

Fimmtudagurinn 18. september 1997 kl. 10:00

99. fundur samkeppnisráðs

Álit nr. 7/1997

**Auglýsingar bæjaryfirvalda í Kópavogi  
í fréttá- og bæjarmálablöðum**

**I.**

**Erindið**

Samkeppnisstofnun barst erindi, þann 15. apríl sl., frá Herberti Guðmundssyni fyrir hönd fyrirtækisins Nestors sem annast ýmiss konar ráðgjafarstörf. Í erindinu kemur fram að Nestor hafi gert úttekt á rekstrarforsendum óháðra fréttá- og bæjarmálablaða í Kópavogi. Í þeirri úttekt hafi komið í ljós að bæjaryfirvöld Kópavogs hafi sett sér og/eða framfylgi stefnu um auglýsingakaup Kópavogsbæjar af fréttá- og bæjarmálablöðum í Kópavogi, sem Nestor telur brjóta í bága við 17. gr. samkeppnislaga og jafnvel fleiri ákvæði sömu laga. Einnig telur Nestor samkeppnishamlandi það ákvæði laga um starfsemi stjórnmalaflokka að þeir skuli ekki skattskyldir, þ. á m. virðisaukaskattskyldir.

Síðan segir í bréfi Nestors: „ Í bæjarstjórn Kópavogs eiga nú sæti fulltrúar 5 flokka og samtaka. Samkvæmt upplýsingum frá framkvæmdastjóra fyrir útgáfu blaðs eins flokksins er í gildi af hálfu bæjaryfirvalda “kvóti”, sem heimilar hverjum af þessum 5 að innheimta allt að 250.000 kr. á hvert útgefið tbl. málgagna þeirra, eða allt að 1.500.000 kr. á ári alls, gegn birtingu auglýsinga frá bænum eða bæjarstofnunum. Þetta þýðir ef allir 5 fullnýta heimildina á einu ári 7,5 millj. kr. greiðslur frá bænum, sem gerir 30 millj. kr. á kjörtímabilinu.“

Fram kemur í erindinu að auglýsingatekjur frá Kópavogsbæ geti borgað beinan útgáfukostnað og dreifingu allt að 6 sinnum á ári hjá þeim sem gefa út bæjarmálablöð. Jafnframt kemur fram að um þessar mundir sé gefið út eitt frjálst fréttablað í Kópavogi, Kópavogspósturinn. Samkvæmt upplýsingum,

sem Nestor hafi aflað frá talsmönnum þess blaðs, njóti það ekki styrks frá bæjarfélaginu og fái aðeins auglýsingar frá bænum eða stofnunum hans í beinu samhengi við tímabundið gildi þeirra.

Nestor fer fram á að samkeppnisyfirvöld taki ofangreint efni til athugunar og veiti álit sitt og leiðsögn og grípi til viðeigandi aðgerða, ef þurfa þyki, í þeim tilgangi að frjáls útgáfa fréttá- og bæjarmálablaða í Kópavogi njóti jafnræðis, varðandi starfsgrundvöll, af opinberri hálfu á við lík (sams konar) blöð útgefin af stjórn málaflökkum eða samtökum, varðandi starfsgrundvöll.

## II.

### Málsmeðferð

#### 1.

Kvörtun Nestors var send Kópavogsbæ til umsagnar sem svaraði með bréfi, dags. 23. maí sl. Í svari Kópavogsbæjar kemur fram að sveitarstjórnir og jafnvel Alþingi hafi með beinum eða óbeinum hætti styrkt útgáfu pólitískra málagna sem séu í samkeppni við blöð á almennum markaði. Jafnframt kemur fram að reynt hafi verið að samræma fyrirkomulag þessara mála hjá Kópavogsbæ að gildandi samkeppnislöggjöf.

Kópavogsbær mótmælir að fyrir liggja samþykkt bæjaryfirvalda, eins og haldið er fram í kvörtuninni, um að til staðar sé ákveðinn kvóti sem heimili þeim fimm flokkum og samtökum sem fulltrúa eiga í bæjarstjórn að innheimta allt að 250.000 kr. á hvert útgefið tbl. málagna þeirra. Kópavogsbær meti hverju sinni hvar sé heppilegast að auglýsa en reyni jafnframt að styrkja útgáfu bæjarmálablaða án þess að mismuna þeim blöðum sem gefin hafi verið út í Kópavogi.

#### 2.

Athugasemdir Kópavogsbæjar voru sendar Nestor til umsagnar og barst svar með bréfi, dags. 28. maí sl. Þar kemur fram að Nestor hafi fengið upplýsingar um kvóta á auglýsingar, í blöð þeirra samtaka sem fulltrúa eiga í bæjarstjórn, hjá framkvæmdastjóra Voga, blaðs Sjálfstæðismanna.

Síðan segir í svari Nestors: „*Það er kjarni erindis Nestors fh. umbjóðanda síns, að fá sem einfaldastar upplýsingar um stefnu bæjaryfirvalda sem ráðandi*

*auglýsanda varðandi notkun fréttá- og bæjarmálblaða í Kópavogi á þeim markaði, sem auglýsingamiðla. Þarna er í öllum tilvikum um að ræða blöð sem dreift er með sambærilegum hætti, án endurgjalds, til allra íbúa og fyrirtækja í bænum, sumum oft og reglulega en öðrum sjaldan og óreglulega.“*

### 3.

Kópavogsbær fékk svar Nestors til frekari umsagnar og barst ekki nein athugasemd.

## III.

### Álit Samkeppnisráðs

#### 1.

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga, sbr. 1. gr. þeirra, vekur samkeppnisráð athygli Kópavogsskaupstaðar á eftirfarandi álitum sem birt er á grundvelli d-liðar 2. mgr. 5. gr. laganna.

#### 2.

Í máli þessu er óskað eftir því að samkeppnisyfirlöð athugi hvort Kópavogsbær mismuni bæjarmálblöðum í Kópavogi með því að auglýsa nær eingöngu í blöðum útgefnum af stjórnmalaflokkum sem eiga fulltrúa í bæjarstjórn.

Fram kemur í svari Kópavogsbæjar að metið sé hverju sinni hvar heppilegast sé að auglýsa, en jafnframt sé reynt að styrkja útgáfu bæjarmálblaða án þess að mismuna þeim blöðum sem gefin hafi verið út í Kópavogi.

#### 3.

Samkvæmt upplýsingum frá Kópavogsbæ hafa auglýsingar í bæjarmálblöðum á árunum 1994–1996 numið kr. 19.878.540.- Eftirfarandi tafla sýnir skiptingu auglýsingagjalda eftir bæjarmálblöðum á árunum 1994–1996.

<b>Blað/ár</b>	<b>1994</b>	<b>%</b>	<b>1995</b>	<b>%</b>	<b>1996</b>	<b>%</b>
Kópavogspósturinn	0 kr.	0	0	0	0,5 mkr.	10
Alþýðublaðið	2,8 mkr.	32	1,5 mkr.	24	1,0 mkr.	21
Framsýn	1,6 mkr.	18	1,2 mkr.	19	0,5 mkr.	11
Kópavogur	1,2 mkr.	13	1,8 m.kr.	28	1,1 mkr.	23
Vogar	2,7 mkr.	30	1,4 mkr.	21	1,6 mkr.	35
Kvennalistinn	0,6 mkr.	7	0,5 mkr.	8	0 kr.	0
<b>Bæjarblöð samt.</b>	<b>8,9 mkr.</b>	<b>100</b>	<b>6,4 mkr.</b>	<b>100</b>	<b>4,6 mkr.</b>	<b>100</b>

Ef tekið er mið af fjölda útgefinna tölublaða hjá þeim bæjarmálablöðum sem gefin voru út á árinu 1996 þá voru auglýsingatekjur frá Kópavogsbæ pr. tbl., það ár, hæstar hjá Vogum eða um 400 þúsund kr., Alþýðublaðið var með rúmar 325 þúsund kr., Kópavogur með 215 þúsund kr., Framsýn með 167 þúsund kr. og Kópavogspósturinn með 20 þúsund kr. Kópavogspósturinn hefur verið gefinn út í þrjú ár og auglýsti Kópavogsbær fyrst í blaðinu á árinu 1996. Kópavogsbær auglýsti mest í bæjarmálablöðum á árinu 1994 en það ár voru bæjarstjórnarkosningar. Kvennalistinn gaf ekki út blað í Kópavogi á árinu 1996.

Á árunum 1992 til 1993 var gefið út bæjarmálablaðið Kópavogsblaðið og kom það út í 6.000 eintökum. Á þeim tíma greiddi Kópavogsbær eina auglýsingu í blaðinu vegna Náttúrufræðistofu Kópavogs.

#### 4.

Bæjarmálablöð sem gefin eru út í Kópavogi eru háð auglýsingatekjum, því þeim er dreift á öll heimili og fyrirtæki í Kópavogi án áskriftartekna. Auglýsingar verða því að standa undir öllum kostnaði við útgáfuna.

Af gögnum málsins er ljóst að bæjarmálablöð útgefin af stjórnmalaflokkum sem eiga fulltrúa í bæjarstjórn Kópavogs hafa fengið mun meiri auglýsingatekjur frá Kópavogsbæ en önnur bæjarmálablöð. Er mikill munur þar á. Eins og áður segir fengu Vogar, blað Sjálfstæðismanna, að meðaltali rúmar 400 þúsund kr. í auglýsingatekjur pr. tölublað frá Kópavogi á meðan Kópavogspósturinn, sem er óháður stjórnmalaflokkum eða fulltrúum í bæjarstjórn, fékk að meðaltali 20 þúsund pr. tbl.

Í samkeppnislögum kemur fram það mat löggjafans að virk samkeppni sé nauðsynleg til þess að vinna að sem hagkvæmastri nýtingu framleiðsluþátta og stuðla þannig að efnahagslegum framförum í þjóðfélaginu. Þegar stjórnvöld veita ákveðnum fyrirtækjum styrki eða ívilna framleiðslu ákveðinna vara getur það farið gegn þessum grunntilgangi samkeppnislaga. Þetta á aðallega við í þeim tilvikum þegar keppinautum er mismunað með opinberum styrkjum. Þegar svo ber við getur styrkveiting unnið gegn nauðsynlegri hagræðingu og skaðað vel rekin fyrirtæki. Styrkveiting sem mismunar keppinautum skapar því hættu á sóun framleiðsluþátta þjóðfélagsins og getur hamlað efnahagslegum framförum. Í raun getur opinber stuðningur af þessu tagi haft það í för með sér að erfiðleikar flytjast frá einu fyrirtæki til annars. Hins vegar verður að telja að ívilnandi aðgerðir stjórnvalda, sem taka jafnt til allra sem starfa á viðkomandi markaði, hafi ekki að öllu jöfnu í för með sér samkeppnishamlandi áhrif.

Kópavogsbær er langstærsti auglýsandinn í bæjarmálablöðum útgefnum í Kópavogi. Þeir sem gefa út bæjarmálablöð telja sig verða að geta reitt sig á að opinberir aðilar auglýsi með hlutlausum hætti í blöðunum. Með því að auglýsa hlutfallslega meira í sumum bæjarmálablöðum en öðrum, án efnislegra ástæðna, er Kópavogsbær í raun að veita tilteknum blöðum styrki umfram önnur. Þessi styrkveiting mismunar bæjarmálablöðum og skapar þeim ójafnar rekstrarforsendur.

Með óbreyttri stefnu Kópavogsbæjar í birtingu auglýsinga í bæjarmálablöðum er það álit samkeppnisráðs að Kópavogsbær geti hindrað aðgang nýrra blaða að markaðnum. Jafnframt gefur það bæjarmálablöðum útgefnum af stjórnmalaflokkum forskot á önnur bæjarmálablöð sem gefin eru út í Kópavogi. Þessar aðgerðir Kópavogsbæjar eru því til þess fallnar að raska samkeppni í útgáfu bæjarmálablaða í Kópavogi.

Til að auðvelda aðgang nýrra aðila að markaðnum og jafna auk þess samkeppnisstöðu þeirra sem fyrir eru á umræddum markaði bæjarmálablaða beinir samkeppnisráð þeim tilmælum til bæjaryfirvalda í Kópavogi að setja auglýsingastefnu sína fram með gagnsæjum hætti og tryggja að þeir aðilar sem falast eftir auglýsingum bæjarins sitji allir við sama borð að því er varðar efnislegar forsendur.