

Rapport 2005-022

**Mediebyråenes rolle  
og betydning for  
konkurransen i  
markedene for  
annonsering**

# **Mediebyråenes rolle og betydning for konkurransen i markedene for annonsering**

Utarbeidet for  
Konkurransetilsynet

# Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER .....	1
1 OPPDRAGET FRA KONKURRANSETILSYNET .....	4
2 BESKRIVELSE AV MEDIEBRANSJEN.....	6
2.1 Produktene som omsettes.....	6
2.2 Markedsaktørene .....	7
2.2.1 Annonserne .....	7
2.2.2 Mediene .....	8
2.2.3 Mediebyråene .....	9
2.2.4 Andre aktører i markedet .....	10
2.3 Forholdet mellom annonsører, medier og mediebyråer.....	10
2.3.1 Mediebyråenes ulike roller i markedet .....	10
2.3.2 Bruk av mediebyrå eller direktesalg.....	11
2.4 Reklamemarkedets betydning.....	12
2.4.1 Medieomsetningen.....	12
2.4.2 Halvparten av reklameomsetningen gjennom mediebyråene .....	12
2.5 Komplisert oppgjørssystem .....	13
2.5.1 Hvordan har oppgjørssystemet blitt til?.....	16
3 KONKURRANSEN I MEDIEBRANSJEN.....	18
3.1 Relevante markeder .....	18
3.2 Markedsmakt i mediebransjen? .....	21
3.2.1 Asymmetrisk informasjon - kilde til ensidig markedsrett.....	22
3.2.2 Markedskonsentrasjon .....	22
3.2.3 Etableringshindringer.....	22
3.2.4 Kjøperrett .....	23
3.2.5 Kollektiv markedsrett og bransjeorganisasjonenes påvirkning...	24
3.3 Oppgjørssystemets ineffektivitet .....	26
3.3.1 Interesse- og lojalitetskonflikter som følge av oppgjørssystemet ...	28
3.4 Oppsummering.....	33
4 FORSLAG TIL REGULERING AV MARKEDET .....	35
4.1 Alternative former for regulering .....	35
4.1.1 Bransjeregulering .....	35
4.1.2 Offentlig regulering .....	36
4.1.3 Konklusjon og anbefaling.....	40
VEDLEGG 1: TEKNISK BESKRIVELSE AV OPPGJØRSSYSTEMET.....	41
VEDLEGG 2: OVERSIKT OVER PRAKSIS OG REGULERINGER SOM HAR BETYDNING FOR MEDIEBYRÅENE MV.....	44

# Sammendrag og konklusjoner

## Resymé

*Mediebransjen i Norge preges av høy konsentrasjon, asymmetrisk informasjon, etableringshindringer og aktive bransjeorganisasjoner. Dette gjør at konkurransen er begrenset og at dagens innarbeidede system for økonomisk oppgjør mellom annonsører, mediebyråer og medier (heretter kalt oppgjørssystemet) er samfunnsøkonomisk ineffektivt. Årsaken til at oppgjørssystemet er ineffektivt, er at dagens provisjonsordninger medfører en rekke interesse- og lojalitetskonflikter mellom aktørene. Disse konfliktene medfører en ineffektiv ressursallokering, og det er særlig annonsørene som blir skadelidende. Vi foreslår å regulere markedet gjennom en forskrift som forbyr mediebyråene å motta godtgjørelse fra andre enn annonsørene, i tillegg til at den pålegger mediebyråene informasjonsplikt overfor annonsørene. Dette vil styrke konkurransen mellom mediebyråene og fremme samfunnsøkonomisk effektivitet.*

## Bakgrunn

Det omsettes reklameplass i Norge for store summer hvert år. Enkelte annonsører kjøper reklameplass for flere titalls millioner kroner i måneden, og den årlige totale omsetningen er på omlag 12 milliarder kroner. Over 5 milliarder av omsetningen går gjennom mediebyråer.

Mediebyråene er mellommenn mellom annonsører og medier, som på oppdrag fra annonsørene tilbyr formidling av annonser, rådgivning og administrative tjenester. Tjenestene som mediebyråene utfører, godtgjøres gjennom et komplisert oppgjørssystem. Oppgjørssystemet er basert på ulike provisjoner, rabatter og godtgjørelser både mellom annonsører og mediebyråer, og mellom medier og mediebyråer.

Avisene har i flere år hatt dispensasjon fra den tidligere konkurranseloven av 1993 for å samarbeide om én av disse provisjonene, nemlig medieprovisjonen eller formidlingsprovisjonen. Denne provisjonen betales av avisen til mediebyrået, men videreføres i mange tilfeller i sin helhet til annonsøren. I 2002 ble dispensasjonen påklaget av Annonsørforeningen og Konkurransetilsynets dispensasjon omgjort av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. I forbindelse med opphevelsen av Konkurransetilsynets vedtak ba departementet om at tilsynet følger opp de aktuelle markedene og eventuelt vurderer tiltak for å få til konkurranse.

## Problemstilling

Mediebyråene tilbyr tjenester som ikke mediene tilbyr og fyller roller i markedet som ikke mediene selv har. De setter sammen reklamekampanjer og formidler annonseplass fra mange forskjellige medier. Mediebyråene jobber på oppdrag fra annonsørene, men mottar hoveddelen av sine inntekter fra mediene. På bakgrunn av dette er problemstillingen i rapporten:

*- Hvordan påvirker mediebyråene og systemet for honorering av disse ressursbruk og konkurranse i annonse- og reklamemarkedet?*

Vi har ikke gjennomført en fullstendig konkurransemessig analyse av alle de berørte markedene, men konsentrerer i hovedsak analysen om effektivitetsmessige konsekvenser av oppgjørssystemet og av mediebyråenes tilstedeværelse i markedet generelt.

## Konklusjoner og tilrådinger

Mediebyråene har en viktig og effektivitetsfremmende rolle i markedet for annonsering gjennom at de minsker transaksjonskostnadene. De reduserer annonsørens søkekostnader ved å finne frem til de for hver annonsør best egnede mediene, eller den best egnede kombinasjon av medier. Mediebyråene kan ses på som eksperter som gjennom hyppige transaksjoner overvåker markedet, og overvåker og garanterer annonseringens kvalitet. Denne kunnskapen kan de bruke til å redusere forhandlingskostnadene mellom annonsør og medier om pris, og til enkelt å kople annonsører til de rette mediene. Samtidig minsker de ofte kostnadene for administrasjon av transaksjoner knyttet til annonseringen, for eksempel gjennom at annonsørene informeres om mediens rutiner, hvilket format annonsens/reklameinnslaget råmateriale skal leveres i og så videre. Dersom annonsøren går direkte til mediene må annonsøren påta seg dette selv, og ofte til en høyere kostnad enn mediebyrået kan utføre disse tjenestene for. Mediebyråenes eksistens gjør dermed at annonsøren får bedre annonseplass til en lavere pris og at det omsettes mer annonseplass enn uten mediebyråenes tilstedeværelse.

Markedet preges imidlertid av høy konsentrasjon, både på mediebyråsiden og blant mediene. Fordelt på de ni største mediebyråene finnes kun seks eiere. Totalt står disse for over 80 prosent av mediebyråenes totale omsetning i Norge. Samtidig er det bare tre eiere, Schibsted, Orkla og A-pressen, som står bak nesten to tredjedeler av dagspresseopplaget. Schibsted og A-pressen eier også til sammen 55,5 prosent av TV 2.

Konsentrasjonen på mediebyråsiden kan i seg selv indikere at mediebyråene har markedsmakt. Mulighetene til å utøve markedsmakt forsterkes av mediebyråenes egenart som eksperter i markedet og av de etableringshindringene som er i markedet. Imidlertid begrenses mulighetene til å utøve markedsmakt av annonsørens anledning til å kjøpe annonseplass direkte av mediene og av at utøvelse av markedsmakt kan gi et dårligere renommé. Trolig er det av stor betydning for mediebyråene at renomméet er godt. Mulighetene for å utøve kollektiv markedsmakt er også begrenset av at det tegnes individuelle kontrakter som ikke konkurrentene har innsyn i, at produktene som mediebyråene tilbyr i liten grad er homogene, men mulighetene for å utøve kollektiv markedsmakt forsterkes av bransjeorganisasjonenes påvirkning.

Konsentrasjonen i markedet, asymmetrisk informasjon, etableringshindringer og bransjeorganisasjonenes aktive rolle, gjør at konkurransen er begrenset og gjør at dagens oppgjørssystem etter ECONs vurdering er samfunnsøkonomisk ineffektivt. Oppgjørssystemets utforming gjør at det oppstår en rekke lojalitetskonflikter, særlig mellom annonsører og mediebyråer. Oppgjørssystemet begrenser mediebyråenes uavhengighet til mediene, noe som ikke er i annonsørenes interesse ettersom mediebyråer benyttes på grunn av deres rolle som uavhengige eksperter. Oppgjørssystemet svekker også mediebyråenes incentiver til å forhandle frem lave priser for annonsørene.

ECON foreslår konkrete tiltak for å få bukt med de lojalitetskonfliktene som dagens oppgjørssystem skaper.

Vi anbefaler at en eventuell regulering av bransjen med sikte på å endre oppgjørssystemet bør skje gjennom offentlig myndighetsutøvelse og ikke gjennom selvregulering. Videre anbefaler vi at reguleringen skjer i form av en forskrift. Herunder drøfter vi to konkrete forskriftstekster. Den første innebærer at mediebyråene forbys å motta noen form for godtgjørelse fra mediene, og den andre innebærer at mediene og mediebyråene pålegges full informasjonsplikt overfor annonsørene om avregning dem imellom. Begge disse modellene medfører hver for seg en mer effektiv ressursallokering enn i dag, men det mest effektive etter ECONs vurdering er å innføre begge.

Med støtte fra en særskilt vurdering fra advokatfirmaet Schjødt finner vi at det ikke er vesentlige argumenter mot regulering, annet enn hensynet til den alminnelige næringsfrihet. Det er ingen betydelige ulemper, verken juridiske eller samfunnsøkonomiske som følge av en sektorregulering av oppgjørssystemet. Fra et overvåkningsmessig perspektiv er regulering mest sannsynlig et gode. For aktørene vil regulering dessuten medføre forutberegnelighet i alle ledd i verdikjeden.

# 1 Oppdraget fra Konkurransetilsynet

ECON har fått i oppdrag fra Konkurransetilsynet å utrede konkurransemessige problemstillinger i markeder hvor mellommenn har en sentral rolle.

Bakgrunnen for prosjektet er at Konkurransetilsynet ønsker en kartlegging av markeder som er preget av mellommannsvirksomhet, for å vurdere tiltak som eventuelt kan fremme konkurransen i markedene. Tilsynet skriver blant annet følgende om prosjektet:

*Prosjektet skal ha et operasjonelt, konkurransefaglig fokus og lede frem til anbefalinger om hva som kan gjøres for å legge til rette for eller opprettholde konkurranse og/eller forhindre utøvelse av markedsrett i "mellommannsmarkeder".*

*Prosjektet skal kartlegge markedsstrukturen i de markeder som anses aktuelle. Dette innebærer en gjennomgang av aktørene og deres roller i markedet. Spesielt ønskes en vurdering av konsentrasjonen i "formidlingsmarkedet" og i hvilken grad mellomledet innehar markedsrett. Vurderingen av relasjonene mellom aktørene kan bygge på prinsipal-agent-teori og avdekke hvorvidt samarbeidsavtaler og kontrakter gir grunnlag for asymmetrisk informasjon, skjult informasjon og opportunistisk atferd. Avtaler og oppgjørssystem kan for eksempel brukes til å skape, opprettholde eller forsterke markedsrett og føre til utstenging av potensielle konkurrenter.*

*I mange markeder er det vanlig at hele eller deler av mellommannens vederlag består av en prosentdel av en kjøpesum (provisjonssatser). En slik struktur kan lett frambringe en konflikt mellom mellommannens og kjøpers interesser i tillegg til den interessekonflikten som fra før av eksisterer mellom selger og kjøper. Valget kan for mellommannen stå mellom det å anbefale de beste produktene og det å anbefale de produktene som gir ham selv den høyeste provisjonen. Ved mangel på klart definerte funksjoner for mellommenn og liten gjennomsiktighet av betalingsstrømmer vil det kunne oppstå asymmetrisk informasjon mellom aktørene. Et informasjonsunderskudd hos kjøper vil kunne føre til ineffektive valg fra kjøpers side og muligheter for mellommannen til å utnytte asymmetrien til egen fordel. Utredningen bør belyse nærmere de økonomiske konsekvensene som følger av denne asymmetrien og skissere mulige løsninger på problemet.*

Prosjektarbeidet har resultert i fem utredninger. Den første utredningen "Økonomisk teori om mellommenn" oppsummerer litteraturen om mellommenn. De tre neste tar for seg problemstillinger knyttet til mellommenn i bestemte markeder, henholdsvis mediebyråer, forsikringsmeklere og reisebyråer. Den siste utredningen oppsummerer resultatene fra de tre delutredningene og tar med utgangspunkt i disse opp hvilke generelle problemstillinger som finnes i markeder med mellommenn.

I denne utredningen tar vi for oss mediebyråene. Konkurransetilsynet ber om at det gis en utførlig redegjørelse for oppgjørssystemene i markedet for profesjonell annonsering, med særlig vekt på mediebyråenes virksomhet, og en analyse av hvordan oppgjørssystemene påvirker ressursbruk og konkurranse i annonse- og reklamemarkedet.

Avisene har i flere år hatt dispensasjon fra konkurranseloven for å samarbeide om én type provisjon, nemlig medieprovisjonen (formidlingsprovisjonen). Provisjonen betales av mediet til mediebyrået, men videreføres i mange tilfeller til annonsøren. I 2002 ble dispensasjonen påklaget av Annonserforeningen og Konkurransetilsynets dispensasjon omgjort av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. I forbindelse med opphevelsen av Konkurransetilsynets vedtak ba departementet om at tilsynet følger opp de aktuelle markedene og eventuelt vurderer tiltak for å få til konkurranse.

Rapporten er disponert som følger: I kapittel 2 beskriver vi mediebransjen. Vi gjør rede for markedsaktørene og deres ulike roller, reklamemarkedets betydning, de ulike tjenestene som tilbys og oppgjørssystemets konstruksjon. Konkurransen i mediebransjen analyseres i kapittel 3. Vi drøfter her relevante markeder og i hvilken grad aktører i mediebransjen har markedsrett, før vi analyserer samfunnsøkonomiske effektivitetsvirkninger av dagens oppgjørssystem. I kapittel 4 kommer vi på bakgrunn av dette med konkrete forslag til hvordan bransjen kan reguleres. Vedlegg 1 gir en teknisk beskrivelse av oppgjørssystemet i mediebransjen, mens vi i vedlegg 2 har laget en fullstendig oversikt over de reguleringer som har betydning for mediebyråene.

Rapporten er utarbeidet i samarbeid med advokatfirmaet Schjødt. Schjødt har hatt hovedansvar for utformingen av kapittel 4 "Forslag til regulering av markedet" og vedlegg 2 "Oversikt over praksis og reguleringer som har betydning for mediebyråene mv.". Vi har gjennomført intervjuer med Mediebyråenes interesseorganisasjon (MIO), Mediebedriftenes landsforening (MBL) og Annonserforeningen (ANFO) som alle har kommet med nyttige innspill til arbeidet med rapporten. Vi har også vært i kontakt med aktører i mediebransjen i Sverige og i løpende dialog med Konkurransetilsynet gjennom hele prosessen.

## 2 Beskrivelse av mediebransjen

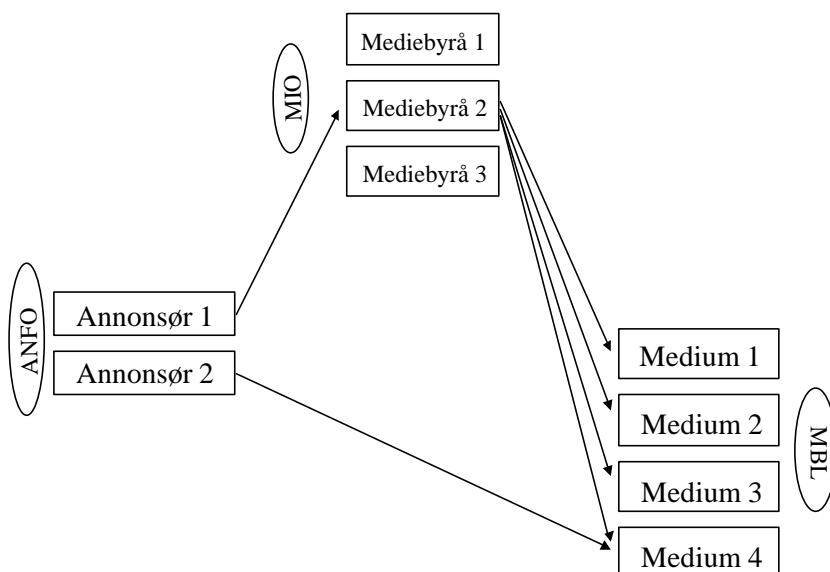
I dette kapittelet gir vi en beskrivelse av mediebransjen, bransjens betydning, de ulike tjenestene som tilbys og aktørenes ulike roller, med hovedvekt på mediebyråenes rolle.

### 2.1 Produktene som omsettes

Produktene som omsettes i markedet er ulike former for annonsering og markedsføring. Det kan være annonseplass i aviser og magasiner, sendetid i TV og radio, og så videre. Type mediekanal kan avhenge av hva annonsøren ønsker å markedsføre og dermed hvilke mottakere annonsøren ønsker å nå med sitt budskap. Produktene som omsettes i markedet er derfor forskjellige, avhengig av medium og annonsør.

Produktene omsettes gjennom forskjellige distribusjonskanaler. Kjøp av annonseplass gjøres enten ved direkte kjøp av mediet, eller kjøp gjennom mediebyrå. Det er derfor tre hovedtyper aktører involvert i forbindelse med annonsering, *annonsørene, mediebyråene og mediene*.

Figur 2.1      *Direktekjøp og kjøp gjennom mediebyrå*



## 2.2 Markedsaktørene

Etterspørerne i markedet er annonsørene, mens de aktørene som tilbyr annonseplass er mediebyråene og mediene. Annonsører, mediebyråer og medier beskrives nærmere i det følgende.

### 2.2.1 Annonsørene

Både privatpersoner og bedrifter er etterspørere av annonseplass. I denne rapporten skal vi imidlertid konsentrere oss om de etterspørerne som kan tenkes å ha betalingsvillighet for rådgivning i forbindelse med annonseringen. Derfor ser vi i all hovedsak bort fra privat etterspørsel etter annonseplass.

Etterspørerne kan være både små og store virksomheter, men felles for virksomhetene er at de har et visst markedsføringsbudsjett. Blant de større annonsørene er omtrent 100 av dem medlemmer i Annonsørforeningen (ANFO), som er beskrevet nedenfor. Dette er selskaper som Coca-Cola Norge, DnB NOR, Esso Norge, IKEA, Microsoft Norge, Norsk Tipping, SAS, Telenor og institusjoner som Flyktningerådet, Kirkens Nødhjelp, Landsforeningen for hjerte- og lungesyke og Norges Røde Kors.

### Store annonsørers månedlige reklameforbruk

Nedenfor er en oversikt over de aktørene som kjøpte mest reklame i september 2004.

*Tabell 2.1 Enkelte annonsørers reklameforbruk målt etter brutto reklamepriser i september 2004, og endring i forhold til september 2003*

Mediekanal	Annonseomsetning etter brutto reklamepriser	Endring i forhold til september 2003
Norsk Tipping	22 099 000	-7%
L'Oréal Norge	20 463 000	50%
Lilleborg Dagligvare	19 089 000	17%
Tine Norske Meierier	18 185 000	-12%
Harald Møller AS	16 030 000	22%
Telenor Mobil	15 777 000	92%
Toyota Norge AS	14 213 000	89%
Telenor Privat	13 436 000	8%
Volvo Personbiler Norge	12 448 000	98%
Nidar	12 206 000	26%

Kilde: Kampanje

### Annonsørforeningen

Annonsørforeningen (ANFO) er en interesse- og serviceorganisasjon for norske annonsører som arbeider for å påvirke annonsørenes rammebetingelser overfor mediebyråer, medier og myndigheter.

ANFO bistår medlemmene med avtaleforslag overfor reklame- og mediebyråer, rådgivning i forbindelse med byråvalg og svarer på markedsjuridiske spørsmål o.l.

ANFO engasjerer seg blant annet i mediernes prisutvikling, provisjoner og betalingsvilkår mellom medier og mediebyråene, og avtaler mellom mediebyrå og annonsører om formidling. Det var ANFO som i 2002 påklaget dispensasjonen mediebedriftene fikk av Konkurransetilsynet til å samarbeide om medieprovisjonenssatsen. Dispensasjonen ble som følge av dette omgjort av Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

## 2.2.2 Mediene

Tilbudssiden i markedet består av mediene. De fleste av disse er medlemmer i Mediebedriftenes landsforening (MBL), som er beskrevet nedenfor. De riksdekkende TV-kanalene, herunder de kommersielle TV-kanalene TV 2, TV 3 og TV Norge, er imidlertid ikke medlemmer av foreningen.

### Eierskap i de største avisene

I tabellen nedenfor er de ti største avisene i Norge, målt etter opplag.

Tabell 2.2      *Norges ti største aviser*

Avis	Opplag
VG	380190
Aftenposten	256639
Dagbladet	186136
Aftenposten Aften	155366
Bergen Byavis	100000
Bergens Tidende	90087
Adresseavisen	86570
Stavanger Aftenblad	70101
Dagens Næringsliv	69262
Drammens Tidende	45271

Kilde: Eierskapstilsynet

Det totale norske dagspresseopplaget var i 2001 3,35 millioner. De tre største eierne av dette er Schibsted, Orkla og A-pressen. Disse eier til sammen i underkant av to tredjedeler av det totale nasjonale dagspresseopplaget. Schibsted er størst med en andel på 30 prosent, mens Orkla har 17 prosent og A-pressen har 15 prosent.

Av de 10 største avisene har *Schibsted ASA* direkte eierinteresser i:

- Verdens Gang AS (100 prosent)
- Aftenposten AS (100prosent)
- Adresseavisen ASA (31,9 prosent)
- Bergens Tidende AS (24,4 prosent)
- Stavanger Aftenblad ASA (31,5 prosent).

I tillegg har Schibsted direkte eierinteresser i TV2 Gruppen AS (33,3 prosent).

Orkla ASA eier Avishuset Dagbladet AS (24,3 prosent) Orkla Media AS (100 prosent) som har direkte eierinteresser i:

- Dagbladet AS (99 prosent)
- Bergens Tidende AS (28,5 prosent)
- Adresseavisen ASA (17,2 prosent)
- Drammens Tidende og Buskeruds Blad AS (100 prosent).

A-pressen har ikke direkte eierinteresser i noen av de ti største avisene, men har eierinteresser i TV2 Gruppen AS (22,2%).

### **Mediebedriftenes Landsforening**

Mediebedriftenes Landsforening (MBL) er mediebedriftenes bransje- og utgiverorganisasjon. Organisasjonen teller per 1. mars 2004 283 medlemmer. Dette er alt fra små lokalaviser, nærradiostasjoner og lokal-TV til de store riksdekkende avisene. I tillegg er flere trykkerier medlemmer av foreningen. 166 av medlemmene er avisbedrifter, 20 trykkerier, 19 distribusjonsselskaper, 19 lokal-fjernsynsselskaper, 18 annonsesamkjøringer, 12 konserner og driftsselskaper, 8 ukepresse, 4 multimediaselskaper, 4 pressebyråer, 2 reklamebyråer og 18 andre selskaper. Medlemsavisene representerer ca 97 prosent av det totale avisopplaget.

Mediebedriftene er medlem av NHO, og er den sentrale forhandlingspart i forhold avisenes arbeidstagerorganisasjoner.

### **2.2.3 Mediebyråene**

Det er ni store mediebyråer i Norge. Det forholdsvis nystartede Sandberg Starcom Norge (2002) er ikke medlem av MIO, mens de åtte andre er medlemmer. MIO antar at de åtte som er MIOs medlemmer står for omtrent 80 prosent av mediebyråenes totale omsetning i Norge. Disse byråene er

- OMD Norway AS (omsetning i 2003 på 1 mrd. kroner)
- Mediaedge:cia Norway AS (omsetning 2003 på 800 millioner kroner)
- Initiative Universal Media AS (omsetning i 2003 på 500 millioner kroner)
- WWP (Mediacom AS, MediaPlus AS og Mindshare Norway AS) (omsetning ukjent)
- Carat (Vizeum Norge AS og Carat Norge AS) (omsetning ukjent).

Mediacom AS og MediaPlus AS eies av Grey Communications Group AS som igjen eies av WPP. WPP eier også Mindshare Norway AS. Dessuten eies både Vizeum Norge og Carat Norge AS av Carat og er med i Aegis-gruppen.

Dermed er det bare 6 eiere bak de ni største mediebyråene i Norge.

### **Mediebyråenes interesseorganisasjon**

Mediebyråenes interesseorganisasjons (MIO) formål er å ivareta medlemmenes bransjepolitiske og bransjefaglige interesser. Organisasjonen skal arbeide for anerkjennelse av den faglige og økonomiske kompetanse medlemmene besitter og

for at de økonomiske og driftsmessige forhold som påvirker medlemmenes virksomhet opprettholdes og/eller forbedres.

Ifølge de forretningsetiske retningslinjene for Mediebyråenes interesseorganisasjon (MIO) skal mediebyrået etter beste evne forhandle med leverandørene for å sikre oppdragsgiver en optimal pris/nyttefunksjon for hans mediebudsjett. Når pris og innrykksvilkår er endelig fastsatt og meddelt oppdragsgiver utgjør dette sammen med mediebyråets godtgjørelse i henhold til avtale med oppdragsgiver, den pris oppdragsgiver skal betale. Mediebyrået kan ikke kreve at oppdragsgiver skal betale et annet beløp, og oppdragsgiver kan ikke kreve lavere pris, ytterligere rabatter eller lignende.

## **2.2.4 Andre aktører i markedet**

Reklamebyråene er også en aktør i markedet for annonsering, som til nå ikke er nevnt. Reklamebyråene konkurrerer til en viss grad med mediebyråene om rollen som mediestrategisk rådgiver. Reklamebyråene har imidlertid ikke inntekter fra medieformidlingen, noe mediebyråene har. Reklamebyråene kan likevel påvirke valg av medium, men reklamebyråene mottar ikke inntekter fra mediene for dette. Unntakene er en del mindre reklamebyråer i distriktene som også fungerer som mediebyråer mot lokale medier. Reklamebyråenes inntekter kommer i hovedsak fra annonsørene i form av honorarer og påslag på fakturaer fra underleverandører, men de har også provisjoner i forbindelse med innkjøp fra underleverandører som for eksempel reklamefilmprodusenter, grafiske leverandører, analyseinstitutter og så videre. Reklamebyråene har derfor ikke en mellommannsrolle på samme måte som mediebyråene, og vi vurderer derfor ikke reklamebyråenes rolle nærmere i denne rapporten.

## **2.3 Forholdet mellom annonsører, medier og mediebyråer**

Mediebyråene er mellommenn mellom annonsørene og mediene og kjøper reklameplass eller reklametid på oppdrag fra annonsøren. På grunn av transaksjonskostnader i markedet kan både annonsørene og mediene ha betalingsvilje for å kjøpe og selge annonser gjennom mediebyråene.

### **2.3.1 Mediebyråenes ulike roller i markedet**

Siden mediebyrået kjøper reklameplass på bestilling fra annonsøren, påtar det seg ingen risiko i forhold til om det får solgt annonseplassen videre til annonsøren eller ikke. Imidlertid påtar mediebyrået seg en risiko i forbindelse med oppgjøret av annonsene. Mediebyrået står ansvarlig overfor mediet for at annonsen blir betalt. For at mediene skal være forsikret mot å ikke motta oppgjør fra mediebyråene, er det etablert en depositumsordning. Denne er beskrevet i forbindelse med oppgjørssystemet nedenfor.

Mediebyråene har flere av de rollene som er omtalt i den økonomiske litteraturen om mellommenn.<sup>1</sup> Disse funksjonene bidrar til at transaksjonskostnadene i markedet blir lavere. Mediebyråene kan ses på som eksperter som gjennom hyppige transaksjoner overvåker markedet, og overvåker og garanterer annonseringens kvalitet. Denne kunnskapen kan de bruke til enkelt å kople annonsører til de rette mediene. Dermed kan antall transaksjoner i markedet øke, produktene få høyere kvalitet, prissettingen bli mer effektiv og den totale velferden bli høyere.

Særlig er deres kunnskap om markedet viktig. Mediebyrået gir råd om hvilke medium som vil være den mest effektive markedsføringskanalen og bistår annonsøren i forbindelse med kjøp av annonser. Annonsørene har behov for slike råd fordi de ulike mediene skiller seg fra hverandre når det gjelder hvor effektive de er for forskjellige annonsører, først å fremst i forhold til hvordan man best kan få budskapet frem til relevante målgrupper. Siden mediene er ulike og annonsørene ikke kan forventes å ha totalkunnskap om forskjellige mediers ulike egenskaper, hvilket også ofte endres over tid, oppstår det søkekostnader hos annonsørene når de skal finne frem til rette medium. Mediebyråenes funksjon blir dermed å *reducere* disse *søkekostnadene*, noe de kan gjøre siden de er eksperter på området.

Mediebyråene påtar seg også rollen å sette sammen ulike pakkeløsninger for annonsørene, altså spre reklamen på forskjellige typer medier. Slik "bundling" kan ikke tilbys av enkeltmedier og må i tilfelle gjøres av annonsøren selv. Å sette sammen den optimale miksen av reklameplass vil tilsvarende innebære betydelige søkekostnader for annonsøren, om de velger å gjøre dette selv.

Hvert medium ønsker naturligvis å selge så mye annonseplass som mulig. Det betyr med andre ord at det finnes incentiver for mediene til ikke å gi korrekte opplysninger om hvor effektivt akkurat dette mediet er for ulike annonsører. Det kan forventes at mediene har bedre informasjon enn annonsørene om deres "effektivitet", og mediebyråene kan ha en rolle i å *minske* denne *informasjonsasymmetrien*.

Mediebyråene minsker også de transaksjonskostnadene som er en direkte følge av selve kjøpet av annonseplass. Dette kan være administrasjonskostnader i forbindelse med kontrakter, betaling og håndtering av fakturaer og oppfølging. Siden det finnes stordriftsfordeler i håndteringen av slike administrative tjenester, kan mediebyråene minske slike administrasjonskostnader både for medier og for annonsører.

### **2.3.2 Bruk av mediebyrå eller direktesalg**

Alternativet til å kjøpe annonseplass via et mediebyrå er, som det fremgår av Figur 2.1 ovenfor, at annonsøren går direkte til et medium, uten at mediebyrået er involvert.

Annonsøren vil velge kanal for kjøp av reklame på bakgrunn av en avveining av flere forhold. Blant annet avveies kvaliteten på produktet han får gjennom de

---

<sup>1</sup> Se ECONs notat N2005-016 *Mellommannens rolle og betydning for konkurransen - lærdommer fra den økonomiske litteraturen*. Notatet er en del av dette prosjektet.

ulike kanalene, mot prisen annonsøren må betale. Siden kjøp direkte som nevnt ovenfor medfører transaksjonskostnader for annonsøren, kan hun ha høyere betalingsvillighet for annonser kjøpt gjennom et mediebyrå, enn for annonser kjøpt direkte.

Hvis annonsøren går direkte til mediet, betaler hun en pris til mediet som avhenger av rabatten annonsøren klarer å forhandle frem på egen hånd. Prisen for annonse kjøpt gjennom mediebyrå kan i teorien både være høyere og lavere enn prisen ved direktesalg. Lav returprovisjon og små rabatter gjennom mediebyrå er blant de faktorer som trekker i retning av at prisen på annonse kjøpt via et mediebyrå kan være høyere enn ved direktekjøp. Høy returprovisjon og større rabatter gjennom mediebyrå trekker i retning av at prisen gjennom mediebyrå er lavere enn ved direktesalg. Dette er beskrevet nærmere i avsnitt 2.5 om oppgjørssystemet nedenfor.

## 2.4 Reklamemarkedets betydning

### 2.4.1 Medieomsetningen

I 2003 omsatte mediekanalene reklame for over 15 milliarder kroner, målt ut fra brutto reklamepriser. Tabell 2.3 viser omsetningen fordelt på de ulike kanalene.

*Tabell 2.3 Mediekanalenes omsetning i 2003 målt etter brutto reklamepriser*

Mediekanal	Omsetning i 2003 målt etter brutto reklamepriser
Aviser	7 010 204 809
Fagblader	633 215 180
Kino	143 578 871
Plakat / in-store	575 060 940
Radio	698 030 413
TV	4 886 793 515
Ukepresse	1 132 283 272
Totalt	15 079 167 000

Kilde: AC Nielsen

Mediene opererer med store rabatter til enkelte kundegrupper. Det typiske er at små annonsører ikke får noen rabatt, mens store annonsører i enkelte tilfeller kan oppnå rabatter på over 50 prosent. Faktisk total omsetning er derfor lavere enn 15 milliarder kroner. Ifølge anslag fra MIO, er nettoomsetningen av reklame i Norge på rundt 12 milliarder kroner årlig totalt.

### 2.4.2 Halvparten av reklameomsetningen gjennom mediebyråene

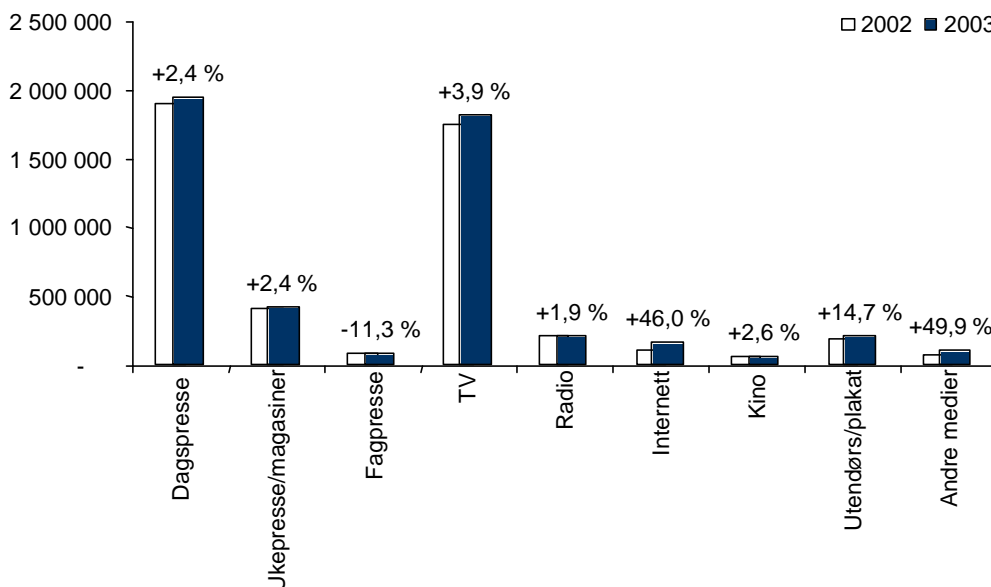
I 2003 kjøpte annonsørene reklameplass i de ulike mediene gjennom MIOs medlemmer for litt over 5 milliarder kroner. MIO estimerer at deres medlemmer står for omtrent 80 prosent av all omsetning av riks- og regionaldekkende merkevare-

og kjedereklame. Annen annonsering (lokal, privat, rubrikk osv.) anslår MIO til å utgjøre en omsetning på rundt 6 milliarder kroner.

Dersom disse anslagene er riktige, omsettes omtrent halvparten av total medieomsetning gjennom mediebyråene. Dersom vi kun ser på riks- og regionaldekkende merkevare og kjedereklame, omsettes mellom 80 og 100 prosent gjennom mediebyråene.

Figur 2.2 viser hvordan omsetningen av reklame gjennom MIOs medlemmer fordeler seg på de ulike mediekanalene. Av oversikten og tabellene nedenfor ser vi at dagspresse og TV står for den største andelen av omsetningen, mens Internett er den mediegruppen der omsetningen øker mest, når vi ser bort fra "andre medier". Økningen i medieomsetningen på Internett har fortsatt i 2004.

Figur 2.2 *Medieomsetning gjennom MIOs medlemmer i hele tusen fordelt på de ulike mediegruppene i 2002 og 2003*

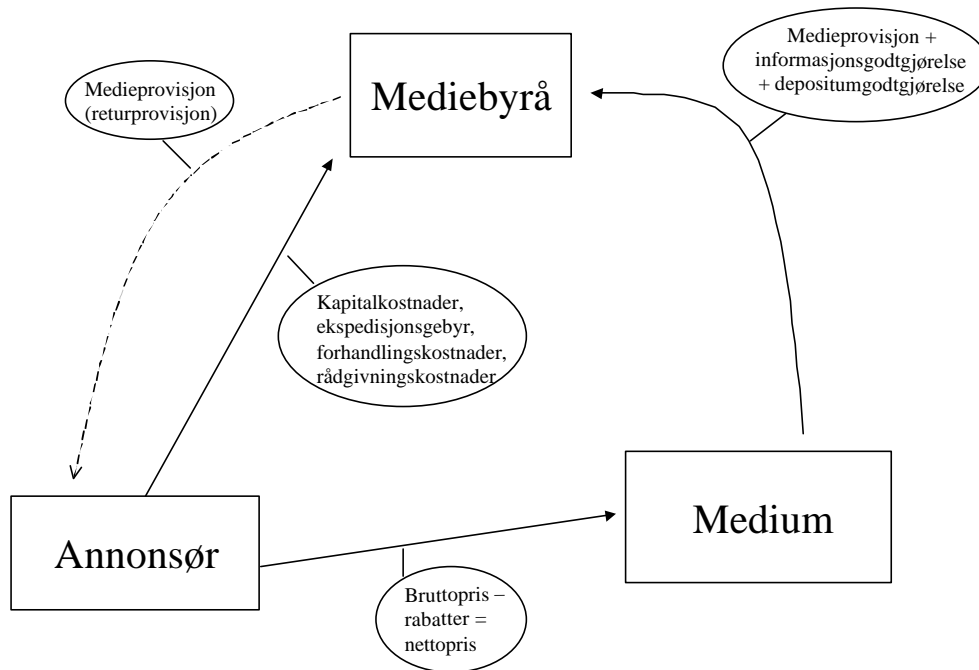


Kilde: MIO

## 2.5 Komplisert oppgjørssystem

Systemet for oppgjør mellom annonsørene, mediebyråene og mediene er komplekst og basert på flere typer provisjoner, rabatter og godtgjørelser. I figuren nedenfor er oppgjørssystemet tegnet inn. Pilene illustrerer "pengestrømmen". Etter figuren forklarer vi nærmere hva de forskjellige provisjoner, rabatter og godtgjørelser består i. En oversikt over hva de ulike begrepene betyr er gitt i Tabell 2.4.

Figur 2.3 Oppgjørssystemet (betalingstømmen) ved bruk av mediebyrå



## Rabatter

Ulike annonsører oppnår ulike rabatter hos de forskjellige mediene. Ifølge ANFO ligger gjennomsnittsrabattene på rundt 10 prosent for TV og 20-25 prosent for andre medier. Rabatten gis som avslag i den bruttoprisen som hvert medium opererer med. Størrelsen på rabatten er et forhandlingsspørsmål, og ofte er det mediebyrået som forhandler frem rabattene for annonsørene. Det er ikke gitt at annonsøren klarer å oppnå de samme rabattene ved å gå direkte til et medium, som mediebyrået oppnår på vegne av annonsøren.

Bruttoprisen fratrukket rabatt kalles nettopris.

## Medieprovisjon

Medieprovisjonen er en provisjon som mediebyrået mottar fra det mediet som annonsøren blir formidlet til. I dag blir ofte denne provisjonen betalt tilbake til annonsøren (returprovisjon). Medieprovisjonen beregnes som en andel av prisen for reklameplassen, og ligger i dag på rundt 3 prosent.<sup>2</sup> Provisjonen beregnes som regel av nettoprisen, mens mange medium tidligere beregnet provisjonen av bruttoprisen. At provisjonen beregnes av nettoprisen, betyr at når en annonsør kjøper reklameplass for eksempel i en avis, til en verdi av 10 millioner kroner, og annonsøren får 20 prosent rabatt på annonsene, får mediebyrået 3 prosent av 8 millioner, altså 240.000 kroner.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> I fagpressen varierer imidlertid provisjonssatsene fra 0-13 prosent, og for aktører som Aftenposten, Bergens Tidende, Adresseavisen og Stavanger Aftenblad ligger provisjonen på 1,5 prosent (Kilde: ANFO).

<sup>3</sup> I eksempelet har vi gått ut fra at provisjonen er på 3 prosent.

## Informasjonsgodtgjørelse

Informasjonsgodtgjørelse er en provisjon som skal dekke mediebyråets kostnader for de tjenester mediebyrået utfører for mediet. Denne godtgjørelsen kalles også for *mediebyrågodtgjørelse*, for å skille den fra *medieprovisjonen* som ofte blir returnert til annonsøren. Mediebedriftene og ANFO antar at denne provisjonen fra dagspresse, ukepresse og fagpresse er på rundt 1,5 prosent av nettoprisen, og at den fra TV er på rundt 2 prosent av nettoprisen, men ulike medier kan operere med ulike satser overfor byråene.

## Depositumgodtgjørelse

Mediebyråene betaler inn et kontantdepositum til mediene som i gjennomsnitt er på 12,5 prosent av annonseomsetningen. Dette fungerer som en garantiordning/forsikring for mediene for utestående fra mediebyråene. Som kompensasjon for denne kapitalbindingen, mottar mediebyråene en motytelse, nemlig *depositumgodtgjørelsen*. Depositumgodtgjørelsen har imidlertid ingen direkte sammenheng verken med pengemarkedsrenten eller størrelsen på depositumet, men er en prosentandel av det enkelte oppdrag, og betales av mediet til mediebyrået sammen med medieprovisjonen og informasjonsgodtgjørelsen i forbindelse med det enkelte oppdrag.

Depositumgodtgjørelsen er ifølge ANFO i gjennomsnitt for de forskjellige mediene på mellom 1,5 prosent og 2,25 prosent. Godtgjørelsen beregnes for alle mediene med utgangspunkt i netto medieomsetning.

## Kostnader som annonsøren betaler (direkte) til mediebyrået

Medieprovisjonen, informasjonsgodtgjørelsen og depositumgodtgjørelsen er det *mediet* som (i første omgang) betaler til mediebyrået i forbindelse med en markedsføringskampanje. I tillegg kommer det som *annonsøren* betaler direkte til mediebyrået. Dette er

- kapitalkostnader
- ekspedisjonsgebyr
- kostnader ved forhandlinger om priser og rabatter
- utgifter til rådgivning.

Tabell 2.4 Oppsummering av begreper som brukes i forbindelse med oppgjørssystemet i mediebransjen

Begrep	Forklaring
Bruttopris	"listepris" på annonse/reklameinnslag (f.eks per spaltmillimeter/minutt) før rabatt
Rabatt	avslag i bruttoprisen
Nettopris	bruttopris minus rabatt
Medieprovisjon	provisjon fra mediet til mediebyrået for formidling (tidligere formidlingsprovisjon)
Returprovisjon	fellesbetegnelse på provisjoner fra mediet til mediebyrået som blir videreført til annonsøren
Informasjonsgodtgjørelse	provisjon fra mediet til mediebyrået for tjenester utført for mediet (også kalt mediebyrågodtgjørelse)
Depositumgodtgjørelse	provisjon fra mediet til mediebyrået som kompensasjon for kapitalbinding
Kapitalkostnader	prosentandel av nettoprisen betalt til mediebyrået av annonsøren
Ekspedisjonsgebyr	fast kronebeløp per transaksjon betalt til mediebyrået av annonsøren
Forhandlingskostnader	timepris betalt til mediebyrået av annonsøren for forhandlinger med mediet
Rådgivningskostnader	timepris betalt til mediebyrået av annonsøren for rådgivning

## 2.5.1 Hvordan har oppgjørssystemet blitt til?

Oppgjørssystemet mellom annonsørene, mediebyråene og mediene har en lang historie.<sup>4</sup> Det som nå kalles *medieprovisjon* var opprinnelig en salgspolisjon som reklamebyråene fikk for å selge annonseplass til sine kunder på vegne av mediene.

Medieprovisjonen (reklamebyråenes salgspolisjon) var avtalefestet mellom reklamebyråenes organisasjon, medieorganisasjonene og Annonsørforeningen. Foreningene fikk tilskudd til sin drift i form av "promillemidler" fra medieprovisjonen, og medieprovisjonen utgjorde en betydelig inntekt for reklamebransjen og medieformidlingsbyråene. ANFO mente avtalen burde opphøre/forbys, og rettet en henvendelse til daværende Prisdirektoratet. Prisdirektoratet grep inn i 1986 med forbud mot avtale om provisjoner (Annonseavtalen). Forbudet trådte i kraft i 1987. Da lå medieprovisjonen avtalefestet på 15 prosent av brutto medieomsetning.

De første mediebyråene ble etablert tidlig på 1980-tallet. Før det var det reklamebyråene og deres annonseavdelinger som sto for annonseformidlingen. Med innføringen av datasystemer for formidling og for medievalg ble det mer rasjonelt å samle formidlingen i større enheter som betjente flere reklamebyråer. De nye annonseformidlingsbyråene het til å begynne med "Formidlingsbyråer". Det var

---

<sup>4</sup> Dette avsnittet bygger på informasjon fra ANFO.

stort sett grupperinger av reklamebyråer som først gikk sammen om å erstatte sine tidligere annonseavdelinger med felles formidlingsbyråer, og reklamebyråene fikk deler av provisjonen. Det eksisterte en autorisasjonsordning for å få tilgang til medieprovisjonen. Dette var en del av Annonseavtalen som ble forbudt.

Etter hvert har eierforholdene endret seg. Det ble etablert egne formidlingsbyråer med andre eiere enn reklamebyråer som reklamerte overfor annonsørene med at de var uavhengige. Denne utviklingen førte til at stadig flere av annonsørene ikke lenger automatisk var kunder i det formidlingsbyrået som var deleid av reklamebyrået man benyttet.

Etter at Annonseavtalen ble forbudt, gikk provisjonsnivået gradvis ned, og med ANFO som pådriver ble også provisjonen etter hvert returnert til de store riksannonsørene. Disse såkalte nettoavtalene ble stadig mer utbredt på 90-tallet.

Når medieprovisjonen i økende grad i sin helhet ble kreditert annonsørene, satt mediebyråene kun igjen med depositumgodtgjørelsen fra mediene, i tillegg til floatinntekter på grunn av differansen i kredittid. På midten av 1990-tallet ble imidlertid "informasjons- og garantigodtgjørelsen" til. I praksis innebar dette at mediene og mediebyråene ble enige om å øremerke en del av medieprovisjonen slik at denne skulle beholdes av mediebyråene, og ikke returneres til annonsørene. Dette skulle være en godtgjørelse for oppgaver som mediebyråene utfører for mediene.

Det ble gjort forsøk på å få ANFO med i denne avtalen, men ANFO mente at avtalen ville svekke annonsørenes betingelser i form av en lavere returnert medieprovisjon. ANFO mente dessuten at avtalen var i strid med konkurranse-loven. Videre var ANFO av den oppfatning at mediebyråene opptre på vegne av annonsørene, og at de derfor ikke skal ha noen egen godtgjørelse fra mediene. Mediebyråene og mediene ble likevel enige om å halvere medieprovisjonen og beholde den ene halvdel selv. Denne delen av provisjonen fikk først navnet "informasjons- og garantigodtgjørelse", men kalles nå stort sett bare "informasjonsgodtgjørelse".

## 3 Konkurransen i mediebransjen

Til nå i rapporten har vi gjort rede for hvordan mediebransjen ser ut, hvilke produkter som omsettes, mediebyråenes rolle og oppgjørssystemet mellom aktørene. I dette kapitlet gjør vi en grundigere konkurranseøkonomisk analyse av mediebransjen. Her vurderes konkurransen både mellom mediebyråer og i forhold til medier. Vi peker på de interesse- og lojalitetskonfliktene som oppgjørssystemet gir opphav til og diskuterer i hvilken grad disse konfliktene kan lede til en ineffektiv ressursallokering.<sup>5</sup>

### 3.1 Relevante markeder

Relevante markeder avgrenses ut fra en vurdering av kjøpernes muligheter til å velge alternative leverandører eller produkter. Generelt vil en kjøper velge leverandør på bakgrunn av egenskaper ved produktene og leverandørens beliggenhet. Derfor har det relevante markedet både en produktmessig og en geografisk dimensjon. Et relevant marked må være av en produktmessig og geografisk størrelse som gjør at det er mulig å utøve betydelig markedsmakt hvis markedet monopoliseres.

Utgangspunktet for avgrensningen av det relevante produktmarkedet er i hvilken grad etterspørerne, til dekning av et bestemt behov, anser varer eller tjenester som substituerbare. Med substituerbare produkter eller tjenester menes produkter og tjenester som tilfredsstillende det samme underliggende behov hos etterspørerne. Substituerbarheten kan måles ved krysspriselastisiteter, som angir i hvilken grad en konsument vil gå over til å etterspørre andre produkter dersom prisen på et produkt øker. Dette vil særlig avhenge av produktets egenskaper og bruksområde.

Det relevante produktmarkedet avgrenses geografisk med utgangspunkt i kjøpernes muligheter for substitusjon mellom tilbydere lokalisert i ulike geografiske områder. Normalt er transportkostnader den faktoren som har størst betydning for den geografiske avgrensningen. Høye transportkostnader i forhold til produktprisen vil normalt tilsi en relativt snever geografisk avgrensning.

---

<sup>5</sup> Økonomisk teori gir veiledning i flere av disse spørsmålene. I ECONs notat N2005-016 gis en presentasjon av de forskningsresultatene som tar for seg fenomenet mellommenn. Notatet er en del av dette prosjektet.

Konkurransetilsynet avgrenset to relevante markeder i sin dispensasjon for fastsettelse av provisjoner til mediebyråene i 2002.<sup>6</sup> Det ene var *markedet for annonseplass i avis for profesjonelle annonsører* og det andre var *markedet for annonseformidling med tilhørende tjenester*. Begge markedene avgrenses til å være nasjonale i geografisk utstrekning, selv om markedet for annonseplass i avis ifølge vedtaket kan deles inn i lokale markedssegmenter.

Etter ECONs vurdering er det ikke nødvendigvis slik at skillet mellom eventuelle ulike relevante markeder går mellom type medium (avis, TV, radio og så videre), men snarere mellom medier som har ulike nedslagsfelt. Det som ofte er det avgjørende for en annonsørs valg av markedsføringskanal er hvem og hvor mange som nås gjennom markedsføringen, og dermed kan for eksempel riksdekkende TV være nærere substitutt til riksdekkende aviser enn lokalaviser. Videre er det slik at en annonsør kan velge mellom å kjøpe annonseplass direkte av mediet eller via et mediebyrå. Det kan derfor også diskuteres om medier og mediebyråer er i forskjellige relevante markeder, eller ikke.

Vi har en rekke forskjellige typer medier i Norge. Det kan være Internett, reklameboards, riksdekkende aviser og lokalaviser, riksdekkende TV og lokal-TV, riksdekkende radio og lokalradio, magasiner og fagtidsskrifter. De ulike mediene har forskjellig geografisk nedslagsfelt og kan av den grunn være i forskjellige relevante markeder. De forskjellige mediene har også forskjellige leser-, seer-, eller lyttergrupper, som også kan bety at flere av samme type medium ikke er i samme relevante marked, samtidig som ulike typer medier kan være det. Videre har profesjonelle annonsører oftere behov for andre tilleggstjenester knyttet til annonseringen enn det private kunder har, noe som kan tilsi at private og profesjonelle kunder ikke er etterspørrere i det samme relevante markedet. Til slutt kan distribusjonskanalen som annonsene omsettes gjennom være av betydning for avgrensningen av de relevante markedene.

Et sentralt og viktig spørsmål er derfor hvordan man ut fra dette konkret skal avgrense relevante markeder. Særlig viktig er spørsmålet om de tjenester som mediebyråene tilbyr utgjør et eget relevant marked eller om man skal se på mediebyråene og mediene som konkurrenter i det samme markedet. Med bakgrunn i det som har kommet frem i kapittel 2, blant annet om mediebyråenes rolle i å redusere søkekostnadene, er ikke svaret på det spørsmålet gitt.

Det produktet som selges, og som det er naturlig å ta utgangspunkt i, er annonseplass. Annonseplass kan kjøpes enten direkte av mediet eller gjennom et mediebyrå. Derfor kan man se på mediebyrået som en alternativ distribusjonskanal for annonser. Det er vanskelig å fastslå graden av substituerbarhet mellom ulike distribusjonskanaler, og dermed om annonseplass distribuert gjennom mediebyrå er i samme relevante marked som annonseplass distribuert direkte. Fra kapittel 2.4 vet vi imidlertid at annonsørene både kjøper annonseplass direkte og benytter mediebyråer. Vi kan derfor ikke utelukke at de ulike distribusjonskanalene inngår i det samme relevante markedet.

---

<sup>6</sup> Konkurransetilsynets vedtak V2002-33 av 30. april 2002, som senere ble påklaget og opphevet av Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Det er grunn til å tro at graden av substituerbarhet mellom de ulike distribusjonskanalene varierer for ulike annonsører. Forskjeller i søkekostnader er her en viktig faktor. De annonsører som har høye søkekostnader vil i større grad kjøpe annonseplass via mediebyråer enn annonsører med lave søkekostnader.<sup>7</sup> Fra avsnitt 2.4.2 vet vi at mediebyråer benyttes hyppigere i forbindelse med annonsering i riksdekkende medier enn i forbindelse med regionale og lokale medier. Dette kan forklares med at små reklamebudsjetter og dermed færre alternative måter å annonsere på gjør at det er mindre aktuelt å benytte seg av mediebyråer. Stort reklamebudsjett derimot, tilsier at mediebyrå ofte benyttes, selv om det ikke er slik at alle store annonsører bare kjøper annonsering gjennom mediebyråer.

Andre faktorer som kan forklare forskjeller i søkekostnader mellom annonsører, og dermed forskjeller i graden av substituerbarhet mellom direktekjøp og kjøp gjennom mediebyrå, er ulik betalingvilje for annonsering og ulike diskonteringsfaktorer.<sup>8</sup> Ulike behov hos de forskjellige annonsørene kan også være med å forklare hvorfor noen kjøper annonsering direkte av mediet, mens andre kjøper via mediebyråer. De annonsørene som ønsker en optimal miks av reklame i ulike medier, kan være mer avhengige av mediebyråer og ikke like prisfølsomme for den enkelte annonsen/reklameinnslaget i det enkelte medium. Annonsører som kanskje er nyetablerte med sin virksomhet, og mangler erfaring med markedsføring av sine produkter, vil ha større behov for uavhengig rådgivning enn andre og vil dermed også i større grad kjøpe annonser via et mediebyrå. Andre annonsører, som stort sett ønsker å benytte samme medium fordi de har erfart at dette mediet er viktig, er ikke like avhengige av mediebyråer og vil oftere velge å gå direkte til det aktuelle mediet.

Behovet for outsourcing av administrative tjenester, kan også gjøre at enkelte annonsører velger mediebyråer fremfor å gå direkte. I tillegg er det grunn til å tro at mediebyråer har større forhandlingsmakt overfor mediene enn mange annonsører har alene, og at annonsørene derfor kan oppnå høyere rabatter ved å gå gjennom et mediebyrå. Forskjellen i forhandlingsmakt mellom annonsører og mediebyråer kan avhenge av flere faktorer. En viktig faktor er trolig mediebyråenes kunnskap om hvor lavt det enkelte medium kan være villing til å gå i pris, altså mediets reservasjonspris. Fordi mediebyrået gjennomfører flere transaksjoner med de ulike mediene enn hva den enkelte annonsør gjør, har mediebyråene bedre kunnskaper om mediens reservasjonspriser, noe de kan utnytte i forhandlingene på vegne av sine kunder, annonsørene.

Annonseplass distribuert gjennom ulike distribusjonskanaler er derfor ikke nødvendigvis substituerbare, men kan være det. Det er grunn til å tro at store og omfattende reklamekampanjer som etterspørres av profesjonelle annonsører gjennom et mediebyrå i mindre grad er substituerbare med tilsvarende annonseplass som kjøpes direkte av ulike medier. Årsaken til dette kan være mediebyråets spesialkompetanse og dermed lavere søkekostnader, den uavhengige rådgivningen som ikke tilbys ved direktekjøp og lavere administrative kostnader for annonsøren.

---

<sup>7</sup> Se kapittel 2.3.1.

<sup>8</sup> Se ECONs notat N-2005-016, som er en del av dette prosjektet.

Når det gjelder den geografiske utstrekningen av de relevante markedene taler språkbarrierene for at mediebransjen er nasjonal. Det er vanskelig både for medier og mediebyråer i utlandet å konkurrere om norske annonsører, og utenlandske aktører kommer derfor inn på markedet ved oppkjøp.

For å fastslå om ulike typer medier, og medier og mediebyråer, er i ulike relevante marked kan man gjennomføre en SSNIP-test<sup>9</sup> basert på empiriske data for ulike kundegrupper. ECON har ikke gjort dette, og har derfor heller ikke tatt endelig stilling til om produktene som ulike medier og mediebyråer tilbyr er i samme relevante marked, men vi tar høyde for flere alternative avgrensninger i den videre analysen.

## 3.2 Markedsmakt i mediebransjen?

Et sentralt spørsmål i denne rapporten er hvilken effekt mediebyråene har på konkurransen i mediebransjen. Dette reiser spørsmål om i hvilken grad ulike aktører i bransjen har markedsmakt. Vi kan skille mellom tre hovedtyper av markedsmakt, ensidig markedsmakt, kollektiv markedsmakt og kjøpermakt.

*Ensidig markedsmakt* innebærer at en aktør i et marked har mulighet til å opptre monopolistisk. Det vil si at aktøren kan tjene på å sette prisene høyere enn under perfekt konkurranse, uten at bedriften mister så mange kunder at prisøkningen er ulønnsom.

*Kollektiv markedsmakt* innebærer i korte trekk at to eller flere av aktørene i et marked blir enige om å opptre monopolistisk. Dette kan skje i form av uttalte karteller eller i form av stilltiende samarbeid ("tacit collusion"), der aktørene hver for seg finner at de sammen vil være tjent med å opptre monopolistisk. De avstår da fra å tilpasse seg på en måte som hadde gitt høyere fortjeneste på kort sikt, for på lengre sikt å øke den samlede profitten til alle aktørene som tilpasser seg på denne måten. En slik type markedstilpasning kan oppstå i markeder som har en oligopolistisk struktur. I tillegg til høy markedskonsentrasjon og få bedrifter finnes det enkelte andre strukturelle forhold som øker sannsynligheten at kollektiv markedsmakt skal vedvare eller oppstå. Sannsynligheten øker hvis det (a) er lett å observere avvik fra den kollektive markedstilpasningen, (b) hvis et avvik kan gjengjeldes og (c) hvis utøvelse av kollektiv markedsmakt er lønnsomt.

*Kjøpermakt* kan forekomme når en kunde alene står for en stor del av en bedrifts salg eller når det er lett for kundene å spille bedrifter ut mot hverandre.

Etter ECONs vurdering er ensidig markedsmakt relevant både når det gjelder medier og mediebyråer, og kjøpermakt relevant for mediebyråer og visse annonsører. Kollektiv markedsmakt er mindre sannsynlig, men kan forekomme på grunn av bransjeorganisasjonenes rolle. Vi vurderer disse forholdene nærmere i det følgende.

---

<sup>9</sup> Under SSNIP-testen er et marked definert som den minste gruppe av produkter og det mest avgrensede geografiske område som det er mulig for en hypotetisk monopolist å foreta en lønnsom "small but significant non-transitory increase in price (SSNIP)". En "small but significant increase in price" er vanligvis ansett å være en 5 til 10 prosents økning. Testen er derfor også kjent som "5-prosent-testen".

### 3.2.1 Asymmetrisk informasjon - kilde til ensidig markedsmakt

Når man analyserer om én eller flere aktører har markedsmakt i mediemarkedet, særlig når man analyserer mediebyråenes stilling, er det viktig å huske hvorfor mediebyråene oppstår. Som vi har vært inne på tidligere fyller mediebyråene flere roller, der reduksjon av søkekostnader og informasjonsasymmetri mellom annonser og medium er spesielt viktige (reduksjon av transaksjonskostnadene).

Ekspertrollen som mediebyråene får er i seg selv en kilde til markedsmakt og kan gi opphav til en ineffektiv resursallokering uavhengig av andre markedsmessige forhold. Mediebyråenes rolle som eksperter kan sammenlignes med den rollen tannleger har. Pasienten vet ikke om alle hullene tannlegen har boret faktisk var hull, og har også i ettertid begrenset mulighet til å vurdere nødvendigheten av, og dermed kvaliteten på, tannlegens arbeid. Tannlegen er ekspert, og en slik ekspertrolle gir mulighet til å utøve ensidig markedsmakt, på tross av en liten markedsandel. Tilsvarende muligheter har mediebyråene, uavhengig av posisjon i markedet.

Hvor *store* muligheter mediebyråene har til å utøve markedsmakt avhenger imidlertid av flere faktorer, dels hvor stor transaksjonen er, dels hvor stor konkurranse det er mellom ulike mediebyråer og i forhold til direktesalg, samt betydningen av etableringshindringer i markedet. Vi går gjennom disse faktorene nedenfor. En slik analyse er viktig å gjennomføre for å kunne motivere om dette markedet bør reguleres, og eventuelt på hvilken måte.

### 3.2.2 Markedskonsentrasjon

I avsnitt 2.2 ovenfor har vi beskrevet eierstrukturen på tilbudssiden i mediemarkedet. Av oversiktene ser vi at det er noen få store eiere både på mediesiden og på mediebyråsiden. Markedet kan derfor betegnes som konsentrert, både dersom salg av annonseplass gjennom mediebyrå og salg direkte ses på som ett relevant marked, og dersom salg gjennom de ulike distribusjonskanalene ses på som forskjellige relevante markeder.

Når et marked er konsentrert kan det indikere at aktører i markedet har markedsmakt. Dersom det også er etableringshindringer i markedet, er det med på å ytterligere forsterke indikasjonen på markedsmakt. Nedenfor skal vi se om slike hindringer eksisterer for medier og mediebyråer.

### 3.2.3 Etableringshindringer

Høy konsentrasjon i et marked er ikke tilstrekkelig for slå fast at aktørene har markedsmakt. For eksempel kan det at etableringshindringene i et marked er små, tale for at det ikke kan utøves markedsmakt, selv i konsentrerte markeder.

#### Etableringshindringer for medier

Det ser ikke ut til å være betydelige formelle hindre for å etablere en mediebedrift i Norge. For å etablere seg som kringkaster må man imidlertid ha konsesjon,<sup>10</sup> og

---

<sup>10</sup> Se vedlegg 2 og <http://www.lovdatab.no/all/hl-19921204-127.html#2-1>.

for å få pressestøtte må avisen tilfredsstille en del krav til nyhetsdekning og så videre.<sup>11</sup>

Imidlertid er det betydlige markedsmessige etableringshindringer knyttet til å bygge seg opp en kritisk masse lesere, seere eller lyttere for å være en interessant reklamekanal for annonsørene.

Et annet viktig element som må være på plass for å kunne overleve som tilbyder av annonseplass, i tillegg til å ha en viss størrelse, er et administrasjonsapparat som kan knytte kontakt med aktuelle annonsører til det nye mediet og markedsføre mediets "kvalitet". Å bygge opp et slikt system fra bunnen av kan være kostbart og dermed innebære en etableringshindring. Eksistensen av mediebyråer gjør trolig hindringen mindre, fordi nye medier raskt kan få tilgang til annonsører ved å knytte seg til et mediebyrå. Mediebyrået kan raskere gjøre det nye mediets "kvalitet" kjent for annonsørene, og kan derfor være med på å bygge ned etableringsbarrierer for nye aktører.

### **Etableringshindringer for mediebyråer**

Det ser heller ikke ut til å være betydelige formelle hindre for å etablere et mediebyrå i Norge. Likevel kan etablerte mediebyråer ha informasjonsfordeler som gjør det vanskeligere å etablere seg. I tillegg er det skalafordeler knyttet til å drive mediebyråvirksomhet. Mediebyråets rolle i å redusere administrative utgifter for annonsøren og rollen som ekspert i markedet krever erfaring og krever at virksomheten er av en viss størrelse. På grunn av asymmetrisk informasjon vil også mediebyråets rykte være av betydning for å tiltrekke seg kunder. Et slikt rykte eller renommé krever tid å bygge opp, og gjør kostnaden ved å etablere seg som ny aktør enda større.

I tillegg til dette er det grunn til å tro at det er visse byttekostnader forbundet med å gå over fra en aktør til en annen. Årsaken er at det også er søkekostnader knyttet til valget av mediebyrå. Som følge av informasjonsasymmetrien er det for annonsøren vanskelig å vurdere ulike mediebyråers kvalitet, hvilket taler for at bytte av mediebyrå bare skjer ved stor misnøye fra annonsørens side.

### **3.2.4 Kjøpermakt**

Mediebyråene representerer store kundeporteføljer for mediene, har bedre kunnskap om markedet og kjenner dermed medienes reservasjonspriser bedre enn annonsørene. Det er derfor grunn til å tro at mediebyrået har større forhandlingsmakt overfor mediene enn annonsøren selv har, og at et mediebyrå har mulighet til å oppnå større rabatter enn det annonsøren selv kan oppnå. Forskjellen i forhandlingsmakt vil imidlertid være mindre jo større annonsøren er. Store annonsører kan utnytte kjøpermakt til å spille mediebyråer opp mot hverandre for å oppnå lavest mulig pris, eller til å bruke prisen som oppnås ved å gå direkte til mediet som forhandlingskort i forhold til mediebyrået.

At mediebyråene generelt har større forhandlingsmakt enn annonsørene, taler for at byråene kan presse prisen på markedsføring lavere enn annonsørene, og at

---

<sup>11</sup> Se <http://www.lovdatab.no/for/sf/kk/tk-19961107-1015-0.html#3>.

annonsørene derfor kan ha betalingsvilje for at mediebyrået forhandler. På grunn av interessekonfliktene mellom annonsøren og mediebyrået er det imidlertid ikke sikkert at den prisen som oppnås er like lav som den kunne vært hvis mediebyrået bare ble godtgjort av annonsøren. Det er grunn til å tro at ikke mediebyrået utnytter forhandlingsmakten fullt ut, fordi mediebyrået har en egeninteresse av at prisen på annonsene er høye. Dette taler alene for at prisen blir høyere enn den kunne vært.

Fra Tabell 2.1 vet vi at det er betydelige variasjoner i store annonsørers månedlige reklamekostnader fra år til år. Dette kan tale for at selv store annonsører ikke til enhver tid er "kvalifiserte" etterspørrere av annonser, og taler dermed mot at slike annonsører har kjøpermakt.<sup>12</sup>

### 3.2.5 Kollektiv markedsrett og bransjeorganisasjonenes påvirkning

Mulighetene for å utøve kollektiv markedsrett i form av stilltiende samarbeid ser ut til å være begrenset i mediebransjen. Markedsforholdene legger ikke til rette for slikt samarbeid. Produktene og tjenestene som tilbys av medier og mediebyråer er i stor grad heterogene, og pris er derfor ikke den eneste konkurranseparameteren. Videre er kontraktene mellom de ulike aktørene bilaterale og ikke åpne for innsyn fra konkurrentene. Heterogenitet og begrenset informasjon gjør stilltiende samarbeid vanskelig.

Derimot kan det være grunn til å se på om samarbeidet som skjer gjennom bransjeorganisasjonene er en form for kollektiv utøvelse av markedsrett. I vedlegg 2 er det redegjort for private reguleringer i mediebransjen. I dette avsnittet gjengir vi enkelte punkter i disse reguleringene som belyser hvordan bransjeorganisasjonene søker å påvirke henholdsvis mediebyråene, mediene og annonsørene, og diskuterer om denne påvirkningen kan ha betydning for konkurransen. Vi kommer også kort inn på og kommenterer norske og svenske konkurransemyndigheters vurdering av effektene av prisamarbeid mellom mediene de senere årene.

Mediebyråenes Interesseorganisasjon (MIO) har en medlemsmasse på ca 80 % av mediebyråene. MIO har utferdiget retningslinjer hvor de omtaler blant annet avtaler med medieleverandørene. Ett av punktene lyder:

*"Mediebyråets forhold til medieleverandører skal være regulert i skriftlig avtaler med den enkelte leverandør. Avtalen skal regulere partenes forpliktelser med den enkelte leverandør. Avtalen skal regulere partenes forpliktelser overfor hverandre, herunder også spørsmål om eventuell formidlingsprovisjon, informasjons- og kompetansegodtgjørelse, betalingsvilkår etc. Når det er hensiktsmessig, kan MIO forhandle samlet for alle medlemmer felles innkjøpsvilkår, men endelig avtale med den enkelte medieleverandør inngås av hvert enkelt mediebyrå. Når en avtale er inngått, skal det enkelte mediebyrå ikke overfor medieleverandør søke å*

---

<sup>12</sup> For en grundigere diskusjon av hvilken betydning kjøpermakt kan ha for konkurransen i et marked, se Dobson, P. 1999, Buyer power and its impact on competition in the food retail distribution sector of the European Union, <http://europa.eu.int/comm/competition/publications/studies/bpifrs/>.

*avtale særlige provisjons- eller godtgjørelsevilkår knyttet til en enkelte annonsør, kampanje el.l., eller med henvisning til det enkelte mediebyrås relative størrelse. MIOs medlemmer skal således ha like leverandørvilkår.*

*Rådgivning- og planlegning og innkjøp skal til enhver tid skje ut fra hva som best tjener oppdragsgivers kommunikasjonsmessige behov og skal alltid sikte mot å maksimere oppdragsgivers eksponering i relevante målgrupper innenfor gjeldende budsjett. [...]*

I mediebedriftenes bransjeorganisasjon MBLs vedtekter § 1 fremgår at organisasjonen skal

*"[...] arbeide for at medlemsbedriftene får rammebetingelser og arbeidsvilkår som styrker deres konkurransedyktighet og lønnsomhet, og derigjennom sikre gode og trygge arbeidsplasser."*

Dette arbeidet har blant annet resultert i den nevnte avtalen om fastsettelse av medieprovisjonssatsen.

Annonsørforeningen (ANFO) har også utviklet avtaler i forhold til mediebyråer. Ifølge hjemmesidene deres har ANFO

*"utviklet egne standardavtaler for samarbeid med reklamebyrå, mediebyrå og filmprodusent. Disse avtalene sikrer at begge parter interesser ivaretas på en balansert måte og forebygger derved unødvendige konflikter. Avtalene omfatter bl.a. annonsørens ubegrensede rett til det reklamemateriellet man har kjøpt og betalt for."*

I tillegg har ANFO

*"utviklet anbefalte opplegg for valg av reklamebyrå og valg av mediebyrå hvor avtalene og avtaleforhandlingene inngår som en viktig del."*

Det er grunn til å tro at disse anbefalingene og retningslinjene fra bransjeorganisasjonene ikke er uten betydning for konkurransen i mediebransjen.

Bransjeorganisasjonene er til for å ivareta sine medlemmers interesser, og ikke for å fremme sunn konkurranse mellom medlemmene. Når en stor andel av konkurrentene i et marked er tilsluttet samme bransjeorganisasjon, kan det ligge til rette for utøvelse av kollektiv markedsrett gjennom bransjeorganisasjonen. For eksempel kan retningslinjen nevnt ovenfor om at MIO "når det er hensiktsmessig kan forhandle felles innkjøpsvilkår", være konkurransehennende.

Og når det i tillegg presiseres at det enkelte mediebyrå etter at en slik felles avtale er inngått, ikke overfor medieleverandør skal søke å avtale særlige provisjons- eller godtgjørelsevilkår knyttet til en enkelte annonsør, kampanje eller lignende, eller med henvisning til det enkelte mediebyrås relative størrelse, kan dette ha konkurransebegrensende elementer i seg. Priskonkurranse mellom mediene kan føre til lavere priser for annonsørene. Det er generelt tvilsomt om det er samfunnsøkonomisk effektivt å tillate prissamarbeid mellom store aktører (som det er på mediemarkedet) selv om det påstås at prisene som enkelte kunder må betale kan

gå ned som følge av samarbeidet. Det er en klar risiko for at slikt samarbeid begrenser konkurransen i markedet.<sup>13</sup> Om man tillater samarbeid om priser i mediebransjen, må man i tillegg forsvare hvorfor dette kan tillates akkurat i mediebransjen, men ikke i andre bransjer som rabattkonkurranse forekommer. Det er verdt å merke seg at Konkurrentverket i Sverige ikke ga unntak for et lignende samarbeid mellom mediene i forhold til mediebyråene om felles priser på formidling av annonser, informasjon og betalingsgaranti. Konkurrentverkets begrunnelse var nettopp det er en risiko for at samarbeid om priser begrenser konkurransen.<sup>14</sup>

### 3.3 Oppgjørssystemets ineffektivitet

Gjennomgangen av markedsstrukturen ovenfor viser at det er mye som taler for at mediebyråer og medier har betydelig markedsrett, og at dette kan gi opphav til samfunnsøkonomisk ineffektiv ressursallokering. Samtidig gir også oppgjørssystemet i seg selv opphav til ineffektiv ressursallokering, trolig av stor betydning. Oppgjørssystemet som benyttes mellom annonsører, mediebyråer og medier gir nemlig opphav til en rekke ulilke interesse- og lojalitetskonflikter.

I avsnitt 3.2.4 argumenterte vi for at mediebyråene i større grad enn annonsørene har kjøperrett. Siden annonsørene står overfor medier med selgerrett, ville det vært effektivt om mediebyråene på vegne av annonsørene brukte sin kjøperrett til å forhandle med mediene. Oppgjørssystemet gir imidlertid ikke mediebyråene incentiver til å utnytte sin kjøperrett fullt ut. Årsakene til dette skal vi se nærmere på i dette delkapitlet.

I vedlegg 1 har vi gitt en teknisk fremstilling av oppgjørssystemet, der vi har uttrykt mediets inntektsfunksjon, mediebyråets inntektsfunksjon og annonsørens kostnadsfunksjon. Vi har også vist et eksempel på interessekonflikt som følger av disse inntekts- og kostnadsfunksjonene. I dette avsnittet beskriver vi systemet og dets virkninger, uten å vise disse matematisk. Vi setter imidlertid opp en forenklet versjon av mediebyråets inntektsfunksjon. Denne er gitt i ligning (1).

Prisen som annonsøren må betale for annonsering avhenger av flere faktorer.<sup>15</sup> Disse faktorene kan variere noe fra avtale til avtale. For eksempel finnes det flere forskjellige oppgjørssystemer mellom mediebyrå og annonsør. De mest alminnelige er *kapitalkostnad* (som regnes i prosent av medieomsetningen) og *ekspedisjonsgebyr* (som er et kronebeløp per innrykning/ekspedisjon). Det finnes avtaler som bare benytter en av delene, og avtaler som opererer med en kombinasjon av de to.

---

<sup>13</sup> Begrunnelsen for samarbeidet, nemlig at samarbeidet vil lede til lavere listepreiser, er ikke nødvendigvis uten betydning. Det kan vises ved hjelp av økonomisk teori at små kunder som ikke har mulighet til å forhandle frem store rabatter kan påvirkes negativt gjennom høyere listepreiser når det forekommer en betydelig rabattkonkurranse mot storkunder. Å redusere mulighetsrommet for rabattkonkurranse og derigjennom prisforskjellene mellom ulike kunder, kan derfor i enkelte tilfeller være effektivt, se R.A. Winter, 1997, Colluding on relative prices, RAND Journal of Economics, Vol 28(2), s. 326-344. Dette er imidlertid langt fra et generelt resultat, og effekten kan like gjerne være negativ.

<sup>14</sup> Konkurrentverkets avgjørelse Dnr 1256/93 av 30. desember 1997.

<sup>15</sup> Se Tabell 2.4 for en oversikt.

Det eksisterer også forskjellige måter som mediebyrået blir godtgjort for forhandlinger med mediet. I enkelte tilfeller mottar mediebyrået en andel av oppnådd rabatt over et visst nivå, alternativt til at byråene mottar et timehonorar.

Nettoprisen som *annonsøren* betaler avhenger av listeprisen hos det medium som annonseplass kjøpes, med fratrukk for de rabatter som mediebyrået forhandler frem for annonsørens regning og medieprovisjonen (når denne blir betalt tilbake i form av returprovisjon) som mediebyrået forhandler frem for egen regning. Forskjellen mellom rabatter og medieprovisjonen, er at medieprovisjonen er mediebyråspesifikk selv om den i sin helhet videreføres til annonsøren, mens rabatten er kundespesifikk. I tillegg betaler annonsøren en godtgjørelse for kapitalkostnader hos mediebyrået, som oftest gjennom et prosentvis påslag på nettoprisen for annonsen. Til slutt kommer godtgjørelse til mediebyrået for kostnader som er uavhengig av nettoprisen på annonseplassen. Den totale kostnaden for annonsøren øker dersom listeprisen, kapitalkostnader eller andre kostnader til mediebyrået øker, mens kostnadene reduseres med økte rabatter og jo større andel av medieprovisjonen som tilfaller annonsøren. Annonsørens kostnadsfunksjon er vist i ligning (2) i vedlegg 1.

*Mediet* får inntekter fra annonsøren gjennom deres kjøp av annonser. Når salget av annonseplass skjer via et mediebyrå avhenger mediets inntekt av annonsens listepris, størrelse på rabatten, medieprovisjonen, informasjonsgodtgjørelsen, depositumsgodtgjørelsen, marginalkostnaden og godtgjørelse til mediebyrå for eventuelle andre kostnader. Inntekten øker med listeprisen, men reduseres med alle de andre faktorene. Mediets inntektsfunksjon er uttrykt i ligning (3) i vedlegg 1.

*Mediebyråets* inntekt avhenger av størrelsen på informasjonsgodtgjørelsen, depositumsgodtgjørelsen og medieprovisjonen som betales av mediet, og godtgjørelsen for kapitalkostnadene som betales av annonsøren. Disse tre faktorene avhenger igjen av bruttoprisen og rabattene som annonsøren oppnår. I tillegg kommer inntekter som ikke avhenger av annonseprisen, og som annonsøren betaler direkte til mediebyrået (rådgivning, forhandlinger, ekspedisjonsgebyr). Et fullstendig uttrykk for mediebyråets inntektsfunksjon er gitt i ligning (4) i vedlegg 1, men kan forenklet uttrykkes som i ligning (1) nedenfor. Profitten er gitt ved

$$\Pi = P(1-r)(a+i+d)q + R - cq - F \quad (1)$$

der  $P$  er listeprisen på annonsen,  $r$  er størrelsen på rabatten som oppnås (i prosent),  $a$ ,  $i$  og  $d$  er prosentsatsene for henholdsvis medieprovisjonen, informasjonsgodtgjørelsen og depositumsgodtgjørelsen som mediet betaler til mediebyrået,  $q$  er antall enheter (for eksempel antall spaltemillimeter),  $R$  er inntekter fra annonsøren som ikke avhenger av annonseprisen,  $c$  er mediebyråets kostnad for å få gjennomført transaksjonen mellom annonsør og medium og  $F$  er mediebyråets faste kostnader.

For mediebyrået reduseres inntekten når rabatter og marginalkostnader øker, men inntekten øker med alle andre komponenter. I de tilfellene der hele medieprovisjonen blir tilbakeført til annonsøren endres ikke mediebyråets inntekt med

endringer i medieprovisjonen.<sup>16</sup> Hvis hele eller deler av medieprovisjonen går til mediebyrået, øker inntekten med provisjonen. Dette kan vises ved å komplisere uttrykket noe, og dette har vi gjort i ligning (4) i vedlegg 1.

Vi er nå klare til å se nærmere på hvilke interessekonflikter og incentiver som oppgjørssystemet gir opphav til.

### **3.3.1 Interesse- og lojalitetskonflikter som følge av oppgjørssystemet**

Opgjørssystemet i mediebransjen gir opphav til interesse- og lojalitetskonflikter. I dette kapitlet går vi gjennom hvorfor de ulike konfliktene oppstår.

#### **Utgangspunkt**

I enhver handel er det interessekonflikter mellom kjøper og selger. Enkelt sagt ønsker kjøper høyest mulig kvalitet til lavest mulig pris, mens selger ønsker høyest mulig pris på lavest mulig kvalitet. I et marked der kjøpere og selgere møtes direkte, og kjøperen betaler selgeren direkte for den varen eller tjenesten som omsettes, vil interessekonfliktene lede til forhandlinger som medfører en pris og kvalitet som man er enige om. Hvis man ikke blir enige, blir det ingen handel.

I markedet for mediebyråtjenester betales ikke mediebyrået fullt ut av annonsøren, men i stor grad av mediene, som ikke etterspør de mediebyråtjenester som annonsøren etterspør. Det innebærer at interessekonflikter mellom annonsører og mediebyrå kan lede til annonsøren ikke oppnår den samme prisen og kvaliteten på mediebyråtjenesten, som han ville gjort dersom annonsøren betalte tjenesten direkte. I slike tilfeller kan derfor interessekonflikter lede til ineffektivitet.

For å kartlegge hvilke interessekonflikter som kan oppstå, har vi nedenfor satt opp hva en rasjonell annonsør og hva et rasjonelt mediebyrå ønsker å oppnå. Vi vil påpeke at analysen er partiell og at den ikke har til formål å finne likevektsløsninger gjennom å løse aktørens ulike profittmaksimeringsproblemer. Likevel kan man av analysen se hvilke incentiver oppgjørssystemet gir de ulike aktørene.

#### *Hva ønsker annonsøren å oppnå?*

Annonsøren er interessert i å få så gode råd som mulig til en lavest mulig kostnad. Hvis reklamebudsjettet er gitt, ønsker annonsøren best mulige råd, så mye annonseplass som mulig og en så høy kvalitet som mulig for disse pengene.

Gode råd forutsetter at mediebyrået i så stor grad som mulig er

- uavhengig av mediene
- har kontakt med alle mediene
- har kunnskap om mediens "kvalitet" (antall og type lesere/seere/lyttere på ulike tidspunkt, geografisk nedslagsfelt osv.).

---

<sup>16</sup> Det kan likevel tenkes at medieprovisjonen påvirker mediebyråets inntekt indirekte, selv om den i sin helhet tilbakeføres til annonsøren. Høy medieprovisjon reduserer mediets inntekter. Reduserte inntekter må mediet ta igjen i form av høyere priser/lavere rabatter på annonseplass. Høyere priser på annonseplass øker mediebyråets inntekter gjennom informasjons- og depositumsgodtgjørelsen.

Annonsøren får lavere kostnader til markedsføring, eller høyere kvalitet for gitt kostnad, alt annet likt, hvis

- ekspedisjonsgebyret og godtgjørelsen for kapitalkostnader, forhandlingskostnader og rådgivningskostnader reduseres
- nettoprisen som skal betales til mediet reduseres
- returprovisjonen er så høy som mulig.

*Hva ønsker mediebyrået å oppnå?*

Mediebyrået er interessert i å maksimere sin profitt. Alt annet likt øker mediebyrået sin inntjening hvis

- Procentsatsen på informasjonsgodtgjørelsen øker
- Procentsatsen på depositumgodtgjørelsen øker
- Medieprovisjonen øker
- Ekspedisjonsgebyret og godtgjørelsen for kapitalkostnader, forhandlingskostnader og rådgivningskostnader øker
- Nettoprisen som annonsøren betaler til mediet øker
- Flere annonsører velger dette mediebyrået.

Noe av det annonsøren ønsker å oppnå, at mediebyrået har kontakt med alle medier og at de har gode kunnskaper, er ikke gjenstand for noe interessekonflikt mellom annonsør og mediebyrå. Heller ikke at mediebyrået ønsker flest mulig annonsører er gjenstand for noen interessekonflikt. Dessuten er det ikke alle interessekonflikter som medvirker til ineffektivitet. Dette gjelder fastsettelsen av ekspedisjonsgebyret og kostnader til bruk av rådgivning, som bestemmes direkte mellom kjøper (annonsør) og selger (mediebyrå).

Andre ting annonsøren ønsker å oppnå derimot, at mediebyrået er uavhengig av mediene, at forhandlingskostnader og kapitalkostnader blir så lave som mulig og at nettoprisen på annonsene blir så lav som mulig, er gjenstand for uheldige interessekonflikter. Årsaken er at mediebyrået har interesser som peker i andre retninger enn annonsøren, samtidig som det er mediebyrået i større grad enn annonsøren som er med å påvirke priser, rabatter og provisjoner. Nedenfor ser vi nærmere på disse interessekonfliktene.

### **Prinsipal-agent-problemer**

Det faktum at mediebyrået engasjeres og godtgjøres både av annonsøren og av mediet, gjør at det oppstår et dobbelt prinsipal-agent-problem, der annonsøren og mediet er prinsipaler og mediebyråene er agenter for begge parter. Som prinsipal er både annonsøren og mediet interesserte i at agenten legger ned så mye ressurser som mulig på en måte som er i den respektive parts interesse. I kapittel 2 pekte vi på de problemer som oppstår når principalen eller oppdragsgiveren (her annonsøren eller mediet) ikke kan observere hvor mye agenten (her mediebyrået) anstrenger seg for å tilby et best mulig produkt til oppdragsgiveren. En annen måte å si dette på er at oppdragsgiveren ikke kan kontrollere kvaliteten på den tjenesten som agenten tilbyr. Når dette er tilfelle ligger det i principalens interesse å utarbeide en kontrakt som gir mediebyrået incentiver til å legge ned mye

ressurser, såkalt incentivkontrakt. Økonomisk teori viser at provisjoner kan gi agenten de incentiver som prinsipalen er interessert i.

På mediemarkedet er det i prinsippet bare én type provisjon, nemlig en provisjon som baserer seg på annonseprisen og som mediebyrået mottar fra det mediet som annonsøren blir formidlet til. Fordi oppgjørssystemet er bygget opp på en slik måte at mediebyrået får inntekter både fra annonsører og medier, følger det automatisk at begge principalers interesse ikke kan tilfredsstilles gjennom en incentivkontrakt. Det kan argumenteres for at provisjonsordningen i mediebransjen gir mediebyrået incentiv til å handle i mediets interesse, på tross av at det er annonsøren som er mediebyråets oppdragsgiver. Dette har vi vist matematisk i vedlegg 1.

Hvis vi ser på situasjonen slik den var tidligere, nemlig at mediebyrået mottok hele provisjonen uten at den ble videreført til annonsøren, medførte en økning i provisjonen, alt annet likt, en økning i mediebyråets inntekt. Siden provisjonen beregnes ut fra nettoprisen, har ikke mediebyrået direkte incentiv til å forhandle frem høye rabatter for annonsørens regning, fordi høyere rabatter gir lavere inntekter for mediebyråene og fordi det krever mer av mediebyrået å forhandle seg frem til rabatter.<sup>17</sup> Oppgjørssystemet ivaretar dermed mediens interesser, selv om mediet ikke kan observere hvor mye ressurser mediebyrået legger ned for mediet.

Videre gir provisjonsordningen mediebyrået incentiv til å lede annonsøren til det mediet som har de høyeste nettoprisene. Det betyr med andre ord at provisjonsordningen ikke gir mediebyrået incentiv til å forhandle frem høye rabatter for annonsøren.

I dagens system, der hele medieprovisjonen ofte tilbakeføres til annonsøren, inngår ikke medieprovisjonen i mediebyråets inntekt. I en slik ordning forsvinner incentivene for mediebyrået til å handle i mediets interesse som følge av medieprovisjonen. At medieprovisjonen ikke lenger tilfaller mediebyrået, betyr imidlertid ikke at mediebyrået ikke lenger har incentiv til å handle i mediens interesse. Årsaken til dette er at også de andre godtgjørelsene er basert på annonsens nettopris. Dette er vist i vedlegg 1.

Informasjonsgodtgjørelsen og depositumgodtgjørelsen gir nøyaktig det samme incentivet for mediebyrået å handle i mediets interesse som medieprovisjonen. Disse har nemlig den samme utformingen som medieprovisjonen, ettersom de på nøyaktig tilsvarende måte er basert på annonsens nettopris. Det som skiller effektene er imidlertid prosentsatsene. Dette kan forklare hvorfor man på 90-tallet innførte informasjonsgodtgjørelsen ("informasjons- og garantigodtgjørelsen") som erstatning for at annonsørene krevde medieprovisjonen tilbakeført til seg selv. På den måten forstod mediebyråene å bli kompensert av mediene, og de samme incentivene som medieprovisjonen ga ble opprettholdt.

---

<sup>17</sup> Dette betyr ikke at mediebyrået ikke i det hele tatt vil forhandle frem rabatter på vegne av annonsøren. De er tvunget til å gjøre det om de ikke skal miste kunder til andre mediebyråer eller til direkte salg, men incentivene begrenses av at mediebyråets inntjening blir lavere. Det kan dessuten være vanskelig for annonsørene, på grunn av informasjonsasymmetrien og de heterogene produktene i markedet, å avsløre hvor god kvalitet de har fått for den prisen de betalte for annonsekampanjen. Dette gjør at mediebyråene ikke nødvendigvis mister en kunde selv om byrået ikke har tilbudt det beste produktet.

Mellom annonsører og mediebyråer er det ingen provisjonsordning som gjør at mediebyråene har incentiv til å forhandle frem så lave priser som mulig. Likevel forhandler mediebyråene frem rabatter for annonsørene som ofte er høyere enn de rabatter som annonsørene selv kan forhandle frem om de kjøper annonseplass direkte av mediene. Disse rabattene tilfaller som regel annonsørene i sin helhet, selv om det i enkelte tilfeller inngås avtaler om at mediebyrået skal få en viss del av rabattene som oppnås.

En økning i rabatten reduserer mediebyråets inntekt gjennom lavere godtgjørelse fra mediet, fordi godtgjørelsen er basert på nettoprisen. Det finnes dermed ingen elementer i oppgjørssystemet som gir mediebyrået incentiv til å handle i annonsørens interesse. Merk at kapitalgodtgjørelsen også er basert på nettoprisen. Denne gir derfor heller ikke mediebyrået incentiv til å holde rabattene nede. En måte som kan redusere denne negative effekten for annonsøren, er å la mediebyrået få en del av den rabatten som forhandles frem.

At mediebyrået får en del av rabatten kan imidlertid også ha uheldige konsekvenser. Det kan gi mediebyråene incentiv til å velge/anbefale medier med høy bruttopris og høye rabatter, uten at dette mediet nødvendigvis er det mest effektive.<sup>18</sup>

### **Mediebyråets dobbeltrolle skaper interesse- og lojalitetskonflikter**

Med bakgrunn i diskusjonen ovenfor er det ganske klart at dagens oppgjørssystem åpner for interesse- og lojalitetskonflikter. Opphavet til interessekonfliktene er mediebyråets dobbeltrolle, nemlig at byrået blir godtgjort både av annonsører og medier. Nedenfor gjør vi rede for de konfliktene som oppstår.

*Annonsøren vil ha annonseprisen (nettoprisen) ned, men mediebyrået tjener på at den er høy*

Annonsøren har interesse av at nettoprisen på sin markedsføring er så *lav* som mulig. Oppgjørssystemet er utformet slik at mediebyrået har interesse av at nettoprisen skal være så *høy* som mulig, fordi informasjonsgodtgjørelsen, depositumsgodtgjørelsen og medieprovisjonen fra mediet til mediebyrået blir beregnet som en prosentsats av nettoprisen. Dessuten blir gebyret annonsøren betaler til mediebyrået som kompensasjon for kapitalkostnader beregnet som en prosentsats av nettoprisen.

Siden det ved bruk av mediebyrå er mediebyrået som forhandler frem rabatter på vegne av annonsøren, medfører denne interessekonflikten at mediebyråene ikke har interesse av å presse mediene så hardt som de kanskje har forhandlingsmakt til. For annonsøren innebærer en redusert rabatt høyere kostnader, og dermed kan interessekonflikten medføre en ineffektiv prisfastsettelse.

*Konflikt mellom ønsket om økte godtgjørelser og ønsket om uavhengighet*

Siden mediebyrået isolert sett ønsker så høy informasjonsgodtgjørelse, depositumsgodtgjørelse og medieprovisjon som mulig, har de incentiv til å lose annonsørene til de mediene som tilbyr de høyeste godtgjørelsene. Det er også

---

<sup>18</sup> Se avnittet "Andre interessekonflikter" nedenfor.

grunn til å tro at mediene vil bruke disse godtgjørelsene for å tiltrekke seg annonsører gjennom mediebyråene.

Konkurranse mellom mediene om å tilby de høyeste godtgjørelsene medfører at uavhengigheten mellom mediebyrå og medium svekkes. Dermed får ikke annonsøren nødvendigvis de beste rådene av mediebyrået. Av mediebyråets profittfunksjon som er gitt i ligning (1) ovenfor, fremgår det også at mediebyrået har interesse av, alt annet likt, å lose annonsøren mot det mediet som har høyest bruttopris (listepriis). Dette skaper ytterligere problemer med uavhengigheten.

Som vi har vært inne på tidligere er det imidlertid ikke slik at konkurranse om å tilby de høyeste godtgjørelsene er samfunnsøkonomisk mindre effektivt enn en situasjon med samarbeid om disse godtgjørelsene. Det bør også poengteres at høye godtgjørelser fra mediene til mediebyråene gir sistnevnte muligheter til å tilby lavere priser til annonsørene. Dette kan være en grunn til ikke å tillate slikt samarbeid.<sup>19</sup>

### **Interessekonflikt i forhold til forhandlingskostnader og rådgivningskostnader**

Vi har vist at mediebyrået ikke har incentiv til å forhandle frem så høye rabatter som mulig, fordi dette påvirker godtgjørelsene mediebyrået får fra mediet (og fra annonsøren). Det at mediebyrået får en godtgjørelse for den tiden som legges ned i forbindelse med forhandlinger med mediet, medfører imidlertid trolig at annonsøren får høyere rabatter enn hva som ellers ville vært tilfelle. Oppgjørssystemet er likevel ikke utformet slik at mediebyrået får større kompensasjon jo høyere rabatter som oppnås, ettersom det ikke finnes noen direkte kobling mellom rabattene og timebetalingen. Annonsøren risikerer derfor å betale en for høy godtgjørelse til mediebyrået, særlig med tanke på at slike incentivkontrakter jo finnes mellom mediebyrået og mediet.

Vi har også vist at oppgjørssystemet gir incentiver som påvirker uavhengigheten til forskjellige medier. Annonsøren risikerer derfor at prisen han betaler for rådgivning og for at mediebyrået skal forhandle frem den beste avtalen, er for høy i forhold til "kvaliteten" annonsøren oppnår.

#### *Graden av informasjonsasymmetri og konkurranse har betydning for interesse- og lojalitetskonfliktene*

De interesse- og lojalitetskonflikter som oppstår som følge av oppgjørssystemet påvirkes naturligvis av graden av informasjonsasymmetri mellom aktørene og konkurransen i markedene for annonsering. Dersom det er sterk konkurranse og liten informasjonsasymmetri kan ikke mediebyråene handle i strid med annonsørens interesser. For det første får ikke mediebyrået noen inntjening hvis den ikke klarer å tiltrekke seg annonsører. Det betyr at mediebyrået må tilby bedre eller like gode betingelser som sine konkurrenter, og et mediebyrå som kan forhandle frem høye rabatter har derfor en konkurransefordel.

---

<sup>19</sup> Samarbeid om provisjonssatser er diskutert i avsnitt 3.2.5.

Det samme gjelder i spørsmålet om uavhengighet. Det mediebyrået som gir de beste rådene sett fra annonsørens synspunkt, kommer til å få flest kunder. I mange markeder er det essensielt for mellommenn og kunne vise til et godt renommé, og dette gjelder ikke minst for mediebyråer. Feilaktige råd og anbefalinger kan resultere i mediebyrået mister fremtidig salg. Konkurransen fra andre mediebyråer og økt kunnskap hos annonsørene gjør et godt rykte enda viktigere og begrenser mulighetene til ikke å handle i annonsørens interesse.<sup>20</sup>

Det som er viktig å understreke er at dagens oppgjørssystem ikke fullt ut gir incentiv for mediebyrået til å handle i annonsørens interesse, på tross av at det er annonsøren som er oppdragsgiver. Interessekonfliktens størrelse avhenger av informasjonsasymmetrien og graden av konkurranse. Jo større informasjonsasymmetri i annonsørens disfavør og jo svakere konkurransen er mellom mediebyråene (og i forhold til direktesalg fra mediene), desto større er interesse- og lojalitetskonflikten og desto mindre effektiv blir ressursallokeringen.

Strukturen i det norske mediemarkedet der konsentrasjonen er relativt sterk både blant mediebyråer og medier, og etableringshindringene er betydlige, taler for at oppgjørssystemet har negative effekter på ressursallokeringen. Asymmetrisk informasjon og manglende innsyn for annonsøren i hvilke avtaler mediebyrået har med mediene, forsterker de negative effektene ytterligere. Det foreligger en klar risiko for at annonsører som relativt sjelden etterspør annonseplass, og som derfor kan forventes å ha liten informasjon om markedet, ikke oppnår en like god kvalitet og/eller like lav pris på sin annonsering som i en situasjon med et alternativt oppgjørssystem.

### **Andre interessekonflikter**

I kostnads- og profittfunksjonene som vi har satt opp i vedlegg 1, har vi ikke tatt eksplisitt hensyn til at det er en sammenheng mellom på den ene side nivået på listepriene og på den andre rabatter, provisjoner og godtgjørelser. Det kan være slik at høye rabatter og provisjoner medfører økte listepriener på en måte som ikke er forenelig med effektiv ressursallokering. Det var på grunn av dette Konkurransetilsynet i 2002 godkjente samarbeidet mellom mediene om en felles medieprovisjonssats.<sup>21</sup> Som det argumenteres for i avsnitt 3.2.5 er det imidlertid langt fra sikkert at et samarbeid om å holde provisjonene på samme nivå ville vært mer effektivt.

## **3.4 Oppsummering**

Mediemarkedet er konsentrert, enten man kommer til at mediene og mediebyråene opererer i samme relevante marked eller at man kommer til at de er i separate relevante markeder. De formelle etableringshindringene ser ikke ut til å være uoverkommelige, men det er betydelige markedsmessige etableringshindringer. Enkelte større aktører har en viss kjøpermakt, noe som resulterer i at disse kan oppnå høyere rabatter enn mindre aktører, både når de går via mediebyrå og når

---

<sup>20</sup> Se referenser i Curti, H. (2003), Agents and Brokers as Intermediaries: Their regulation in Germany, German working Papers in Law and Economics, paper 17.

<sup>21</sup> Konkurransetilsynets vedtak V2002-33 Mediebedriftenes Landsforening. Dispensasjonen ble påklaget av ANFO til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, som opphevet vedtaket.

de går direkte. Det er betydelig informasjonsasymmetri i markedet, der det typiske er at annonsøren har minst informasjon, mens mediet og mediebyrået har vesentlig mer informasjon. Informasjonsasymmetrien gir mulighet til å utøve ensidig markedsrett, og hadde dermed gitt effektivitetsproblemer selv om det hadde vært lavere konsentrasjon i markedet.

Incentivene som ligger i dagens oppgjørssystem skaper interesse- og lojalitetskonflikter mellom aktørene i bransjen og medfører dermed en ineffektiv ressursallokering. Analysen av konkurransesituasjonen i mediebransjen viser at det kan være grunn til å regulere markedet for å oppnå en bedre ressursallokering. Det er først og fremst oppgjørssystemet som bør endres for å bedre ressursallokeringen. Hvilke endringer som ECON anser mest hensiktsmessige redegjøres for i neste kapittel.

## 4 Forslag til regulering av markedet<sup>22</sup>

Resultatet av ECONs analyse viser at dagens oppgjørssystem mellom annonsører, mediebyråer og medier er konstruert på en slik måte at det med stor sannsynlighet leder til en ineffektiv ressursallokering. Det viktigste tiltaket som kan gjennomføres i dette markedet er derfor en forandring i oppgjørssystemet.

Opgjørssystemet må konstrueres på en slik måte at det i minst mulig grad skaper lojalitetskonflikter mellom annonsøren og mediebyråene, samtidig som det reduserer sannsynligheten for prissamarbeid. Nedenfor kommer vi med forslag til endringer som ivaretar disse hensynene.

### 4.1 Alternative former for regulering

ECON har i sin økonomiske analyse konkludert med at mediebyråenes oppgjørssystemer i markedet for profesjonell annonsering leder til ineffektiv ressursallokering. Det er derfor en presumsjon for at mediebyråenes oppgjørspraksis hindrer effektiv bruk av samfunnets ressurser i strid med forbrukernes interesser, jf. konkurranseloven (krrl.) § 1.

Det er særlig pekt på at informasjonsasymmetrien er en kilde til markedsrett, og at mediebyråene ideelt sett bare bør få utbetalt vederlag fra annonsørene og ikke av mediene for å forhindre misbruk av denne markedsretten.<sup>23</sup> I det følgende gjennomgår vi ulike virkemidler som kan være egnet til å sikre større grad av informasjonssymmetri og dermed samfunnsøkonomisk effektive konkurransevilkår i mediebransjen. Vi vurderer først effektene av å la bransjen regulere seg selv. Deretter vurderer vi hvilke hjemler som kan benyttes for en offentlig regulering i mediebransjen og hvordan en eventuell slik regulering kan utformes.

#### 4.1.1 Bransjeregulering

Egenregulering gjennom bransjeorganisasjoner leder i de fleste tilfeller til koordinering av vilkår mv. fordi det "tvinger" aktørene til aktivt å diskutere og samordne ulike former for betingelser.

---

<sup>22</sup> Dette kapitlet er utarbeidet i samarbeid med advokatfirmaet Schjødt.

<sup>23</sup> Markedsrett er ikke "dominerende stilling" i krrl. § 11s forstand, men er av ECON brukt i en rent økonomisk kontekst løsrevet fra den rettslige standarden.

Utgangspunktet er derfor at denne form for regulering leder til større sannsynlighet for samforstand og kollektiv dominans enn i markeder hvor det ikke foreligger bransjepålagt regulering, og hvor konkurransen er basert på friere markedsprinsipper uten nær og organisert kontakt mellom konkurrentene og ”motpartsorganisasjoner”.

Dersom man først velger å regulere markedet for mediebyråvirksomhet anbefales alene av denne grunn at bransjen selv *ikke* regulerer sin virksomhet. Overordnede pålegg fra lovgiver sørger normalt for større gjennomsiktighet, bedre forutberegnelighet og mer effektiv mulighet for håndheving og sanksjonering enn ved bransjens egenregulering.

I Sverige skjedde det en selvregulering av bransjen i 1998/1999 som følge av at Konkurrensverket i slutten av 1997 ikke tillot samarbeidsavtalen om felles godtgjørelser, provisjoner og så videre. Selvreguleringen skjedde gjennom et policydokument som representanter for annonsørene, mediene og mediebyråene har undertegnet. Dokumentet stiller opp 11 punkter som skal regulere forretningsforholdene mellom de ulike aktørene. Det dreier seg først og fremst om å klargjøre mediebyråets rolle som annonsørens representant, øke innsynet i mediebyråenes virksomhet og klargjøre ansvarsforhold. Det ble blant annet avtalt begrensninger i muligheten for mediebyråer til å få oppgjør både fra annonsør og medium.

ECON har vært i kontakt med en representant for mediebyråene i Reklamförbundet i Sverige, som tidligere også har sittet i ledelsen i Annonsörföreningen. Han forklarer at det var Annonsörföreningen som på 90-tallet satt i førersetet for å forandre oppgjørssystemet. Bakgrunnen for annonsørenes engasjement var at det gamle systemet var svært uoversiktlig for annonsørene og gjorde det vanskelig å sammenligne priser hos de ulike mediebyråene. For Annonsörföreningen var det to ting som var viktig å få på plass for å øke transparensen i markedet: ett *felles oppgjørssystem* som skulle benyttes uansett mediebyrå og *økt innsyn* i mediebyråenes virksomhet.

Effekten av bransjens egenregulering i Sverige er vanskelig å kvantifisere, men basert på ECONs vurdering av det norske oppgjørssystemet i kapittel 3.3, har trolig endringene i Sverige ledet til en mer effektiv utnyttelse av ressursene enn tidligere. En klar fordel med bransjereguleringen som skjedde i Sverige, var at alle parter var involvert, og at det ikke bare var for eksempel mediene som samarbeidet om å endre systemet. Likevel er det som nevnt ovenfor alltid en risiko for at bransjens selvregulering legger forholdene til rette for samforstand og kollektiv dominans, og dermed ikke blir like effektiv som en offentlig regulering. Vi anbefaler derfor ikke at bransjen regulerer seg selv.

#### **4.1.2 Offentlig regulering**

Krrl. §§ 10 og 11 setter, på samme måte som for andre foretak, skranker for mediebyråenes virksomhet. Disse legale skranker er likevel ikke særlig godt egnet til å regulere eller motvirke den oppgjørs- og avregningspraksis som har utviklet seg innen medieformidlingsbransjen. Grunnene til dette gjennomgås i det følgende.

Intet mediebyrå innehar alene en dominerende markedsstilling etter krrl. § 11. Det er også vanskelig å påvise at det foreligger kollektiv dominans. Bestemmelsen er derfor lite egnet til å regulere aktørenes markedsadferd.

Som mindretallet i lovutvalget påpekte<sup>24</sup> er det slik at ”selv om det saklige virkeområdet for en forbudsbestemmelse tilsvarende EØS-avtalen artikkel 54 i hovedsak vil tilsvare virkeområdet for gjeldende § 3-10 i konkurranseloven, så vil dagens § 3-10 i enkelte relasjoner gå lenger og være mer fleksibel enn et forbud mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling. En forbudsbestemmelse tilsvarende artikkel 54 kommer kun til anvendelse overfor aktører som har en dominerende stilling i markedet.” Krrl. § 11 forbyr ikke markedsskadelig atferd når det ikke kan påvises markedsdominans.

Samtidig er det slik at krrl. § 10 omfatter avtaler, vilkår og praksis mellom foretak som merkbart påvirker konkurransen. Heller ikke denne bestemmelsen synes dekkende for å regulere mediebransjen på en hensiktmessig måte. For det første er det vanskelig å påvise noen – i konkurranserettslig betydning – samforstand mellom mediebyråene, selv om en kan peke på at bransjeorganisasjonene historisk har koordinert aktørenes opptreden – i alle fall partielt, jf. spesielt ECONs vurdering i avsnitt 3.2.5.

For det annet – og uavhengig av dette – er det likevel slik at enkeltstående avtaler mellom den enkelte annonsør og mediebyrå neppe merkbart vil påvirke konkurransen i strid med lovens formål. Et nettverk av avtaler vil imidlertid potensielt kunne lede til at vilkårene i bestemmelsen er oppfylt.<sup>25</sup>

Så lenge avtaleinngåelsen mellom formidler og annonsør er basert på reelle forhandlinger uten direkte eller indirekte påvirkning av bransjen eller bransjeorganisasjoner, vil det vanskelig kunne hevdes – på generelt grunnlag – at vilkårene etter krrl. § 10 er oppfylt og dekkes derfor ikke av forbudet. Slik vi ser det må det i så fall foreligge en klar samforstand mellom mediebyråene om å anvende denne type vilkår i alle kontraktsforhandlinger / standardavtaler. Dette reiser vanskelige bevisspørsmål og materielle tolkningsspørsmål.

På ovennevnte bakgrunn er det neppe avtaleforholdet mellom annonsør og mediebyrå som reiser de mest prinsipielle rettslige problemstillinger. Det vil først og fremst være avtalene mellom mediene og det enkelte mediebyrå som må gjøres til gjenstand for vurdering etter krrl. § 10, fordi det er disse avtalene som har virkning på den oppgjørsinformasjonsasymetri som foreligger på annonsørsiden. Spørsmålet er således om disse ulike nettverk av avtaler og enkeltstående (vertikale) avtaler er i strid med forbudet i krrl. § 10.

Avtalene kan som sådan, enkeltstående, vanskelig hevdes å *per se* begrense konkurransen i annonsemarkedet i strid med § 10. Tvert i mot skaper avtalene i seg selv et prispress mot mediene og konkurranse mediene imellom om å la seg tilby på best mulige vilkår. På den annen side er det i dag ikke opp til mediene å bestemme hvordan mediebyråene synliggjør de ulike former for rabatter som innvilges mediebyråene. Dette kan – som påpekt av ECON – klart skape incen-

---

<sup>24</sup> Ot.prp. avsnitt 6.4.8.

<sup>25</sup> Se for eksempel EF-domstolens dom i *Nestlé*.

tiver for mediebyråene til å velge medier ut fra det (skjulte) økonomiske vederlag de mottar fremfor det (åpne) vederlag som betales av annonsøren. Da annonsøren ikke kjenner mediebyråets totalvederlag, vil avtalene kunne virke samfunnsøkonomisk uheldig dersom en forutsetter at mediebyråene har en viss grad av markedsmakt i forhold til annonsørene.

Det er også et legitimt spørsmål hvorvidt provisjoner til mediebyråene kan hevdes å begrense konkurransen mellom mediebyråene eller fordyrer annonsørens totalkostnader. Det finnes ingen generell støtte for dette i økonomisk teori, og heller ikke etter det vi kjenner til i empiri, og virkningene er vanskelige å kvantifisere: Mediebyråenes totalprovisjon utgjør rabatter og godtgjørelser fra mediene som de selv beholder, i tillegg til betaling fra annonsørene.

Fra et rettsøkonomisk ståsted kan man etter ovennevnte stille spørsmål om hvorvidt det foreligger samfunnsøkonomiske ulemper ved å regulere oppgjørssystemene mellom annonsør og mediebyrå ved forskrift. Ved en avveining av de ulike hensyn synes det ikke umiddelbart å være vesentlige argumenter mot regulering annet enn hensynet til den alminnelige næringsfrihet. Regulering vil mest sannsynlig skape økt gjennomsiktighet i markedet, like konkurransemessige vilkår mellom mediebyråene, klarere prisstrukturer mv.

Noen nevneverdige ulemper – verken juridisk eller samfunnsøkonomisk sett – kan ikke sies å materialisere seg som resultat av sektorregulering av oppgjørssystemet mv. En generell forskriftsregulering med hjemmel i § 14 vil lede til at Konkurransetilsynet kan allokere ressurser til annen type markedsovervåkning mv. enn til å analysere konkrete og til dels kompliserte enkeltsaker ift. forbudsbestemmelsene i §§ 10 og 11. Fra et overvåkningsmessig perspektiv er regulering derfor mest sannsynlig et gode. For aktørene vil regulering dessuten medføre forutberegnelighet i alle ledd i verdikjeden.

I henhold til krrl. § 14 kan Kongen, ”dersom det er nødvendig for å fremme konkurransen i markedene, [...] ved forskrift å gripe inn mot vilkår, avtaler og handlinger som begrenser eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med lovens formål.” Det er et vilkår for å anvende bestemmelsen at det er nødvendig for å fremme konkurransen. Videre kan det bare gripes inn med forskrift mot vilkår avtaler og handlinger som begrenser eller er egnet til å begrense konkurransen i strid med lovens formål. Vi legger i det følgende til grunn at oppgjørspraksisen som mediebyråene benytter er konkurransebegrensende i strid med lovens formål.

Konkurranseloven § 14 er typisk ment brukt i markeder der det har utviklet seg en praksis som er konkurransebegrensende uten at forbudene i §§ 10 og 11 kommer direkte til anvendelse.<sup>26</sup> Som vi har kommet til ovenfor kan bestemmelsen også anvendes i markeder der et foretak, for eksempel et dominerende foretak, bryter § 11 og flere andre foretak nytter samme konkurransebegrensende forretningsmetoder uten å rammes av forbudene, fordi de ikke har en dominerende markedsstilling.

---

<sup>26</sup> Departementets vurdering i Ot.prp. avsnitt 6.6.8.

Slik vi ser det, er det marked som er beskrevet i denne rapporten nærmest et skolebokeksempel på et marked hvor det har utviklet seg en form for praksis som lovgiver henviser til i forarbeidene. Det synes derfor klart at krrl. § 14 gir tilstrekkelig hjemmel til å regulere markedet for mediebyråer.

Vi ser i hovedsak for oss to reguleringsbestemmelser som i innhold ligger nært opp til det mediebransjen i Sverige kom frem til gjennom sin egenregulering, omtalt i avsnittet ovenfor. De to bestemmelsene vil sammen, men også til en viss grad hver for seg, vil kunne være effektive for å nå de ønskede mål. Den første er å forby at mediebyråene får noen form for godtgjørelse fra mediene, og at annonsørene selv betaler fullt ut for alle de tjenester mediebyråene utfører. Den andre er å pålegge mediene/mediebyråene full informasjonsplikt om avregning i forhold til oppdragsgiver/annonsør.

### **Forbud mot å motta godtgjørelse fra to parter**

Ulempen med denne modellen er at mediebyråene – i alle fall teoretisk – kan miste noe av incentivet til å forhandle priser med mediene fordi rabattene ikke lenger kommer dem direkte til gode, og at annonsørene dermed indirekte kommer i en dårligere forhandlingsposisjon i forhold til mediene. Det er imidlertid ingen grunn til at mediebyrået ikke kan få en del av den fremforhandlede *rabatten* i forbindelse med oppgjøret mellom mediebyrået og annonsøren. Det som er viktig er at mediebyrået ikke (også) mottar *provisjon basert på annonseprisen*.

Lovgivningsteknisk er denne reguleringen svært enkel, og den materielle hovedbestemmelse kunne for eksempel utformes slik:

#### *Vederlag for medieformidlingstjenester*

*Mediebyrået kan kreve vederlag av oppdragsgiver på de vilkår som er avtalt mellom partene. Det kan ikke avtales at andre enn oppdragsgiveren skal betale vederlag til mediebyrået for medieformidlingstjenester.*

Forskriftens formål, definisjoner (omfang av tjenester som dekkes av forskriften mv.) må gjennomgås mer i detalj, men selve prinsippet er i seg selv enkelt å regulere.

### **Pålegg om innsyn i medienes og mediebyråenes virksomhet**

I tillegg til at man forbyr at andre enn oppdragsgiver kan betale vederlag til mediebyrået bør mediene/mediebyråene pålegges full informasjonsplikt om avregning i forhold til oppdragsgiver/annonsør.

En slik forskrift kan for eksempel utformes på følgende måte:

#### *Informasjonsplikt om avregning mellom mediebyråer og annonsører*

*Oppdragsgiver skal informeres om størrelsen på alle former for godtgjørelse som er ytet til mediebyrået fra mediene for hvert enkelt oppdrag. Informasjonen som gis fra mediebyrå til oppdragsgiver skal inkludere en nøyaktig oppstilling av alle former for direkte og indirekte rabatter, returprovisjoner og annen godtgjørelse som mediebyrået mottar fra mediene i tilknytning til oppdraget slik at nettoprisen klart fremgår. På*

*forespørsel fra oppdragsgiver har mediene som har levert annonsetjenester gjennom mediebyrå informasjonsplikt om nettoppiser gitt til mediebyrå – og om avtaler og praksis som, direkte eller indirekte, påvirker nettoppisen.*

For at en slik bestemmelse skal være effektiv, må det være en utvidet informasjonsplikt om virkningene av avtaler mellom mediene og mediebyråene for alle former for avtaler mellom mediebyråene. Alternativt kan det i kombinasjon med denne type regulering innføres et forbud mot alle former for skjulte rabatter mellom byråene og mediene. Denne reguleringsform krever en lovgivningsteknisk noe mer omfattende forskrift, og vil i praksis kunne være vanskeligere å avgrense og håndheve enn bare et rent forbud mot vederlag fra mediene til mediebyråene. Bestemmelsen om informasjonsplikt er i mindre grad inngripende i forhold til mediebyråenes nærings- og avtalefrihet.

### **4.1.3 Konklusjon og anbefaling**

Dersom det er ønskelig å minske informasjonsasymmetrien blant aktørene og øke gjennomsiktigheten i avregningen mellom aktørene, bør bransjen reguleres. Dersom bransjen reguleres bør dette skje ved offentlig myndighetsutøvelse fremfor selvjustis innen bransjen. Grunnen til dette er at bransjenormer og bransjeorganisasjoner i seg selv kan virke konkurransebegrensende og statisk i et marked hvor man søker å oppnå konkurranse. Ikke minst gjelder dette i forhold til nye aktører og potensielle konkurrenter som ikke er medlem av bransjeorganisasjonen. Forskriftsregulering med hjemmel i krrl. § 14 synes å være et egnet og forholdsmessig virkemiddel for å oppnå samfunnsøkonomisk effektiv ressursallokering.

Det kan tenkes flere alternative utforminger av reguleringen. Det minst inngripende vil være å kun forby mediebyråene å motta godtgjøresle fra mediene, uten å pålegge informasjonsplikt. Dette er imidlertid etter ECONs vurdering ikke den mest effektive reguleringen, fordi det kan også være andre bindinger mellom medier og mediebyråer som ikke har direkte sammenheng med transaksjonen, men som likevel kan gi mediebyrået ”gale” incentiver i forhold til annonsørene, og som annonsørene derfor bør gis innsyn i. ECON anbefaler at det utformes en forskrift som både (a) forbyr mediebyrået å motta enhver form for godtgjørelse fra mediene som ikke i sin helhet videreføres til annonsørene og (b) som pålegger mediebyråene å gi annonsøren innsyn i mediebyråenes avtaler om avregning med mediene.

# VEDLEGG 1: Teknisk beskrivelse av oppgjørssystemet

Vi gir her en teknisk beskrivelse av oppgjørssystemet som er omtalt og vurdert i rapporten. I funksjonene nedenfor har vi ikke tatt med alle varianter av elementer som kan inngå i oppgjørssystemet, men tatt med de elementene som ser ut til å være mest vanlige.

## Annonsørens kostnader

Annonsørens totale kostnader for annonseplass kan uttrykkes på følgende måte:

$$TK_j^A = P_i^M (1 - r_{ij}) [1 - (1 - x_s) a_i] (1 + k_{sj}) q_j + tR_s + E_s \quad (2)$$

der

- $TK^A$  = pris som annonsør må betale
- $P^M$  = listepriis hos mediet (som kan variere mellom medier)
- $r_{ij}$  = rabatt som mediebyrået klarer å forhandle frem for annonsørens regning (som kan være forskjellig fra medium til medium og for ulike annonsører)
- $(1 - x_s) a_i$  = medieprovisjonen som mediebyrået forhandler frem for egen regning, men som helt ( $x_s = 0$ ) eller delvis ( $x_s > 0$ ) tillfaller annonsøren.
- $k_{sj}$  = kapitalkostnader (som forhandles frem mellom annonsør og mediebyrå og derfor kan være ulike for ulike mediebyråer og for ulike annonsører)
- $R_s$  = oppgjør per time  $t$  for mediebyråets kostnader til rådgivning og forhandlinger som kan variere mellom mediebyråer
- $E_s$  = ekspedisjonsgebyr (som er et engangsbeløp og uavhengig av kostnad for annonseplass og timebruk)
- $q_j$  = antall enheter (for eksempel antall spaltmillimeter)
- Subindeks  $j$  indikerer forskjeller mellom annonsører (for eksempel avhengig av størrelse),  $i$  indikerer forskjeller mellom medier og  $s$  indikerer forskjeller mellom mediebyråer.

Nettoprisen som annonsøren betaler avhenger av listepriisen  $P^M$  hos det medium som annonseplass kjøpes, med fratrukk for de rabatter  $r_{ij}$  som mediebyrået forhandler frem for annonsørens regning og de medieprovisjoner  $a_i$  som mediebyrået forhandler frem for egen regning. Forskjellen mellom rabatter og medieprovisjoner er at medieprovisjoner er mediebyråspesifikke selv om den i sin helhet videreføres til annonsøren, mens rabatten er kundespesifikk. I tillegg betaler annonsøren en godtgjørelse for kapitalkostnader hos mediebyrået, som oftest gjennom et prosentvis påslag på nettoprisen for annonsen  $P_i^M (1 - r_{ij})$ . Til slutt kommer godtgjørelse til mediebyrået for andre kostnader,  $R_s$ , som er avhengig av hvor mye tid mediebyrået legger ned i forbindelse med hver transaksjon, men som er uavhengig av nettoprisen på annonseplassen.

## Mediets inntekter

Mediet får inntekter fra annonsøren gjennom deres kjøp av annonser. Når salget av annonseplass skjer via et mediebyrå kan mediets profitt uttrykkes ved følgende funksjon:

$$\Pi^M = P_i^M (1 - r_{ij})(1 - a_i)(1 - i_i)(1 - d_i)q_i - c_i q_i \quad (3)$$

der i tillegg

- $i_i$  = informasjonsgodtgjørelsen som er et prosentvis avslag på annonseprisen og tilfaller mediebyrået uten at det videreføres til annonsøren.
- $d_i$  = depositumgodtgjørelsen som tilsvarende som informasjonsgodtgjørelsen er et prosentvis avslag på annonseprisen og tilfaller mediebyrået uten at det videreføres til annonsøren.
- $c_i$  = mediets marginalkostnad for annonseplass.

Mediets inntekt avhenger således av annonsens listepriis, størrelse på rabatten, medieprovisjonen, informasjonsgodtgjørelsen, depositumsgodtgjørelsen, marginalkostnaden og godtgjørelse til mediebyrå for eventuelle andre kostnader. Inntekten øker med listepriisen, men reduseres med alle de andre faktorene.<sup>27</sup>

## Mediebyråets inntekter

Mediebyråets inntekt avhenger av størrelsen på medieprovisjonen, informasjonsgodtgjørelsen og depositumsgodtgjørelsen som alle betales av mediet, og godtgjørelsen for kapitalkostnadene som betales av annonsøren. Disse fire faktorene avhenger igjen av bruttopriisen og rabattene som annonsøren oppnår. I tillegg kommer inntekter som ikke avhenger av annonseprisen, og som annonsøren betaler direkte til mediebyrået (rådgivning, forhandlinger, ekspedisjonsgebyr). Mediebyråets profitt kan derfor uttrykkes ved

$$\Pi_M = P_i^M (1 - r_i)(x_s a_i + k_s + i_i + d_i)q_j + tR_s - e_s - c_s q_j - F_s \quad (4)$$

der i tillegg

- $e_s$  = kostnad i form av anstrengelse for å sørge for en lavere nettoppris for annonsøren
- $c_s$  = mediebyråets øvrige marginalkostnader for å få gjennomført transaksjonen mellom annonsør og medium
- $F_s$  = mediebyråets faste kostnader.

For mediebyrået reduseres inntekten når rabatter og marginalkostnader øker, men inntekten øker med alle andre komponenter. I de tilfellene der hele medieprovisjonen blir tilbakeført til annonsøren  $x_s=0$ , endres ikke mediebyråets inntekt med endringer i medieprovisjonen.<sup>28</sup> Hvis hele ( $x_s=1$ ) eller deler av ( $x_s>0$ ) medieprovisjonen går til mediebyrået, øker inntekten med provisjonen.

---

<sup>27</sup> Her er det ikke tatt hensyn til at  $q$  er en funksjon av  $P^M$  eller optimale provisjonssatser.

<sup>28</sup> Det kan likevel tenkes at medieprovisjonen påvirker mediebyråets inntekt indirekte, selv om den i sin helhet tilbakeføres til annonsøren. Høy medieprovisjon reduserer mediets inntekter. Reduserte inntekter

## Lojalitetskonflikter

En provisjonsordning som innebærer at mediebyrået mottar en godtgjørelse fra mediet som annonsøren blir formidlet til, gir mediebyrået incentiver til å handle i mediets interesse. Dette kan vises ved å derivere mediebyråets inntektsfunksjon med hensyn for eksempel på medieprovisjonen, som gir uttrykket

$$\frac{\partial \Pi^{MB}}{\partial a_i} = P^M (1 - r_{ij}) q_j > 0. \quad (5)$$

I dagens system, der hele medieprovisjonen ofte tilbakeføres til annonsøren ( $x_s = 0$ ) inngår ikke medieprovisjonen i mediebyråets inntekt ettersom  $x_s a = 0$ . I en slik ordning forsvinner incentivene for mediebyrået til å handle i mediets interesse som følge av medieprovisjonen. At medieprovisjonen ikke lenger tilfaller mediebyrået, betyr imidlertid ikke at mediebyrået ikke lenger har incentiv til å handle i medienes interesse. Årsaken til dette er at også de andre godtgjørelsene er basert på annonsens nettoppris. Hvis vi deriverer mediebyråets gevinst med hensyn på informasjonsgodtgjørelsen og depositumsgodtgjørelsen, får man samme resultat som ovenfor, nemlig at

$$\frac{\partial \Pi^{MB}}{\partial i_i} = \frac{\partial \Pi^{MB}}{\partial d_i} = P^M (1 - r_{ij}) q_j > 0. \quad (6)$$

Det betyr med andre ord at informasjonsgodtgjørelsen og depositumsgodtgjørelsen gir nøyaktig det samme incentivet for mediebyrået å handle i mediets interesse som medieprovisjonen.

Oppgjørssystemet svekker videre mediebyråets incentiv til å jobbe for en lavere nettoppris for annonsøren. Årsaken til dette er at det ikke er en direkte sammenheng mellom lavere nettoppris og høyere godtgjørelse til mediebyrået. Det er bare i unntakstilfelle at mediebyråene mottar en andel av de fremforhandlede rabattene, og forhandlinger er forbundet med økte kostnader,  $e_s$ , for mediebyråene.

---

må mediet ta igjen i form av høyere priser/lavere rabatter på annonseplass. Høyere priser på annonseplass øker mediebyråets inntekter gjennom informasjonsgodtgjørelsen og depositumsgodtgjørelsen (se avsnitt 3.3.1).

## VEDLEGG 2: Oversikt over praksis og reguleringer som har betydning for mediebyråene mv.<sup>29</sup>

Det er ingen lovgivning som direkte regulerer medieformidling. Tradisjonelt har dette vært et "uregulert" område. Mediebyråene, i likhet med andre aktører innen reklamemarkedet, må likevel forholde seg til annen lovgivning. Av særlig betydning for mediebyråene blir den regulering som finnes av begrensninger i type reklame som er tillatt, reklame rettet til barn, opphavsrettslige regler, og reguleringer tilknyttet ulike medier. Kringkastingsforskriften vil for eksempel danne regulering av betydning for mediebyråene hva gjelder reklame i TV og radio. Dette ser man blant annet i de avtaler som finnes mellom ulike mediebyråer og TV2, hvor det fremgår at det er mediebyråenes ansvar at de kjøp av reklame mediebyrået arrangerer skal være i henhold til gjeldende lovgivning.

I det følgende går vi gjennom norske og EØS-rettslige reguleringer som har betydning for mediebyråenes virksomhet.

### Norske reguleringer - lover

*Konkurranseloven* §§ 10 og 11 setter klare skranker for mediebyråene på samme måte som for andre foretak.

*Medieeierskapsloven* har indirekte betydning på markedet til mediebyråene når det gjelder kjøpermakt/selgermakt mellom selgerne av annonseplass (media) og kjøperne (mediebyråene). *Medieeierskapsloven* er nylig endret (lov av 17. desember 2004 nr. 92, i kraft fra 1. januar 2005). Endringene gjaldt i hovedsak endringer i eierskapsandeler i lokale, regionale og nasjonale markeder og utvidelse av lovens virkeområde.

Konkurransetilsynet skrev i forbindelse med høringsrunden at endringene vil medføre mer virksom konkurranse i markedet og utfylle Konkurransetilsynets praksis.

I forslaget til lovendring har det vært vurdert hvorvidt man skulle opprettholde regulering på eierskap i media, og da særlig om det skulle opprettholdes regulering på regionalt og/eller lokalt nivå.

Konkurransetilsynet uttalte i denne forbindelse at

*"Konkurransetilsynet er positivt til at medieeierskapsloven opprettholder reguleringen på regionalt nivå. Aviser og lokalradioer med regionalt dekningsområde er attraktive som annonsemedier. Det er viktig fra et konkurransemessig synspunkt med konkurranse mellom medier regionalt, også innenfor samme medium."*

---

<sup>29</sup> Dette vedlegget er utarbeidet i samarbeid med advokatfirmaet Schjødt.

Dette tyder på at Konkurransetilsynet mener at regulering i eierskap for media kan ha betydning i forhold til annonsemarkedet og således forholdet til mediebyråer. Departementet har foreslått å opprettholde regulering på regionalt nivå.

Kultur- og kirkedepartementet (KKD) foreslår i punkt 4.2 i Ot.prp.nr. 81 (2003-2004) også å heve grensen for eierskap fra 33% til 40%. I tillegg diskuteres adgangen til krysseierskap. Departementet uttaler at Orkla og A-pressen til sammen har ca 31 % av dagspressemarkedet, og ønsker å sikre iallfall 3 aktører på markedet. Departementet foreslår derfor i punkt 4.3 å opprettholde forslaget på å regulere krysseierskap. I punkt 4.4 uttaler departementet at dagspresse, radio og fjernsyn skal regnes som tre separate markeder i medieeierskapslovens forstand.

Kapittel 5 i Ot.prp.nr. 81 (2003-2004) vurderer medieeierskapsloven i forhold til konkurranse-loven. Det konkluderes med at konkurranse-loven ikke er tilstrekkelig for å ”ivareta omsyna bak medieeigarskapslova.” I sin høringsuttalelse uttaler Konkurransetilsynet at det deler KKD's oppfatning. Dette har sammenheng med at inngrep etter konkurranse-loven må begrunnes ut fra forholdene i de relevante markedene. I de fleste tilfeller vil det her være snakk om annonsemarkedene. Slik Konkurransetilsynet hittil har avgrenset de relevante mediemarkedene, vil aviser, fjernsyn og radio som regel framstå som ulike relevante markeder.

Lovens virkeområde er etter lovendringen utvidet til å omfatte både oppkjøp og samarbeidsavtaler.

I tillegg vil visse *opphavsrettslige regler* indirekte kunne komme til anvendelse hva gjelder eierforhold til reklame, men dette vil først og fremst gjelde reklamebyråer og ikke mediebyråer.

*Markedsføringsloven* synes også kun indirekte å komme til anvendelse, og vil i praksis ikke ha stor betydning for virksomhetene i dette markedet. Imidlertid fremgår det av avtaler med enkelte oppdragsgivere (for eksempel TV2, se nedenfor) at det er mediebyråene som har ansvar for at reklamemateriale er i samsvar med til enhver tids gjeldende lovgivning, for eksempel kringkastingsforskriften og opphavsrettslige regler.

## **Norske reguleringer - forskrifter**

Kringkastingsforskriften inneholder reguleringer av reklame på TV og radio. Imidlertid gjelder ikke disse direkte for mediebyråer, men kun for ”*kringkastere*”, jf § 1-1.

## **Private reguleringer - bransjereguleringer og avtalerettslige reguleringer**

### *Mediebyråenes Interesseorganisasjon*

På MIOs hjemmesider finnes linker til ulike avtaler, men man må være medlem for å få tilgang til disse. MIO hevder i sitt brev til Konkurransetilsynet av 15. januar 2004 at det ikke finnes standardavtaler fra MIOs side, men at det hersker full avtalefrihet mellom mediebyråene og den enkelte mediebedrift. MIO er selv ikke avtalepart.

MIO har utferdiget ”kvalitetsnormer og forretningssetiske retningslinjer for MIO.” MIO anbefaler at retningslinjene ”vedlegges avtaler mellom det enkelte mediebyrå og deres oppdragsgiver.” I retningslinjene defineres ”mediebyrå” som ”mediebyrå som er medlem av MIO.” Som medlem av MIO kan være ”mediebyråer som har som hovedbeskjeftigelse å tilby medierådgivning, medie-research, mediekjøp og medieformidling i alle medier.” Definisjonen inneholder også en begrensning: ”Selskap som driver salg eller promotjon av reklameplass/-tid, er ikke mediebyrå og kan ikke være medlem”, jf punkt 1 og 2 i retningslinjene.

Av retningslinjene punkt 3 følger en ”generalklausul”. Denne lyder:

*”Et medlem av MIO skal føre sin virksomhet slik at det ikke med rimelighet kan skapes tvil om dets integritet, etiske standard eller forretningsmoral. Ethvert oppdrag skal utføres med sikte på å maksimere oppdragsgivers nytte, uavhengig av om den valgte løsning gir bedre eller dårligere økonomi for mediebyrået enn alternative løsninger. Et medlem av MIO skal behandle alle medieleverandører og mediekkanaler seriøst og skal ha kunnskap om og tilgang til relevant research innenfor alle mediekkanaler.*

*MIO’s medlemmer er konkurrenter. Konkurransparameterene er først og fremst kompetanse, kvalitet og pris. MIOs medlemmer skal ikke treffe noen avtaler seg i mellom som angår konkurransevilkårene ut mot oppdragsgiver/kunde.”*

I henhold til punkt 4 i retningslinjene bør forholdet mellom et mediebyrå og dets oppdragsgiver ”være basert på en skriftlig rammeavtale” som minimum definerer ”partenes plikter i forhold til hverandre, prisen for de utførte tjenester og de økonomiske avregningsforhold partene i mellom.”

Av punkt 5 om ”prinsipper for leveranse” følger at

*”mediebyrået er økonomisk ansvarlig overfor medieleverandør for den bestilte reklameplass/-tid. Det innebærer juridisk at mediebyrået kjøper reklameplass/-tid i fast regning og videreselger denne til oppdragsgiver. Mediebyrået vil normalt ikke kjøpe reklameplass/-tid uten at det foreligger bestilling fra annonsør. Medieleverandør får likevel ingen betalingsplikt på mediebyråets oppdragsgiver og oppdragsgiver får ingen betalingsplikt overfor medieleverandør. Avregningsforhold mellom to av partene er således den tredje part uvedkommende.”*

I samme punkt følger at

*”mediebyrået skal etter beste evne forhandle med leverandørene for å sikre oppdragsgiver en optimal pris/nyttefunksjon for sitt mediebudsjett [...]. Når pris og innrykksvilkår er endelig fastsatt og meddelt oppdragsgiver, utgjør dette, sammen med mediebyråets godtgjørelse i hht. avtale med oppdragsgiver, den pris oppdragsgiver skal betale. Mediebyrået kan ikke kreve at oppdragsgiver skal betale et annet beløp, og oppdragsgiver kan ikke kreve lavere pris, ytterligere rabatter el.l.”*

Punkt 8 i retningslinjene omtaler avtaler med medieleverandørene og lyder:

*”Mediebyråets forhold til medieleverandører skal være regulert i skriftlig avtaler med den enkelte leverandør. Avtalen skal regulere partenes forpliktelser med den enkelte leverandør. Avtalen skal regulere partenes forpliktelser overfor hverandre, herunder også spørsmål om eventuell formidlingsprovisjon, informasjons- og kompetansagodtgjørelse, betalingsvilkår etc. Når det er hensiktsmessig, kan MIO forhandle samlet for alle medlemmer felles innkjøpsvilkår, men endelig avtale med den enkelte medieleverandør inngås av hvert enkelt mediebyrå. Når en avtale er inngått, skal det enkelte mediebyrå ikke overfor medieleverandør søke å avtale særlige provisjons- eller godtgjørelsevilkår knyttet til en enkelte annonsør, kampanje el.l., eller med henvisning til det enkelte mediebyrås relative størrelse. MIOs medlemmer skal således ha like leverandørvilkår.*

*Rådgivning- og planlegning og innkjøp skal til enhver tid skje ut fra hva som best tjener oppdragsgivers kommunikasjonsmessige behov og skal alltid sikte mot å maksimere oppdragsgivers eksponering i relevante målgrupper innenfor gjeldende budsjett. [...]*”

De avtalene som Konkurransetilsynet ga dispensasjon for i sitt vedtak V2002-73, og som opphevet av AAD i sitt vedtak av 31. januar 2003, er ifølge MIO ”opphørt å eksistere” og ”det enkelte mediebyrå og den enkelte avisbedrift har i løpet av høsten 2003 forhandlet om leverandør- og betalingsvilkår.” Ifølge MIO er det inngått en del individuelle avtaler mellom avisbedriftene og mediebyråene, men omfanget av dette er noe usikkert.

#### *Mediebedriftenes landsforening*

I MBLs vedtekter § 1 fremgår at organisasjonen skal

*”[...] arbeide for at medlemsbedriftene får rammebetingelser og arbeidsvilkår som styrker deres konkurransedyktighet og lønnsomhet, og derigjennom sikre gode og trygge arbeidsplasser.”*

Dette arbeidet har blant annet resultert i den nevnte avtalen om fastsettelse av medieprovisjonssatsen.

#### *Annonjørforeningen*

ANFO har også utviklet avtaler i forhold til mediebyråer. Ifølge hjemmesidene har de

*”utviklet egne standardavtaler for samarbeid med reklamebyrå, mediebyrå og filmprodusent. Disse avtalene sikrer at begge parter interesser ivaretas på en balansert måte og forebygger derved unødvendige konflikter. Avtalene omfatter bl.a. annonsørens ubegrensede rett til det reklamemateriellet man har kjøpt og betalt for.”*

I tillegg har ANFO

*”utviklet anbefalte opplegg for valg av reklamebyrå og valg av mediebyrå hvor avtalene og avtaleforhandlingene inngår som en viktig del.”*

Det er nødvendig å være medlem for å få tilgang til avtalene.

### *Innholdet i og vurderingen av gjeldende avtaler mellom medier og mediebyråer*

Da reguleringene i stor grad er privatrettslige, vil vurderingene i forhold til konkurransereglene og annen offentligrettslig regulering særlig avhenge av innholdet av disse privatrettslige avtaler.<sup>30</sup>

## **Rettspraksis i Norge**

Det finnes ikke rettspraksis av direkte relevans for regulering av mediebyråer.

### **Vedtak (enkeltvedtak)**

Konkurransetilsynet har i sak **V2002-33 Mediebedriftenes Landsforening (MBL)** behandlet konkurransespørsmål ift medieformidling. Saken gjaldt dispensasjon for MBL til å fastsette felles provisjonssatser til mediebyråene for formidling av annonser. MBL er mediebedriftenes bransje- og utgiverorganisasjon. MBL organiserer hovedsakelig avisbedrifter.

Det relevante markedet ble definert til å være avisannonser, et snevrere marked enn produktmarked for annonseplass i trykte medier. Markedet ble ansett nasjonalt for profesjonelle avisannonser, men kan deles inn i lokale markedssegmenter.

I vedtaket fremgår at Konkurransetilsynet er av den oppfatning av mediebyråene har markedsrett. Dette er særlig pga av at deres interesseorganisasjon, Mediebyråenes Interesseorganisasjon (MIO), har en medlemsmasse som utgjør ca 80% av alle mediebyråer i Norge. Deres kjøperrett ift kjøp av annonseplass, blir imidlertid i stor grad oppveiet av MBLs avtale, dog med det vilkår at MBL varsler Konkurransetilsynet før eventuelle økninger i mediebyråenes provisjonssatser vedtas.

Imidlertid ble vedtaket opphevet av AAD 31. januar 2003 som følge av at ANFO klaget på Konkurransetilsynets vedtak. Begrunnelsen for opphevingen var at det ikke forelå tilstrekkelig grunnlag for dispensasjon. Dette skyldtes for det første at markedene som ble berørt karakteriseres av at både kjøpere og selgere er profesjonelle aktører som foretar gjentatte transaksjoner. For det andre var det indikasjoner på at ”*MIOs medlemmer har markedsrett overfor annonsørene.*” Videre var departementet av den oppfatning at det manglet en ”*samlet vurdering av de virkninger som en dispensasjon kan ha for konkurransesituasjonen i de markedene so kan berøres av den.*”

I sak **V2002-34 Mediebedriftenes Landsforening** har Konkurransetilsynet gitt MBL dispensasjon fra konkurranseloven for å utgi Aviskatalogen. Aviskatalogen er en oversikt over annonsepriser og andre opplysninger i forbindelse med annonsering. Katalogen blir utgitt på papir og nett. Konkurransetilsynet mener Aviskatalogen bidrar til å skjerpe konkurransen mellom avisene og mellom aviser og andre reklamemedier.

---

<sup>30</sup> Avtalene inneholder forretningshemmeligheter og vurderingene under dette avsnittet er derfor overlevert Konkurransetilsynet i et eget notat.

I sak **V2002-58 TV2** la Konkurransetilsynet ned forbud mot at TV2 gir rabatter som er avhengige av hvor stor andel av reklamebudsjettet annonsøren bruker i fjernsynskanalen.

I vedtak **V2003-52 Landslaget for lokalaviser** (LLA) er LLA gitt dispensasjon fra konkurranseloven for utgivelse av Nærkatalogen, samt etablering og drift av annonsesamkjøringer. Hovedbegrunnelsen for LLA dispensasjonssøknad var ”*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.*”

Konkurransetilsynet fastholdt sin tidligere avgrensning av det relevante produktmarked til markedet for avisannonser, men uttalte også at ”*tilsynet ser imidlertid at det eksisterer konkurranseflater mot andre medier, for eksempel direkte reklame, ukeblad, fagblad, plakat/utendørsreklame, TV, Internett, kino og radio.*” Konkurransetilsynet opprettholdt også sin geografiske markedsavgrensning.

Utgivelse av Nærkatalogen fikk dispensasjon på bakgrunn av at Konkurransetilsynet anså utgivelsene til å forsterke konkurransen i markedet ved å forenkle tilgangen til lokalavisene for annonsører. I tillegg ble gitt dispensasjon til etablering og drift av annonsesamkjøringer fordi det ville ha virkning på forholdet mellom lokale, regionale og landsdekkene aviser. Konkurransetilsynet var også av den oppfatning at samkjøringene fremmer konkurranse mellom aviser og andre reklamekanaler. Vedtaket gjelder frem til 1. september 2008.

## **EF-traktaten/EØS-avtalen**

EØS-avtalens/Traktatens bestemmelser om fri flyt (rettet mot medlemsstatene) gjelder. I tillegg må mediebyråene forholde seg til Art 53 EØS/Art 81EF og Art 54 EØS/Art82 EF (Krrl §§ 10 og 11)

## **Praksis fra EFD og FID**

Vi har ikke funnet rettspraksis som direkte gjelder mediebyråer. Imidlertid finnes flere avgjørelser om innhold av reklame, f.eks alkoholreklame mv. I tillegg finnes flere avgjørelser ift fjernsynsdirektivet hva gjelder fjernsyns adgang til å sende reklame, hvor ofte de kan sende reklame mv (RTL (C-245/01) og ProSieben (C-6/98)). Dette er imidlertid ikke relevant for byråenes virksomhet som sådan.

## **Kommisjonsvedtak**

Kommisjonen uttalte i sin beslutning IV/M.553 RTL/Veronica/Endemol av 20. september 1995 som gjaldt opprettelsen av et Joint Venture (JV) mellom tre TV-kanaler i Tyskland at et relevant produktmarked er markedet for TV-kanaler, jf premiss 17. Videre uttalte Kommisjonen at (premiss 22): ”*Konkurrencen på markedet for tv-reklamer udspilles enten via direkte handelsrelationer mellem tv-selskaber og annoncører eller via reklameburauer, der repræsenterer annoncørerne i deres relationer med tv-selskaberne.*” Kommisjonen har i avgjørelsen mao ikke skilt mellom reklamebyråer og mediebyråer.

Kommisjonen uttaler videre at (premiss 23)

”*markedet for tv-reklamer adskiller sig fra markederne for reklamer i andre medier, specielt de trykte. Der kan være stor forskel på, hvilke typer af forbrugere*

*de forskjellige typer for reklamer henvender sig til. Desuden er der forskel på, hvilken teknik der benyttes (f.eks kort filmspots ved tv-reklamer, grafikk i magasiner) og hva produktionsomkostningerne er i de forskjellige medier. Endvidere er der forskelle på prisen på reklamerne, beregnet efter hvor mange forbrugere de henvender sig til. I Nederlandene lå kontraktsprisen pr. 1000 seere i 1993 på 11,22 US \$ for tv-reklamer (gjennemsnit over en hel dag), medens den lå på 5,04 US \$ for annonser i trykte medier. Selv om der kan være et vist samspill mellom tv-reklamer og reklamer i andre medier som beskrevet mer indgående nedenfor, må det konkluderes, at markedet for tv-reklamer og markedet for reklamer i trykte medier er to forskjellige markeder.”*