort hver for seg. Annonsørene får rabatter når de rykker inn identiske eller nesten identiske annonser i alle avisene eller i visse tilfeller et utvalg aviser i samkjøringen. Målet med samkjøringen er å gi annonsørene et billigere riksdekkende tilbud

<sup>3</sup> Jf. Ot.prp. nr. 41 (1992-93) s. 108.

<sup>4</sup> For en nærmere drøftelse av denne typen informasjonsutveksling og forholdet til konkurranseloven vises det til Konkurransetilsynets vedtak V2002-34 vedrørende dispensasjon til MBL og foreningens medlemsaviser for etablering og drift av annonsesamkjøring samt utgivelse av Aviskatalogen.

sammenlignet med annonsering i hver enkelt avis. LLA og foreningens medlemsaviser ønsker å etablere annonsesamkjøringer, i første omgang en landsdekkende samkjøring.

Annonsesamkjøringene er å anse som et prissamarbeid og faller inn under forbudet i konkurranseloven § 3-1.<sup>5</sup>

### **De relevante markedene**

En oppfatning av markedets utbredelse vil være nødvendig for å kunne gjennomføre en analyse av de konkurransemessige virkninger. Det relevante marked har både en produktdimensjon og en geografisk dimensjon.

#### **4.1 Det relevante produktmarked**

Det relevante produktmarked avgrenses med utgangspunkt i de varer og/eller tjenester kjøperen anser som substituerbare med hensyn til dekning av et bestemt behov. Med substituerbarhet menes i hvilken utstrekning etterspørerne kan velge mellom ulike produkter for å tilfredsstille det samme, underliggende behov. Etterspørerne i denne saken er annonsørene.

Konkurransetilsynet har tidligere avgrenset markedet for avisannonser til et eget relevant produktmarked.<sup>6</sup> Tilsynet ser imidlertid at det eksisterer konkurranseflater mot andre medier, for eksempel direkte reklame, ukeblad, fagblad, plakat/utendørsreklame, TV, Internett, kino og radio.

#### **4.2 Geografisk avgrensning av det relevante produktmarked**

Den relevante geografiske avgrensningen av markedet omfatter det området hvor etterspørerne av varer i det relevante produktmarkedet foretar sine innkjøp. Ofte er transportkostnader den faktoren som har størst betydning for den geografiske avgrensningen. Høye transportkostnader tilsier relativt snever avgrensning, mens lave transportkostnader tilsier relativt vid avgrensning.

Etterspørerne i det relevante produktmarkedet er annonsører. Hvilket område man ønsker å dekke vil være avhengig av produktet det annonseres for. Lokalaviser som er medlem av en eller flere samkjøringer med bred geografisk dekning vil nå ut til mange lesere. Annonser i lokalaviser som er medlem av samkjøringer med snever geografisk dekning har imidlertid begrensede distribusjonsmuligheter. Således må annonser i eksempelvis landsdekkende samkjøringer og annonser i lokale aviser betraktes som ulike segmenter i markedet for avisannonser.

LLA organiserer lokale aviser. Samkjøringer mellom LLAs medlemsaviser er regionale og landsdekkende enheter. For de fleste annonsørene vil reklame i utlandet ikke bli vurdert som et alternativ. Dermed avgrenses markedet for avisannonser geografisk til Norge. Herunder er det naturlig å dele markedet inn i lokale og regionale markedssegmenter.

### **Konkurransetilsynets dispensasjonsvurdering**

Konkurransetilsynet kan etter konkurranseloven § 3-9 ved enkeltvedtak eller forskrift gi dispensasjon fra forbudene i §§ 3-1 til 3-4 dersom:

- a) konkurransereguleringen innebærer at konkurransen i vedkommende marked forsterkes,

<sup>5</sup> Tilsvarende problemstilling drøftes nærmere i vedtak V2002-34.

<sup>6</sup> Se Konkurransetilsynets vedtak V2002-34.

- b) det må forventes effektivitetsgevinster som mer enn oppveier tapet ved konkurransebegrensningen,
- c) konkurransereguleringen har liten eller ingen konkurransemessig betydning, eller
- d) det foreligger særlige hensyn.

Det kan stilles vilkår for dispensasjonen. Dispensasjonen kan trekkes tilbake dersom vilkårene for dispensasjonen ikke er oppfylt eller forutsetningen for dispensasjonen ikke lenger er til stede.

Konkurransetilsynet har også utarbeidet retningslinjer for vurdering av dispensasjoner fra forbudet mot prissamarbeid. Disse er å finne på Konkurransetilsynets hjemmesider.<sup>7</sup>

I vurderingen legges det hovedsaklig til grunn at det relevante produktmarkedet er markedet for avisannonser selv om Konkurransetilsynet ser at det også vil eksistere konkurranseflater mot andre deler av reklamemarkedet. Det marked hvor annonsørene foretar sine innkjøp er nasjonalt avgrenset. Den geografiske avgrensningen har lokale og regionale segmenter. Markedssegmenter må defineres som forholdsvis like deler av et større marked for et felles produkt. Det totale markedet for avisannonser vil således være sammensatt av slike mindre segmenter (lokale og regionale). I brevet fra LLA hevdes det at medlemsavisene stort sett konkurrerer med større lokale og regionale aviser, samt tre store TV-kanaler og noen radiostasjoner. Derfor vil det i vurderingen også drøftes konkurransen mellom forskjellige reklamekanaler.

Flere av LLAs medlemsaviser har dessuten allerede dispensasjon til etablering og drift av annonsesamkjøringer gjennom medlemskap i MBL.

### **6.1 Vurdering av de konkurransemessige virkningene av Nærpressekatalogen**

Nærpressekatalogen gir en oversikt over priser og teknisk informasjon, hvilket bidrar til å effektivisere søkekostnadene til etterspørerne. Det er også sannsynlig at en samlet oversikt over annonseprisene vil bidra til skjerpet konkurranse mellom avisene, da det blir lettere for annonsørene å sammenligne prisene.

Nærpressekatalogen vil også med sannsynlighet styrke konkurransen mellom medlemsaviser og annonsesamkjøringer i henholdsvis LLA og MBL.

Nærpressekatalogen vil sammen med Aviskatalogen gjøre det lettere for annonsørene å sammenligne priser på produkter fra medlemmer av de to foreningene.

En oversiktlig og lett tilgjengelig Nærpressekatalog kan i tillegg bidra til skjerpet konkurranse mellom aviser og andre reklamekanaler, da den gjør det lettere å sammenligne priser på avisannonser i ulike geografiske områder med priser på annonsering gjennom andre kanaler.

Som et resultat av at etterspørerne har tilgang til Nærpressekatalogen må katalogen antas å medføre skjerpet konkurranse mellom aviser samt mellom aviser og andre reklamekanaler. Følgelig vil utgivelse av Nærpressekatalogen innebære at konkurransen i vedkommende marked forsterkes, og det kan således gis dispensasjon for utgivelsen med hjemmel i konkurranseloven § 3-9 a).

---

<sup>7</sup> [www.konkurransetilsynet.no](http://www.konkurransetilsynet.no)

## 6.2 Vurdering av de konkurransemessige virkningene av annonsesamkjøringene

LLAs medlemsaviser må hver for seg sies å være relativt små dersom det nasjonale markedet legges til grunn. Det antas i vurderingen at medlemsavisene heller ikke samlet har en stor andel av det relevante marked. Det må imidlertid tas hensyn til at de lokale avisene ofte kan ha en dekningsgrad på 70 til 90 prosent i sine respektive lokale nedslagsfelt.<sup>8</sup> Et prissamarbeid mellom disse i form av regionale annonsesamkjøringene bestående av lokale aviser kan derfor begrense konkurransen mellom lokalavisene.

Det er nærliggende å tenke seg at samkjøringene bidrar til at lokalavisene stiller sterkere i konkurransen med regionale og landsdekkende aviser samt andre reklamekanaler. Konkurransetilsynet anser det videre som nødvendig med annonsesamkjøringene for at den enkelte lokalavis skal fremstå som et alternativ for annonsøren til regionale og landsdekkende aviser samt andre reklamekanaler. Annonsesamkjøringene kan videre gi effektivitetsgevinster i form av mer rasjonell bestilling og fakturering.

Konkurransetilsynet anser det også som sannsynlig at hver enkelt lokal avis er så liten i forhold til landsdekkende aviser og i forhold til andre regionale og landsdekkende reklamekanaler at reell konkurranse ikke vil finne sted mellom disse uten annonsesamkjøringene. Tilsynet legger til grunn at LLAs medlemmer samlet har et opplag på ca. 7 prosent av det totale avisopplaget. Følgelig er markedet lite konsentrert selv etter inngåelse av prissamarbeidet. På denne bakgrunn kan det konkluderes med at medlemsaviser i LLA verken hver for seg eller samlet har en stor andel av det relevante marked.

MBLs medlemsaviser har et samlet opplag på rundt 97 prosent av det totale avisopplaget i Norge. Foreningen har fått innvilget dispensasjon for etablering og drift av samkjøringene da samkjøringene bidrar til effektivitetsgevinster som mer enn oppveier tapet ved konkurransebegrensningen. Med en dispensasjon til LLA for etablering og drift av samkjøringene kan LLA-aviser i større grad fremstå som reelle konkurrenter til samkjøringene i regi av MBL. Forsterket konkurranse samkjøringene imellom taler for at dispensasjon bør innvilges.

Konkurransetilsynet legger til grunn at samarbeidet mellom avisene om salg av annonser har en konkurransefremmende virkning på forholdet mellom lokale og regionale og landsdekkende aviser. Det er også sannsynlig at samkjøringene fremmer konkurransen mellom aviser og andre reklamekanaler. Det er imidlertid grunn til å tro at konkurransen mellom de lokale avisene er svekket som følge av samarbeidet. Konkurransetilsynet anser det som sannsynlig at samlet virkning er forsterket konkurranse i markedet for avisannonser samt i reklamemarkedet generelt. På denne bakgrunn kan det dispenseres for annonsesamkjøringene med hjemmel i konkurranseloven § 3-9 a).

## Konklusjon

I LLAs brev av 25. september 2002 søkes det primært om dispensasjon for Lokalavissamkjøringa landet rundt, subsidiært søkes det om en generell dispensasjon for etablering og drift av annonsesamkjøringene for LLAs medlemsaviser.

Konkurransetilsynet har ovenfor vurdert annonsesamkjøringene i regi av LLA til å være potensielle konkurrenter til øvrige regionale og landsdekkende annonsesamkjøringene. På

---

<sup>8</sup> Kilde: [www.nal.no](http://www.nal.no)

denne bakgrunn finner tilsynet grunn til å gi en generell dispensasjon til LLAs medlemsaviser.

Med hjemmel i konkurranseloven § 3-9 a) har Konkurransetilsynet fattet følgende vedtak:

**Landslaget for lokalaviser innvilges dispensasjon fra konkurranseloven § 3-4, jf. § 3-1 for utgivelse av Nærpresskatalogen.**

**Landslaget for lokalaviser og foreningens medlemsaviser innvilges dispensasjon fra konkurranseloven § 3-1 for etablering og drift av annonsesamkjøringer.**

**Vedtaket trer i kraft straks og gjelder til 1. september 2008.**

Med annonsesamkjøringer mener Konkurransetilsynet både Lokalavissamkjøringa landet rundt og samkjøringer med mer snevert geografisk dekningsområde.

For ordens skyld gjøres det oppmerksom på at vedtaket kan påklages innen tre uker. En eventuell klage stiles til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, men sendes Konkurransetilsynet. For øvrig vises til vedlagte skjema "Melding om rett til å klage over forvaltningsvedtak".

Konkurransetilsynet gjør oppmerksom på at dispensasjonen kan trekkes tilbake dersom forutsetningene for dispensasjon ikke lenger er til stede, jf. konkurranseloven § 3-9 tredje ledd. Konkurransetilsynet gjør spesielt oppmerksom på at dispensasjonen kan trekkes delvis tilbake. I forhold til konkurranseloven § 3-9 siste ledd vil vurderingen altså ikke nødvendigvis gjelde alle samkjøringer under ett. Dispensasjonen kan trekkes tilbake for enkelte samkjøringer dersom disse etter nærmere vurdering må anses å bidra til uheldige konkurransemessige virkninger i sine respektive geografiske nedslagsfelt.

Dersom det er behov for dispensasjon utover det tidsrom som dispensasjonen er innvilget for, bes de søke om forlengelse i god tid før dispensasjonen utløper.

Vedlegg:

Skjema "Melding om rett til  
å klage over  
forvaltningsvedtak"