

BA-HR advokatfirma  
v/ Helge Stemshaug  
Postboks 1524 Vika  
0117 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: 2005/271  
MAB-M2 CHIS 541.0

Saksbeh.:

Dato: 22. juni 2005

## ■ **Bankenes Betalingssentral AS erverv av ZebSign AS - konkurranseloven § 16 - vedtak om inngrep mot foretakssammenslutning**

**Offentlig versjon**

**Vedtak V2005-10**

Konkurransetilsynet viser til brev av 17. juni 2005 hvor det ble varslet at tilsynet vurderer å gripe inn mot foretakssammenslutningen mellom Bankenes Betalingssentral AS (BBS) og ZebSign AS (ZebSign), partenes svar datert henholdsvis 20. og 21. juni 2005, samt øvrig korrespondanse i saken.

### **1 Innledning**

#### **1.1 Bakgrunn for saken**

Gjennom aksjekjøpsavtale av 22. februar 2005 ervervet BBS samtlige aksjer i ZebSign. Selgere var Telenor Communication II AS (Telenor) og ErgoGroup AS (ErgoGroup). Både BBS og ZebSign er leverandører av basis PKI-tjenester. Med basis PKI-tjenester menes i denne sammenheng utvikling og utstedelse av sertifikater for eID og e-signatur, samt autentisering av rett ID og signatur.

Konkurransetilsynet mottok 22. februar 2005 alminnelig melding om foretakssammenslutning. Aksjekjøpsavtalen fulgte som vedlegg til meldingen.

Konkurransetilsynet påla i brev av 14. mars 2005 BBS å inngi fullstendig melding, jf. konkurranseloven § 18 tredje ledd.

Konkurransetilsynet sendte 1. april 2005 brev til de involverte foretakenes kunder, konkurrenter og leverandører for å innhente informasjon om markedsforholdene i de relevante markedene. Vi har mottatt uttalelser fra Brønnøysundregistrene, Post- og teletilsynet, DnB NOR Bank ASA, Abelia, Norsk Tipping, Siemens Business Service AS, Buypass AS, UNINETT Norid, IT politisk avdeling

---

Postadresse:  
Postboks 8132 Dep  
0033 Oslo

Besøksadresse:  
H. Heyerdahls gate 1  
Oslo

Telefon: +47 22 40 09 00  
Telefaks: +47 22 40 09 99

post@konkurransetilsynet.no  
www.konkurransetilsynet.no

i Moderniseringsdepartementet, Det Norske Veritas AS, Nordea Bank Norge ASA, EnterCard AS, Vernepliktsverket, BGC, Finansiell ID-Teknikk, Cybertrust og Trygdeetaten.

Konkurransetilsynet har i tillegg avholdt møter med partene i foretakssammenslutningen. I den forbindelse har Konkurransetilsynet kommunisert avgrensningen av det relevante markedet, og hovedbekymringene som følger av ervervet til partene. Kjøper har overfor tilsynet fremsatt forslag til tiltak som skal motvirke de konkurransemessige problemer som er identifisert. Disse forslagene har blitt vurdert og hensyntatt av tilsynet i forbindelse med utformingen av forslag til inngrepsvedtak av 17. juni 2005.

## **1.2 Partenes anførsler til begrunnet varsel om vedtak**

Konkurransetilsynet ba partene om tilbakemelding på begrunnet varsel om vedtak innen 15 virkedager. Kommentarer til varselet ble mottatt innen den fastsatte frist, i brev fra BBS av 20. juni 2005, og i brev fra ErgoGroup og Telenor av 21. juni 2005.

ErgoGroup og Telenor har ingen merknader til varselet. BBS mener at vilkårene for inngrep etter konkurranseloven § 16 ikke er til stede. BBS har imidlertid godtatt Konkurransetilsynets forslag til vilkår med merknader til henholdsvis premissene og vedtaksteksten.

Konkurransetilsynet opprettholder vurderingen som er gjort i varselet av 17. juni 2005 om at vilkårene for inngrep etter konkurranseloven § 16 er til stede. I det følgende gis det en kort oppsummering av innsigelsene BBS har fremmet.

BBS' innsigelser angående avgrensningen av det relevante markedet, er etter Konkurransetilsynets vurdering en gjentakelse av de argumenter partene fremmet i forkant av varselet. Disse er vurdert i forbindelsen med utarbeidelsen av varselet om inngrep. Konkurransetilsynet har igjen vurdert argumentene, og er kommet til at vi opprettholder avgrensning av det relevante markedet.

Vedrørende etableringsmulighetene anfører BBS videre at flere av høringsinstansene har kommentert forhold som knytter seg til ID-leverandørene, og ikke leverandørene av basis PKI-tjenester. Ifølge BBS vil dette ikke være relevant i forhold til vurderingen av foretakssammenslutningen. Konkurransetilsynet vil imidlertid bemerke at det er bindinger mellom ID-leverandører og leverandører av basis PKI-tjenester. Følgelig vil det i utgangspunktet være vanskelig for nye leverandører av basis PKI-tjenester å få innpass i markedet.

Videre kommenterer BBS at Buypass' nylige etablering i markedet for basis PKI-tjenester ikke er tilstrekkelig hensyntatt, og viser at det ikke er vesentlige hindringer for inntreden i markedet. Etter tilsynets oppfatning er Buypass i en særstilling på grunn av sin status som ID-leverandør til Norsk Tipping. Dette gjør Buypass i stand til å overskride etableringshindringene. Konkurransetilsynet opprettholder derfor vurderingen fra varselet av mulighetene for etablering.

Til slutt har BBS innsigelser i forbindelse med tilsynets vurdering av effektivitetsgevinster i varselet. Konkurransetilsynet har vurdert innsigelsene, men har kommet til at vi opprettholder vårt syn om at de påberopte effektivitetsgevinster ikke er tilstrekkelige til å oppveie de konkurransemessige problemer foretakssammenslutningen medfører.

Partene har i forbindelse med premissene for vedtaksteksten uttrykt bekymring for at markedsforholdene vil endre seg i forhold til det som er lagt til grunn av Konkurransetilsynet. Konkurransetilsynet viser i den forbindelse til den alminnelige omgjøringsadgangen som gjelder for forvaltningens avgjørelser. Tilsynet mener at denne omgjøringsadgangen i tilstrekkelig grad vil ivareta partenes bekymring.

### **1.3 Frister**

Konkurransetilsynets varsel om vedtak ble sendt partene 17. juni 2005. Det fremgår av konkurranseloven § 20 tredje ledd at partene har 15 virkedager til å uttale seg fra det tidspunkt de har blitt forelagt Konkurransetilsynets begrunnede varsel. Tilsynet må treffe sitt vedtak innen 15 virkedager fra tilsynet har mottatt partenes uttalelser til det begrunnede varsel. Partenes uttalelser av 21. juni 2005 ble mottatt av Konkurransetilsynet den 22. juni 2005. Fristen for Konkurransetilsynets vedtak er etter dette 13. juli 2005, herværende vedtak er således fremsatt rettidig.

### **1.4 Partene**

#### **1.4.1 Bankenes Betalingssentral AS**

Bankenes Betalingssentral AS (BBS) eies av norske banker. BBS konsentrerer sin virksomhet rundt fem forretningsområder, hvor selskapet leverer følgende tjenester:

- Handel og Varekjøp (drift og utvikling av betalingskortsystemer)
- Regningsbetaling (basert på papirbasert og elektronisk teknologi)
- Informasjonstjenester (formidling og arkivering av informasjon for bankene)
- Tillitstjenester (BankID)
- Interbank/avregning (transaksjoner mellom banker)

Av disse er det forretningsområdet Tillitstjenester som blir berørt av ervervet.

BBS hadde en omsetning på MNOK 1455 i 2003 og MNOK 1602 i 2002. BBS har estimert at omsetningen knyttet til forretningsområdet Tillitstjenester i 2004 var MNOK 35.

#### **1.4.2 ZebSign AS**

ZebSign AS (ZebSign) er eid i fellesskap av Telenor Communication II AS (et heleid datterselskap av Telenor ASA) og ErgoGroup AS (et heleid datterselskap av Posten Norge AS) med 50 prosent hver.

ZebSign er et rent PKI-selskap som utvikler, leverer og drifter PKI-tjenester. Selskapet er registrert som tilbyder av kvalifiserte sertifikater, jf. lov om elektronisk signatur.

ZebSign hadde en omsetning på MNOK 32 i 2003 og MNOK 91 i 2002. ZebSign har estimert at omsetningen knyttet til PKI i 2004 var MNOK 17.

### **1.5 Beskrivelse av transaksjonen**

Gjennom aksjekjøpsavtale inngått 22. februar 2005 erverver BBS samtlige aksjer i ZebSign fra Telenor Communication II AS og ErgoGroup AS.

Ervervet innebærer at hele virksomheten i ZebSign vil overføres til, og fortsette som en del av BBS' egen PKI-virksomhet, jf. punkt 3 for en nærmere beskrivelse av PKI. Det vil dannes en felles operasjonell infrastruktur, det vil si en samordnet teknologisk infrastruktur/plattform for produksjon av PKI-tjenester.

I forbindelse med transaksjonen er det også inngått en konverteringsavtale mellom BBS som kjøper og Telenor/ErgoGroup som selgere. Avtalen innebærer at det skal skje en konvertering og migrering av ZebSigns eksisterende plattform og kunder til en Felles Operasjonell Infrastruktur

(FOI), som skal danne grunnlaget for en felles standard plattform for leveranse av PKI-tjenester fra BBS. [...]¹

Aksjekjøpsavtalens punkt 7.1 til 7.5 inneholder en rekke tilknyttede begrensninger på selgerne i forbindelse med foretakssammenslutningen. Blant annet er selgerne forpliktet til [...]²

Partene må selv vurdere om disse tilknyttede begrensningene dekkes av bestemmelsen i konkurranseloven § 16 sjette ledd, og med det ikke er i strid med lovens § 10 eller § 11.

## **2 Inngrepsvilkårene i konkurranseloven § 16**

### **2.1 Generelt**

Etter konkurranseloven § 16 første ledd skal Konkurransetilsynet gripe inn mot en foretakssammenslutning dersom tilsynet finner at den vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål. Lovens formål er å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser, jf. konkurranseloven § 1 første ledd. Ved anvendelsen av loven skal det tas særlig hensyn til forbrukernes interesser, jf. konkurranseloven § 1 annet ledd.

### **2.2 Foretakssammenslutningskriteriet**

For at Konkurransetilsynet skal gripe inn mot ervervet, må det for det første foreligge en foretakssammenslutning. Ifølge konkurranseloven § 17 første ledd bokstav b foreligger det en foretakssammenslutning dersom ett eller flere foretak, direkte eller indirekte, helt eller delvis, varig overtar kontrollen over ett eller flere andre foretak.

I foreliggende sak erverver BBS samtlige aksjer i ZebSign, og overtar således kontrollen i ZebSign. Konkurransetilsynet legger derfor til grunn at det foreligger en foretakssammenslutning i konkurranselovens forstand.

### **2.3 Konkurransbegrensningskriteriet**

Det andre kriteriet for at Konkurransetilsynet skal gripe inn, er at foretakssammenslutningen fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål. I uttrykket "føre til eller forsterke" ligger også et krav om at det må være en årsakssammenheng mellom foretakssammenslutningen og konkurransbegrensningen.

Nedenfor i punkt 4 er det foretatt en analyse av hvilke virkninger BBS' erverv av ZebSign har på konkurransen i markedet.

Dersom foretakssammenslutningen fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen, må det videre avklares om foretakssammenslutningen er i strid med lovens formål. Formålet er effektiv bruk av samfunnets ressurser og det skal tas særlig hensyn til forbrukernes interesser. Det sentrale i vurderingen er om foretakssammenslutningen medfører effektivitetsgevinster som kan oppveie det tap som følger av konkurransbegrensningen.

Mulige effektivitetsgevinster drøftes i punkt 5.

### **2.4 Konkurranseloven § 16 fjerde ledd**

---

¹ Unntatt offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 5a jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.

² Unntatt offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 5a jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.

Etter konkurranseloven § 16 fjerde ledd kan inngrep etter første og andre ledd ikke finne sted dersom det foreligger et velfungerende nordisk eller europeisk marked som Norge er en del av, og foretakssammenslutningen heller ikke virker negativt for norske kunder.

Tilsynet vil nedenfor foreta en avgrensning av de relevante markeder. Analysen der vil vise at de relevante produktmarkeders geografiske utstrekning i denne saken vil være nasjonale. Det foreligger således ikke noe velfungerende nordisk eller europeisk marked som Norge er en del av. Bestemmelsen i konkurranseloven § 16 fjerde ledd vil derfor ikke komme til anvendelse i den foreliggende sak.

### **3 Det relevante markedet**

#### **3.1 Utgangspunkt**

For å kunne vurdere de konkurransemessige virkninger, tar Konkurransetilsynet utgangspunkt i hvilke markeder som berøres av foretakssammenslutningen. Det relevante markedet har en produktdimensjon og en geografisk dimensjon.

#### **3.2 Generelt om produktet**

Public Key Infrastructure (PKI) er en generell betegnelse på teknikker for elektronisk identifikasjon (eID) og for signering av digital informasjon (e-signatur). Formålet med PKI er å opprette en plattform for alle-til-alle kommunikasjon der eID og e-signatur sørger for:

- Autentisering (gir sikker identifikasjon av samhandlende parter)
- Integritetsbeskyttelse (sikre at forsøk på endringer av innhold kan oppdages)
- Konfidensialitetsbeskyttelse (kryptering, sikrer at innholdet blir uleselig for andre enn mottaker)
- Ikke-benektning (gir mulighet for å knytte innhold til avsender slik at vedkommende ikke kan nekte å stå bak)

Den som vil bruke en slik signatur får tildelt et elektronisk nøkkelpar, en offentlig og en privat nøkkel, og et sertifikat hvor undertegnerens identitet (navn og lignende) blir knyttet til den offentlige nøkkelen.

Meldingen blir kodet med den private nøkkelen. Den private nøkkelen er strengt personlig, og kan for eksempel lagres på et plastkort med datachip (smarkort). Den vanlige tekniske løsningen for bruk av slike smarkort er at innehaveren må sette kortet inn i en kortleser og taste inn en personlig kode. En annen mulighet er at sertifikatet og nøkler lagres på SIM-kortet til mobiltelefonen.

Etter signering kan sertifikatet og den offentlige nøkkelen distribueres sammen med meldingen til mottakeren. Mottakeren bruker den offentlige nøkkelen til å verifisere at det er innehaveren av nøkkelparet som har sendt meldingen, og at meldingen ikke er endret etter signering. Systemet innebærer at bare én person kan signere meldingen ved hjelp av den hemmelige private nøkkelen, mens det er mange som kan verifisere denne signaturen ved hjelp av den offentlige nøkkelen. Verifisering av dokumenter skjer ved at dokumentet sjekkes mot sperreliste hos sertifikatutsteder (PKI-fabrikken) eller ID-leverandører som abonnerer på sperrelister fra PKI-fabrikken. Dette kalles autentisering.

#### **3.3 Generelt om verdikjeden**

Verdikjeden kan deles opp i flere ledd, der ulike aktører konkurrerer med hverandre på ulike ledd i verdikjeden.

Det første nivået i verdikjeden er nivået for basis PKI-tjenester. Leverandørene på dette nivået utvikler og leverer sertifikater for eID og e-signatur, etter spesifisering fra ID-leverandørene. I

tillegg produserer og oppdaterer de sperrelistene for utstedte sertifikater. Dette vil si at de leverer råvarene (eller halvfabrikater) for eID- og e-signaturtjenester, og omtales derfor ofte som PKI-fabrikker. BBS og ZebSign er begge eksempler på leverandører av basis PKI-tjenester.

Det neste nivået er ID-leverandørene. Disse utarbeider spesifikasjonen for sertifikatene (policy), som de får produsert hos en basis PKI-leverandør, og distribuerer til brukersteder og bruker, eventuelt som en del av en større produktpakke. Dette kan for eksempel være banker som benytter PKI i sine smartkort, teleselskaper som tilbyr PKI-tjenester i forbindelse med mobiltelefonabonnement, eller postselskaper som tilbyr e-signaturløsninger. Disse leverandørene kan betegnes som verdiøkende leverandører, eller som betrodd tredjepart.

Brukerstedene og brukerne er forbrukere/sluttbrukere av PKI-tjenester (behov for sikker elektronisk kommunikasjon). Typiske eksempler vil være (nett)banker og bankkunder eller borgere og offentlige etater. Brukere kan få utstedt PKI-sertifikater gjennom et brukersted eller direkte fra ID-leverandørene.

### **3.4 Det relevante produktmarked**

Partene hevder at PKI er et alternativ blant flere alternative autentiseringsmetoder, som for eksempel andre ID-kortløsninger (med passord), ulike brukernavn-, passord-, og kodekortløsninger og andre identifiseringsmetoder (for eksempel målenummer i e-verk). Partene hevder derfor at digital signatur bare er et produkt innenfor et større produktmarked.

Et betydelig flertall av høringsinstansene sier seg uenig i dette. Bakgrunnen for dette er at selv om alternative autentiseringsmetoder til en viss grad kan ha overlappende egenskaper med PKI-tjenester, så vil disse autentiseringsmetodene på ingen måte fylle de samme behov som PKI. Det er hovedsakelig to egenskaper ved PKI som ikke konkurrerende teknologi kan erstatte. Dette gjelder funksjonaliteten for ikke-benektning, samt tjenestens egenskap som tredjepartsløsning, som gjør at løsningen vil kunne fungere på en sikker måte for alle-til-alle-kommunikasjon, i et åpent nettverk. Høringsinstansene mener derfor at PKI og de alternative autoriseringsmetodene partene nevner ikke er substitutter.

Bruken av elektroniske brev kan illustrere dette. Norske borgere kan i dag levere elektronisk selvangivelse til Skatteetaten, ved å benytte en kode de har fått utlevert fra Skatteetaten (alle-til-én-kommunikasjon). Dersom en person, på samme måte, ønsker å sende et signert elektronisk brev til en annen person (alle-til-alle-kommunikasjon), vil imidlertid ikke mottager være i en posisjon der han kan dele ut koder som avsender kan benytte til å signere det elektroniske dokumentet. De vil derfor være avhengig av å ha en betrodd tredjepart som kan gi sender mulighet til å signere det elektroniske dokumentet, samt å gi mottager mulighet til å kontrollere at signaturen er riktig. PKI er en teknologi som gjør dette mulig.

Da ErgoSign og Telenor ZebSign fusjonerte til ZebSign i 2001, jf. sak 2001/472, ble det den gang fra partenes side også lagt til grunn at basis PKI-tjenester var et eget marked, atskilt fra andre autentiseringsmetoder. Den gangen mente partene at markedet kan deles i tre grupper; de som signerer, sertifikatutstederen og de som mottar signerte meldinger, og at det var hensiktsmessig å avgrense det relevante markedet til markedet for sertifikatutstedelse med tilhørende tjenester.

Når man ser på hvilke behov PKI er laget for å fylle (autentisering, integritetsbeskyttelse, konfidensialitetsbeskyttelse og ikke-benektning), er det vanskelig å se at de nevnte autentiseringsmetodene kan karakteriseres som gode substitutter til PKI. Dette fordi de andre autentiseringsmetodene bare dekker enkelte av de behovene PKI fyller. De andre autentiseringsmetodene som er nevnt inngår derfor ikke i det samme relevante markedet som PKI-tjenester.

Basis PKI-tjenester og verdiøkende tjenester utgjør to ulike ledd i produksjonskjeden. Disse to tjenestene kan ikke anses som substitutter (råvare og forbruksvare). Det relevante produktmarkedet avgrensnes derfor til basis PKI-tjenester.

Dette er også i tråd med praksis fra Kommisjonen, jf. Comp/37.462 – *Identrus* (EF-Tidende C231/03 2000). Saken gjaldt et samarbeid om etablering av et nettverk av finansinstitusjoner for transaksjoner innenfor elektronisk handel. Vurderingen fra Kommisjonen ble gitt i et såkalt comfort letter. Uttalelsen fra Kommisjonen kom imidlertid på et tidspunkt da man hadde et helt annet, og mye mer optimistisk, syn på hvordan markedet for PKI-tjenester ville utvikle seg.

### **3.5 Geografisk avgrensning av markedet**

Partene hevder at det bør legges til grunn en videre geografisk avgrensning av markedet enn Norge (Norden, Europa). Partene nevner både svensk-finske TeliaSonera, danske TDC, BankID Sverige, finske Fineid, amerikanske VeriSign (gjennom sine kontorer i Sverige og Danmark), og amerikanske BeTrusted (gjennom sine europeiske kontorer) som viktige konkurrenter.

Kommisjonen legger et globalt marked til grunn for *Identrus*-saken.

I utgangspunktet skulle man tro at markedet for basis PKI-tjenester kan være internasjonalt. Markedet gjelder sertifikater/programvare og drift av infrastruktur til autentisering. Tjenesten BBS produserer formidles over telenettet, det vil derfor ikke være transportkostnader av betydning som kan være til hinder for handel over landegrensene. Lokale tilpasninger som språk og lokale preferanser, samt kundekontakt, utføres av leverandørene av de verdiøkende tjenestene.

Det finnes flere momenter som likevel trekker i retning av at markedet for basis PKI-tjenester er nasjonalt. For det første er det normalt nasjonale regelverk for godkjenning kvalifiserte leverandører av basis PKI-tjenester, jf. Lov av 20. desember 2002 nr. 110 om elektronisk signatur. Disse regelverkene er som hovedregel forskjellig fra land til land.

For det andre er alle leverandører av basis PKI-tjenester avhengig av å tiltrekke seg leverandører av verdiøkende tjenester. Leverandørene av verdiøkende tjenester er ofte nasjonale. Ut fra uttalelser fra høringsinstansene kan det virke som om disse leverandørene foretrekker basis PKI-leverandører fra samme land, fordi dette medfører at de vil få et produkt som følger de standarder som er vanlig i det enkelte land.

Høringsinstansene er delt i synet på den geografiske avgrensningen av markedet. De fleste høringsinstansene hevder at det er få tekniske begrensninger som skulle tilsi at markedet er mindre enn globalt. På bakgrunn av forskjellige nasjonale regelverk, operasjonelle forhold (nasjonale standarder), foretningmessige forhold (forhold til ID-leverandørene), samt erfaringer som er gjort de siste årene, mener likevel et flertall av høringsinstansene at markedet for basis PKI-tjenester per i dag er nasjonalt. Flere høringsinstanser hevder likevel at de tror at markedet, på sikt, kan bli et internasjonalt marked (når markedet har blitt mer modent).

I møte med tilsynet har også Telenor, som er part i saken, tilkjennegitt at de mener markedet per i dag er nasjonalt, men at det er sannsynlig at markedet kan bli internasjonalt på sikt.

Av tilsynets høringsrunde, av norske og utenlandske aktører, er det fremkommet at det ikke forekommer noen grenseoverskridende handel med Norge av basis PKI-tjenester per i dag. De fleste høringsinstansene tror heller ikke at dette vil skje de nærmeste årene.

Dette kan imidlertid være et resultat av at markedet fortsatt er i startfasen og at aktørene ønsker å få fotfeste i sine nasjonale markeder før de forsøker å etablere seg internasjonalt (for å minimere

risiko). En annen mulig årsak til at markedet ikke har utviklet seg til å bli internasjonalt, er at de skandinaviske landene ligger foran i utviklingen av disse produktene. Partene har hevdet at de skandinaviske landene ligger 3-5 år foran resten av Europa, og at Europa ligger 10-15 år foran Nord-Amerika.

Det er tilsynets vurdering at det foreløpig ikke eksisterer et internasjonalt marked for basis PKI-tjenester. Et slikt internasjonalt marked vil sannsynligvis heller ikke bli etablert de neste tre til fem årene. Dette er innenfor det tidsperspektiv tilsynet tidligere har lagt til grunn ved vurdering av konkurransemessige virkninger av en foretakssammenslutning. Dette tilsier at det relevante markedet avgrenses geografisk til Norge.

### **3.6 Konklusjon**

Det relevante markedet avgrenses til basis PKI-tjenester i Norge.

## **4 Konkurransanalyse**

### **4.1 Markedsandeler og konsentrasjon**

Under dette punktet følger en kort beskrivelse av aktørene i det relevante markedet, samt en oversikt over deres markedsandeler før og etter oppkjøpet.

Markedsandelene brukes til å beregne konsentrasjonen i markedene. Konsentrasjonen kan gi indikasjon på konkurranseintensiteten i et marked, og videre om det er sannsynlig at foretakssammenslutningen fører til at konkurransen blir vesentlig begrenset. Konkurransetilsynet legger til grunn at høy markedskonsentrasjon normalt vil være en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, betingelse for å slå fast at konkurransen er begrenset. Beskrivelsen av konsentrasjonen er derfor å anse som et utgangspunkt for en analyse av de konkurransemessige virkninger av foretakssammenslutningen.

Partene er av den oppfatning at transaksjonen ikke vil føre til at partene får en markedsandel på over 20 prosent i noen relevante markeder i Norge eller i relevante markeder som Norge er en del av. Partene har imidlertid gått ut i fra en videre avgrensning av det relevante markedet enn det tilsynet legger til grunn.

Når markedet avgrenses til å være markedet for basis PKI-tjenester i Norge, omfatter markedet per dags dato tre leverandører: BBS, ZebSign og Buypass. På tidspunktet da ervervet ble meldt var imidlertid BBS og ZebSign de to eneste leverandørene i det relevante markedet, det vil si at BBS hadde fått en markedsandel 100 prosent etter gjennomføringen av foretakssammenslutningen. I 2004 var BBS sin omsetning knyttet til basis PKI-tjenester om lag 35 MNOK og ZebSign sin omsetning om lag 17 MNOK. Dette gir et totalmarked på 52 MNOK, og BBS og ZebSign markedsandeler på henholdsvis 67,3 og 32,7 prosent.

Buypass er en ID-leverandør som utsteder tippekort for Norsk Tipping, og som er eid i fellesskap av Posten og Norsk Tipping. Buypass registrerte seg som kvalifisert leverandør av basis PKI-tjenester hos Post- og teletilsynet 10. mai 2005, Buypass benyttet tidligere ZebSign som leverandør av basis PKI-tjenester. Buypass vil i all hovedsak utstede sertifikater til eget bruk. Det vil si at de foreløpig ikke er en tilbyder av sertifikater i konkurranse med partene i foretakssammenslutningen.

Markedet for PKI-tjenester er fremdeles i startfasen. Dette gjelder basistjenester og verdiøkende tjenester, både i Norge og i andre land. Dette medfører at det er vanskelig å si noe om hvordan markedsandelene vil utvikle seg over tid.

Som nevnt i punkt 3.5 er mulig at det relevante markedet vil bli større enn Norge om noen år.



På bakgrunn av de tre ovennevnte punktene er det vanskelig å fastslå konkret hva som vil bli markedskonsentrasjonen når markedet blir mer etablert. Det er imidlertid liten grunn til å tvile på at BBS/ZebSign uansett vil ha en sterk posisjon i Norge.

#### **4.2 Konkurransesituasjonen i markedet for basis PKI-tjenester etter foretakssammenslutningen**

For at en foretakssammenslutning skal føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen, må foretakssammenslutningen medføre at partene får en vesentlig grad av markedsrett eller forsterke slik markedsrett.

Markedsrett kommer først og fremst til uttrykk ved at en bedrift får økte muligheter og insentiver til å ta høyere priser. Generelt kan markedsrett også gi seg utslag i dårligere service og kvalitet, smalere produktvalg, og reduserte insentiver til å utvikle nye produkter og bedre produksjonsmetoder. I tillegg kan den økte markedsretten gjøre at bedriften får reduserte insentiver til å gjennomføre kostnadsbesparende tiltak.

BBS' erverv av ZebSign vil medføre at BBS sin eneste etablerte konkurrent i markedet for basis PKI-tjenester vil bli en del av BBS, og selskapet øker i utgangspunktet sin markedsandel fra 67,3 til 100 prosent. Dette vil normalt legge til rette for at BBS vil bli i stand til å utøve markedsrett, og at konkurransen blir vesentlig begrenset.

Det er imidlertid knyttet usikkerhet til disse tallene. Årsakene til dette er at det nylig har etablert seg en ny aktør i markedet (Buypass), og at markedet er i etableringsfasen. I tillegg er det mulig at den geografiske avgrensningen vil endre seg på sikt, men dette er ikke forventet å skje innenfor den tidsperiode som Konkurransetilsynet tidligere har lagt til grunn i fusjonsvurderinger.

Det er derfor behov for en nærmere vurdering av de mulige konkurransemessige konsekvensene av ervervet.

#### **4.3 Nettverkseffekter**

BBS har opplyst at bankene planlegger å introdusere BankID til 2,1 millioner kunder i 2005. BankID er en tjeneste som med stor sannsynlighet også vil benyttes ofte, siden den knyttes mot betalingsformidling. Dette medfører at BBS om kort tid vil kunne oppnå en kritisk masse, og at brukerne raskt vender seg til å benytte BBS' tjenester.

For en rekke produkter er det slik at ens egen nytte av å bruke produktet avhenger av hvor mange andre som bruker produktet; såkalte nettverkseffekter. For eksempel vil verdien av en telefaksmaskin avhenge av hvor mange andre som har en telefaksmaskin. I slike tilfeller er det nettverkseffekter på etterspørselssiden. Det kan føre til at ett system eller en produsent, gjennom en selvforsterkende prosess, blir dominerende i markedet.

Det er grunn til å tro at markedet for PKI-tjenester er karakterisert ved nettverkseffekter på etterspørselssiden, da nytten sluttbrukere har av eID- og e-signaturløsninger er avhengig av hvor mange andre sluttbrukere (brukersteder og brukere) som benytter disse løsningene. Dette kan medføre at det bare vil være plass til et fåtall aktører i markedet, og at de aktørene som først oppnår en kritisk kundemasse<sup>3</sup>, kan få en dominerende posisjon i markedet.

---

<sup>3</sup> I markeder som er karakterisert ved nettverkseffekter på etterspørselssiden, er det nødvendig at et gitt antall sluttbrukere tar produktet i bruk for at sluttbrukerne skal få en nytte av produktet. Det er for eksempel nødvendig at et visst antall forbrukere kjøper en faksmaskin før hver enkelt bruker får nytte den. Dette kalles ofte kritisk masse.

#### **4.4 Etableringsmuligheter**

Dersom det er enkelt for nye aktører å etablere seg i markedet, kan dette forhindre selv en dominerende aktør i å utøve markedsrett. Det er derfor nødvendig å foreta en nærmere vurdering av etableringsvilkårene i markedet. Etableringsvilkår er en samlebetegnelse på alle de forhold og betingelser som en nyetablerende bedrift står overfor i en konkret etableringssituasjon. Etableringsvilkårene avgjør den potensielle konkurransen fra aktører som ikke er etablert i det relevante markedet.

Partene hevder at det er få eller ingen etableringshindringer i dette markedet. Partene hevder imidlertid også at det er store investerings- og introduksjonskostnader knyttet til etablering og produksjon av basis PKI-tjenester.

Det er grunn til å tro at det er kostnader knyttet til utvikling av programmer og kompetanse, investering i infrastruktur og introduksjon av produktene. Det vil medføre visse barrierer for nyetablering i markedet for basis PKI-tjenester.

For å kunne bli en kvalifisert leverandør av basis PKI-tjenester til det offentlige, må man ha en godkjenning av Post- og teletilsynet, jf. lov om elektronisk signatur. I dag er det bare ZebSign og Buypass som er godkjent som kvalifisert leverandør. Det er grunn til å tro at en slik offentlig regulering, til en viss grad, vil virke etableringshindrende. Det er imidlertid også mulig å introdusere basis PKI-tjenester i det norske markedet uten en slik godkjenning, slik BBS har gjort.

Potensielle nye leverandører av basis PKI-tjenester er avhengig av å kunne knytte til seg leverandører av de verdiøkende tjenestene for å få et distribusjonsnett ut til kundene. På bakgrunn av tjenestens natur er valget av distribusjonsnett særlig viktig, da en vellykket introduksjon er kritisk avhengig av tillit mellom brukere og brukersteder (butikker, etater og lignende) og leverandørene av de verdiøkende tjenestene (betrodd tredjepart). Det er grunn til å tro at dette kan være etableringshindrende i markedet for basis PKI-tjenester.

En tilknyttet problemstilling er at basis PKI-tjenester må knyttes til en verdiøkende tjeneste som kan introdusere PKI-tjenester i markedet, på en slik måte at PKI-leverandøren oppnår kritisk masse. Dette er særlig viktig nå, når markedet er i etableringsfasen. Markedsaktørene leter etter det som de kaller "killer application", som er et produkt eller en tjeneste som skal klare å introdusere PKI i markedet. Markedsaktørene tilsynet har vært i kontakt med har hevdet at det forløpig er tre tjenester som kan fylle denne rollen: banktjenester, spill<sup>4</sup> og offentlige tjenester.

Flere av høringsinstansene har også påpekt at det vil bli vanskelig å etablere seg ved siden av BBS etter at det fusjonerte selskapet er blitt det dominerende selskapet i Norge. Dette fordi BBS på mange måter vil ha blitt en standard i det norske markedet. I tillegg vil det bli vanskelig å overbevise brukerstedene om å knytte seg til en ny løsning når brukerstedene vet at majoriteten av brukerne allerede har en annen løsning og visa versa (nettverkmarked).

Ut over dette følger det også et etableringshinder direkte av ervervet. Siden ervervet innebærer en kjøpsforpliktelse for ErgoGroup/Posten og Telenor, medfører ervervet at en stor del av dagens marked allerede er knyttet opp til BBS de nærmeste årene.

I sum er det grunn til å tro at det er vesentlige etableringshindringer i markedet for basis PKI-tjenester.

#### **4.5 Kunder og kjøpermakt**

---

<sup>4</sup> Buypass etablerte seg i utgangspunktet som en ID-leverandør for Norsk Tipping.

Kjøperkraft kan til en viss grad begrense mulighetene en dominerende aktør har til å utøve markedsstyrke. Dersom kundene har betydelig kjøperkraft, vil selv ikke et selskap med høy markedsandel nødvendigvis kunne utøve vesentlig markedsstyrke. Kjøperkraft kan blant annet ta form av at kunden truer med å bytte leverandør eller med å starte opp egen virksomhet. Kjøperkraft kan brukes til å presse leverandørene både på priser og leveringsbetingelser. Mulighetene til å utøve kjøperkraft er blant annet avhengig av kundenes størrelse og markedsposisjon i forhold til leverandøren, og hvor avhengig leverandøren er av kundene som avsetningskanal for sine produkter.

Det er grunn til å tro at markedet kommer til å være preget av store aktører på etterspørselssiden de første årene. De største etterspørerne i markedet nå er det offentlige, bankene, Norsk Tipping, Telenor og Posten. Dette er alle kunder som kan bringe en stor kundemasse med seg inn i avtalen. Disse vil derfor ha en ikke ubetydelig forhandlingsstyrke.

Med tiden vil trolig også flere mindre ID-leverandører ønske å benytte seg av denne teknologien. Disse vil ha en betydelig mindre forhandlingsstyrke.

#### **4.6 Virkninger i andre markeder**

PKI-tjenester setter ID-leverandører og brukersteder i stand til å knytte eID og e-signatur til andre tjenester. Eksempelvis knyttes BankID til betalingskort (med chip), slik at dette kortet kan benyttes til et langt større antall operasjoner enn bare betalingstjenester, samt at det gjør betalingstjenester sikrere. På samme måte har Norsk Tipping knyttet e-signatur til sine tippekort, slik at studenter for eksempel kan benytte dette til å få utbetalt studielånet sitt.

Forholdet mellom PKI-tjenestene og de tilknyttede tjenestene / verdiøkende tjenestene er et toveisforhold:

- 1) En vellykket introduksjon av PKI-tjenestene er avhengig at tjenesten knyttes til en verdiøkende tjeneste som raskt vil medføre at mange tar PKI-tjenesten i bruk, for å oppnå en kritisk brukermasse. Det er dette som gjør at mange markedsaktører tror at det vil bli lettere for bankene og Norsk Tipping å introdusere PKI, enn for offentlige etater, fordi bankkort eller tippekortet brukes relativt ofte, mens mange offentlige tjenester bare benyttes et par ganger i året.
- 2) I de ulike markedene for verdiøkende tjenester vil PKI-tjenester medføre en konkurransefordel for aktørene som kan tilby disse tjenestene som en del av sin produktpakke. Det kan for eksempel være vanskelig å komme inn på markedet for kortbaserte betalingstjenester, hvis man ikke kan tilby eID- og e-signatur, på linje med andre aktører.

Den nære sammenhengen mellom PKI-tjenester og andre tjenester medfører at en foretakssammenslutning som begrenser konkurransen vesentlig i markedet for basis PKI-tjenester vil kunne få effekter i tilstøtende markeder. Man kunne her tenke seg at eierne av BBS benyttet sitt eierskap til å skaffe seg konkurransefortrinn i tilstøtende markeder.

Som det fremgår av analysen vil foretakssammenslutningen gi BBS en dominerende stilling i markedet for basis PKI-tjenester. Basis PKI-tjenester vil være av vesentlig betydning for aktører i tilstøtende markeder for å kunne tilby eID og e-signatur tjenester basert på PKI. Såfremt basis PKI-tjenester ikke blir tilgjengelig for alle aktører i tilstøtende markeder vil dette gi aktørene som får tilgang til produktet et uheldig konkurransefortrinn. Videre kan den dominerende stillingen benyttes til å gi diskriminerende pris for tilgang til basis PKI-tjenester. For å forhindre en slik uheldig utvikling av konkurransen i tilstøtende markeder vil det være av vesentlig betydning å sikre at aktører i tilstøtende markeder sikres adgang til basis PKI-tjenester på ikke-diskriminerende vilkår og til en ikke-diskriminerende pris.

#### **4.7 Oppsummering av konkurranseanalysen**

Etter Konkurransetilsynets vurdering vil foretakssammenslutningen medføre en vesentlig begrensning av konkurransen i markedet for basis PKI-tjenester i Norge.

Konkurransetilsynet er hovedsakelig bekymret for at ervervet gir partene vesentlig markedsrett, som kan lede til høyere priser i det relevante markedet enn det som ellers ville vært tilfelle, samt at ervervet kan få en konkurransemessig skadelig effekt i tilstøtende markeder.

### **5 Samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster**

#### **5.1 Partenes anførsler om effektivitetsgevinster**

Partene har hevdet at det vil være betydelige stordriftsfordeler knyttet til foretakssammenslutningen. Dette fordi de faste kostnadene ved å bygge en produksjonsenhet for basis PKI-tjenester eller PKI-fabrikk (produkt- og kompetanseutvikling, samt investering i infrastruktur) vil være relativt konstante og betydelige, uansett hvor mange kunder man skal betjene. Partene hevder på denne bakgrunn at å bygge én PKI-fabrikk i stedet for to, til å betjene den samlede kundemassen, vil kunne gi et vesentlig innsparingspotensiale. Dette vil i siste instans gi vesentlige samfunnsøkonomiske gevinster, fordi man da kan produsere den samme mengde av produkter med vesentlig færre innsatsfaktorer.

#### **5.2 Konkurransetilsynets vurdering av effektivitetsgevinstene**

Konkurransetilsynet er inneforstått med at det kan være kostnadskrevende å etablere en PKI-fabrikk. Spørsmålet er om kostnadsbesparelsen ved foretakssammenslutningen er så store at de kan veie opp for tapet ved konkurransebegrensningen. Det er partenes ansvar å godtgjøre at den samfunnsøkonomiske gevinsten overstiger det samfunnsøkonomiske tapet ved foretakssammenslutningen.

I denne saken er investeringene som må til for å etablere to PKI-fabrikker i stor grad allerede foretatt. ZebSign har allerede introdusert sin løsning i markedet, mens BBS skal gjøre dette i år (uavhengig av foretakssammenslutningen). Dette er kostnader man ikke vil få tilbake ved en sammenslåing.

I tillegg har tilsynet fått opplyst at det er vesentlige kostnader knyttet til samkjøring av de tekniske løsningene hos BBS og ZebSign. Dette vil øke investeringsbehovet som følge av foretakssammenslutningen de nærmeste årene.

Det er på denne bakgrunn vanskelig å se at man vil få noen effektivitetsgevinster som følge av foretakssammenslutningen de nærmeste tre til fem år.

### **6 Forholdsmessighet og avhjelpende tiltak**

#### **6.1 Inngrepsvedtak**

Konkurranselovets § 16 tredje ledd fastsetter hva et inngrepsvedtak kan gå ut på. Et inngrep mot en foretakssammenslutning kan omfatte forbud, påbud og tillatelse på vilkår. Realisering av konkurranselovens formål vil være av avgjørende betydning ved utformingen av inngrepsvedtaket.

#### **6.2 Forholdsmessighet og gjennomførbarhet**

Det følger av kravet til forholdsmessighet at Konkurransetilsynets vedtak ikke må gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet med inngrepet.

Det har i prosessen vært en dialog mellom tilsynet og partene, hvor det fra partene er fremsatt forslag til vilkår som kan avhjelpe konkurransebegrensningen som følger av foretakssammenslutningen. Disse forslagene er vurdert som ledd i Konkurransetilsynets forholdsmessighetsvurdering.

Konkurransetilsynets hovedbekymring med foretakssammenslutningen er eksisterende og potensielle kunders tilgang til basis PKI-tjenester, samt hvorvidt en eventuell prismodell og andre vilkår for slik tilgang, åpner for diskriminering av enkelte kunder på bekostning av andre. Slik diskriminering kan skape konkurransemessige problemer i en rekke tilstøtende markeder hvor tjenester basert på PKI benyttes.

Tilsynet har kommet til at et sett av vilkår, som sikrer ikke-diskriminerende tilgang til og prising av basis PKI-tjenester motvirker slike konkurransemessige problemer, og vil gjøre at foretakssammenslutningen kan godkjennes. Disse vilkårene anses som tilstrekkelige og går ikke lenger enn nødvendig.

For å sikre at de vilkår som stilles om ikke-diskriminerende tilgang og en ikke-diskriminerende prismodell skal bli reelle, finner tilsynet at det er nødvendig at kundene gis mulighet til å kontrollere at BBS etterlever vilkårene. Slik kontroll med etterlevelsen kan sikres ved at kunder som kjøper eller ønsker å kjøpe basis PKI-tjenester i sine kontrakter gis rett til å få tilgangsspørsmålet og prising prøvet av en uavhengig tredjepart, for eksempel en ekstern revisor og/eller advokat. Innsynet kan begrenses til det som er nødvendig for å gjennomføre kontrollen, og beretningen fra den eksterne kontrolløren kan begrenses til å bekrefte eller avkrefte om vilkårene overholdes. Konkurransetilsynet anser det derfor nødvendig å pålegge BBS å ta inn bestemmelser om dette i sine kontrakter, som sikrer en slik mulighet for kontroll.

Kjøper har uttrykt at tre års varighet vil være tilstrekkelig [...] <sup>5</sup>. Tilsynet finner det imidlertid nødvendig at vilkårene for å godta ervervet gjelder i fem år fra den dag vedtaket fattes. Dette begrunnes med tilsynets vurdering av mulighetene for fremtidig internasjonal konkurranse på området.

## **7 Konklusjon og vedtak**

På denne bakgrunn og med hjemmel i konkurranseloven § 16 har Konkurransetilsynet fattet følgende vedtak:

**Bankenes Betalingssentral AS' erverv av samtlige aksjer i ZebSign AS godtas på følgende vilkår:**

- 1 Bankenes Betalingssentral AS pålegges å tilby basis PKI-tjenester på ikke-diskriminerende vilkår til enhver aktør som ønsker å drive formidling og salg av PKI-baserte ID-tjenester til det norske markedet.**
- 2 Bankenes Betalingssentral AS pålegges å anvende en prismodell for tilgang til basis PKI-tjenester som er ikke-diskriminerende.**
- 3 Bankenes Betalingssentral AS pålegges å inkorporere i sine kontrakter en bestemmelse som gir kunder muligheten til, ved hjelp av en uavhengig tredjepart,**

---

<sup>5</sup> Unntatt i medhold av offentlighetsloven § 5a jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.

**for eksempel en ekstern revisor og/eller advokat, å kontrollere at tilgang og prising av basis PKI-tjenester skjer i henhold til vilkårene i punkt 1 og 2 over.**

**4 Vedtaket trer i kraft straks og gjelder i fem år fra vedtakstidspunktet.**

Vedtaket kan etter konkurranseloven § 20 fjerde ledd påklages innen 15 virkedager. Klagen stiles til Moderniseringsdepartementet, men sendes til Konkurransetilsynet. Konkurransetilsynet har 15 virkedager på å bringe klagen videre til Moderniseringsdepartementet. Departementet har 60 virkedager på å avgjøre saken.