



Deres ref.:

Vår ref.: 2006/1996 – 176
MAB EIST 541.0

Saksbeh.: Kristján Ryste
Christina K Jakobsen

Dato: 4. juli 2007

Vedtak V2007-17 – Bankenes Betalingssentral (BBS) – Teller AS – konkurranseloven § 16 – inngrep mot foretakssammenslutning

1 Innledning

Konkurransetilsynet viser til brev av 22. mai 2007, hvor det ble varslet at Konkurransetilsynet vurderer å gripe inn mot foretakssammenslutningen mellom BBS AS (heretter "BBS") og Teller AS (heretter "Teller"), BBS' kommentarer til varselet i brev av 13. juni 2007, samt øvrig korrespondanse i sakens anledning. Med dette oversendes vedtak om inngrep mot foretakssammenslutningen etter konkurranseloven¹ § 16.

1.1 Sakens bakgrunn

Det ble ved ekstraordinær generalforsamling hos hver av partene den 22. desember 2006 besluttet foretakssammenslutning mellom BBS og Teller.

Foretakssammenslutningen skal i henhold til fusjonsavtalen gjennomføres ved at BBS skiller ut virksomhetsområdet Handel og Varekjøp² i et eget selskap, og at Teller deretter fusjoneres med dette selskapet. Handel og Varekjøp vil være overtakende part i fusjonen. Selskapet vil fortsette sin virksomhet under navnet "Teller AS" når transaksjonen er gjennomført.

Konkurransetilsynet mottok 2. januar 2007 alminnelig melding om foretakssammenslutningen. Konkurransetilsynet påla fullstendig melding den 23. januar 2007. Fullstendig melding ble gitt 6. februar 2007.

Konkurransetilsynet har innhentet informasjon fra kunder og konkurrenter i de berørte markeder ved brev av 14. februar 2007 og 22. mai 2007. Det er også innhentet ytterligere informasjon fra partene. Det har vært avholdt møter med partene 19. desember 2006, 17. januar 2007, 7. mars 2007, 28. mars 2007 og 10. mai 2007. I brev av 15. mai 2007 kom BBS med forslag til avhjelpende tiltak.

*Opplysninger som er sladdet er unntatt offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 5 a første ledd, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2

¹ Lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger

² Se nærmere beskrivelse av virksomhetsområdene i pkt 3.1

Begrunnet forslag til inngrepsvedtak ble forelagt partene den 22. mai 2007. Det ble avholdt møte med partene 31. mai 2007, der partene kom med spørsmål til varselet, samt at forslag til avhjelpende tiltak ble diskutert. Konkurransetilsynet har foretatt undersøkelser blant BBS' og Tellers kunder og konkurrenter, samt Sparebankforeningen og FNH om de foreslåtte avhjelpende tiltak. I BBS tilsvar ble det fremsatt et revidert forslag til avhjelpende tiltak. Utover dette hadde partene ingen merknader til Konkurransetilsynets varsel.

1.2 Fristberegning

I henhold til konkurranse-loven § 20 tredje ledd må Konkurransetilsynet innen 70 virkedager etter at fullstendig melding er mottatt, legge frem et begrunnet forslag til inngrepsvedtak. Konkurransetilsynet mottok fullstendig melding den 6. februar 2007 og la 22. mai 2007 frem et begrunnet forslag til inngrepsvedtak i henhold til konkurranse-loven § 20 tredje ledd. Konkurransetilsynet mottok partenes kommentarer til det begrunnede inngrepsforslaget 13. juni 2007.

Konkurransetilsynet må i henhold til konkurranse-loven § 20 tredje ledd treffe et endelig vedtak senest 15 virkedager etter at Konkurransetilsynet har mottatt partenes uttalelser. Fristen for å fatte vedtak er således 4. juli 2007.

Vedtaket er fattet rettidig.

2 Partene i saken

2.1 BBS

BBS, etablert i 1972, driver virksomhet innen betalings- og informasjonsformidling. Selskapet er organisert som et aksjeselskap og er eiet av 129 norske banker. Største eier er DnB NOR ASA med 40 prosent, mens Nordea, Fokus Bank og ulike sparebanker har mindre eierandeler i selskapet.³ Foretaket har cirka 750 ansatte, og eier datterselskapene BBS AB (tidligere Ingenico AB) (100 prosent), LD Betalingssystemer A/S (80 prosent), Zebsign (100 prosent), Bank-Axcept AS (100 prosent), Axcept AS (100 prosent), samt 34 prosent av Acos AS.⁴

BBS hadde en omsetning på 1 473 millioner kroner i 2005 og 1 498 millioner kroner i 2006.⁵ BBS har delt sin virksomhet i fire forretningsområder; Handel og varekjøp, Infrastruktur, Regningsbetaling og informasjonsinnhenting og Tillitstjenester.

Forretningsområdet Handel og varekjøp omfatter leveranser av betalingsterminaler til forhandlere i hele Norden, eHandel, KAS (drift av Minibank og Automater) samt drift av Smartkortløsninger. I tillegg ligger det visse kundeservicetjenester knyttet til de ulike områdene, herunder Kortspærre. I forbindelse med fusjonen vil innsamling av korttransaksjoner for andre kort enn BankAxept,

³ Partene har listet de 10 største eierbankene i alminnelig melding. Se også BBS Årsrapport for 2005 (http://www.bbs.no/bbs/om%20bbs/aarsrapportene/2005/Arkiv/pdf/bbs_hele_2005.pdf)

⁴ BBS har etablert seg innen terminalleverandørmarkedet i Sverige og Danmark gjennom oppkjøp av Ingenico AB i mars 2006, som siden har skiftet navn til Banking Business Solutions AB (BBS AB), og oppkjøp av det danske foretaket LD Betalingssystemer A/S i februar 2007.

⁵ BBS' Årsrapport 2006

som i dag ligger under forretningsområdet Handel og Varekjøp, bli flyttet til forretningsområdet Infrastruktur.

Forretningsområdet Infrastruktur omfatter flere tjenester/produkter som er sentrale for de betalingssystemer som benyttes i Norge. BBS drifter innsamlingssystemet for korttransaksjoner fra BankAxept-kort i henhold til avtale med de to bankforeningene, samt andre korttyper, som de internasjonale betalingskortene Visa og MasterCard. Innsamlingssystemet er i henhold til partene åpent for alle aktører.

Koblingspunkt for AvtaleGiro og eFaktura er av bankforeningene lagt til BBS. Her føres det registre som sikrer at alle banker har tilgang til nødvendig og riktige opplysninger som grunnlag for å utveksle riktig betalingsinformasjon for disse tjenestene. BBS Infrastruktur drifter videre avregning/oppgjør for NICS (Norwegian Interbank Clearing System) etter avtale med konsesjonsinnehaver NICS Operatørkontor (som er etablert av bankforeningene i fellesskap). NICS er bankenes felles system for avregning mellom banker med påfølgende oppgjør over foliokonto i Norges Banks oppgjørssystem (NBO).

Forretningsområdet Regningsbetaling og informasjonsinnhenting består blant annet av tjenestene e-faktura (B2C og B2B), Avtalegiro, nettgiro, fakturahotell mv. (Regningsbetaling), samt mottakstjenester, elektronisk avtaleinngåelse, arkivløsninger, fakturaprint, skanning og lagring av dokumenter mv. (Informasjonsformidling).

Forretningsområdet Tillitstjenester består blant annet av elektronisk ID (sertifikater), ID tjenester og drift av komplette kundetilpassede PKI-løsninger (Public Key Infrastructure). Datterselskapet Zebsign AS leverer PKI-tjenester.

2.2 Teller

Teller, tidligere Visa Norge AS, har drevet innløsningsvirksomhet i Norge siden 1978. Teller er medlem av Visa International og MasterCard International og er eiet av 41 forretnings- og sparebanker. For Visa og MasterCard har Teller innløserlisens for Norge og 7 andre europeiske land. For American Express har Teller kun lisens for Norge. Største eier er DnB NOR ASA med 40 prosent. Bank 1 Oslo AS og Sparebanken Rogaland er nest største eiere med i underkant av 10 prosent eierandel hver.⁶

Tellers hovedvirksomhet er innløsning av internasjonale betalingskort fra Visa, MasterCard og American Express overfor brukersteder som har inngått brukerstedsavtale med Teller. Teller har i dag avtaler med cirka 58 000 brukersteder om innløsning av Visa og/eller MasterCard-transaksjoner. I september 2003 brøt Visa Norge monopolet på innløsning av MasterCard og Visa, og skiftet samtidig navn til Teller AS. Fra og med 1. september 2006 har Teller tilbudt innløsning av American Express-transaksjoner (ref. sak 2006/1190).

Teller tilbyr også støttetjenester til kortutsteder i form av reklamasjons- og svindelhåndtering, sperre- og nødtjenester, sikkerhetsløsninger, nøkkeladministrasjon (kryptering og autentisering), administrasjon av innkomne kort og bistand til kortimplementering. Videre tilbyr Teller støttetjenester til brukerstedene i form av samkjøring av transaksjoner med interne regnskapssystemer mv. Teller har også siden 2005 vært forhandler av terminaler til

⁶ Partene har listet de 10 største eierbankene i alminnelig melding. Se også Teller AS Årsrapport for 2005.

brukerstedene, dog i begrenset omfang hittil
for 557 millioner kroner i 2005.

] Teller omsatte

2.3 Selskapsstruktur etter foretakssammenslutningen

Forut for gjennomføring av transaksjonen skal BBS omdannes til en ny konsernstruktur. BBS AS vil bli et eierselskap og BBS' forretningsområder skal utfisjoneres i tre nye datterselskaper. Dette gjelder blant annet for BBS Handel og Varekjøp, som omfatter BBS' terminalvirksomhet. Forretningsområdet skal hete BBS Handel og Varekjøp AS, og det er dette selskapet som skal fusjoneres med Teller AS. Foretakets fremtidige navn skal være Teller AS.

Dette innebærer at nye Tellers terminalvirksomhet blir liggende i samme selskap som innløservirksomheten. Innsamlingen blir liggende igjen i BBS Infrastruktur, som også skal utfisjoneres til eget selskap.

[

]

3 Konkurransetilsynets kompetanse

3.1 Forholdet til konkurransereglene i EU og EØS

EØS-avtalen artikkel 57 fastsetter regler for kompetansefordeling mellom Europakommisjonen, EFTAs overvåkningsorgan og nasjonale konkurransemyndigheter. Konkurransetilsynet har kun kompetanse til å behandle foretakssammenslutninger som ikke er av fellesskaps- eller EFTA-dimensjon. Hvorvidt en foretakssammenslutning har fellesskaps eller EFTA dimensjon avhenger av om de berørte foretak har en omsetnings om overstiger terskelverdiene i artikkel 1 nr. 2 eller nr. 3 i forskrift av 4. desember 1992 nr. 964 om materielle konkurranseregler i EØS-avtalen kapittel XIV, jf. artikkel 1nr. 2 og nr. 3 i rådsforordning 139/2004/EF.

Terskelverdiene for at sammenslutningen skal ha fellesskaps- eller EFTA-dimensjon er ikke oppfylt i nærværende sak. Konkurransetilsynet har kompetanse til å behandle saken.

3.2 Vilåårene for inngrep

3.2.1 Generelt

Ifølge 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 bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser", jf. konkurranseloven § 1 første ledd. Ved anvendelsen av loven skal det tas hensyn til forbrukernes interesser, jf. konkurranseloven § 1 annet ledd.

3.2.2 Foretakssammenslutning

For at Konkurransetilsynet skal gripe inn mot ervervet, må det foreligge en foretakssammenslutning i konkurranselovens forstand. Ifølge konkurranseloven § 17 første ledd

bokstav a foreligger det en foretakssammenslutning blant annet når to eller flere tidligere uavhengige foretak eller deler av foretak fusjonerer.

Ifølge alminnelig melding skjer foretakssammenslutningen ved at BBS skiller ut virksomhetsområdet Handel og Varekjøp i et eget selskap og at Teller deretter fusjoneres med dette selskapet. Konkurransetilsynet legger til grunn at det foreligger en foretakssammenslutning i henhold til konkurranseloven § 17 første ledd bokstav a.

Dersom partene etablerer en alternativ selskapsstruktur, som omtalt ovenfor, vil vilkåret om at det må foreligge en foretakssammenslutning likevel være oppfylt. For det tilfelle at partene gjennomfører sammenslutningen som skissert i fusjonsavtalen, for deretter å fusjonere virksomhetene i BBS Handel og Varekjøp AS og Teller AS, vil det ikke være påkrevd med en ny melding etter konkurranseloven § 18 forutsatt at det ikke skjer en endring i kontrollforholdene.

Det er anført i høringsrunden at verken BBS eller Teller er å regne for et selvstendig fungerende fellesforetak i konkurranserettslig forstand grunnet eierstrukturen, og at det dermed ikke foreligger en foretakssammenslutning. Etter Konkurransetilsynets vurdering ivaretar BBS og Teller oppgaver som normalt tilligger et foretak. Videre må de anses for å drive virksomhet på varig grunnlag og bli tilført tilstrekkelige ressurser til dette. Endelig synes de å inneha en tilstrekkelig grad av uavhengighet fra eierne, til å utgjøre selvstendige økonomiske enheter. Konkurransetilsynet har kommet til at både BBS og Teller er å anse som selvstendig fungerende fellesforetak.

3.2.3 Konkurransbegrensningskriteriet

Konkurransetilsynet skal gripe inn mot foretakssammenslutninger som fører til eller forsterker en vesentlig konkurransebegrensning i strid med lovens formål, jf. konkurranseloven § 16 første ledd. I uttrykket ”føre til eller forsterke” ligger et krav om årsakssammenheng mellom foretakssammenslutningen og konkurransebegrensningen.

Spørsmålet om foretakssammenslutningen fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen er drøftet nærmere i punkt 5 og 6.

3.2.4 Samfunnsøkonomiske virkninger

Dersom foretakssammenslutningen fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen, må det videre avklares om transaksjonen medfører effektivitetsgevinster som kan oppveie de eventuelle negative virkningene av sammenslutningen, jf. formålsbestemmelsen i konkurranseloven § 1.

De samfunnsøkonomiske virkningene av ervervet er drøftet i punkt 7.

3.2.5 Velfungerende nordisk eller europeisk marked

Etter konkurranseloven § 16 fjerde ledd kan inngrep etter første og andre ledd ikke finne sted dersom det foreligger ”et velfungerende nordisk eller europeisk marked og foretakssammenslutningen eller ervervet heller ikke virker negativt for norske kunder”.

Konkurransetilsynet har nedenfor, under punkt 4 foretatt en avgrensning av de relevante markedene, herunder deres geografiske utstrekning. Analysen viser at de relevante produktmarkedenes geografiske utstrekning ikke er større enn nasjonale. Det foreligger således ikke et velfungerende nordisk eller europeisk marked i konkurranselovens forstand. Konkurranseloven § 16 fjerde ledd kommer derfor ikke til anvendelse.

4 De relevante markeder

4.1 Innledning

For å kunne vurdere foretakssammenslutningens konkurransemessige virkninger, må Konkurransetilsynet avgjøre hvilke markeder som berøres av fusjonen. Generelt vil en kjøper ta beslutninger basert på egenskaper ved produktene og tilbydernes lokalisering. Det avgrenses derfor et såkalt relevant marked, som deles inn i det relevante produktmarkedet og det relevante geografiske markedet. I avgrensningen vil Konkurransetilsynet hente veiledning fra EFTAs overvåkningsorgans kunngjøring om avgrensning av det relevante markedet (heretter EFTAs kunngjøring).⁷

Markedsavgrensning er i konkurranseretten et redskap blant annet for å beregne markedsandeler og markedskonsentrasjon. Konsentrasjonen i markedet er en indikator på hvordan konkurranseforholdene er og et utgangspunkt for den nærmere økonomiske analysen av virkningene av fusjonen.

Det understrekes at det ikke er noe vilkår for at Konkurransetilsynet skal gripe inn mot en foretakssammenslutning at partene driver virksomhet i samme relevante marked. Som redegjort for i punkt 3.2.3, er det avgjørende spørsmålet om foretakssammenslutningen fører til eller forsterker en vesentlig konkurransebegrensning i strid med lovens formål. Hjemmel for inngrep kan således foreligge selv om de involverte foretakene ikke tilbyr produkter eller tjenester som inngår i det samme relevante markedet.

4.2 De relevante produktmarkeder

Det relevante produktmarkedet inkluderer de varer og/eller tjenester kjøperen anser som substituerbare med hensyn til dekning av et bestemt behov. Med substituerbarhet menes hvilke produktvarianter etterspørerne anser for å tilfredsstille det samme underliggende behov. Dette vil avhenge av produktets egenskaper og bruksområde, samt i hvilken grad etterspørerne verdsetter egenskapene.

Den meldte foretakssammenslutningen mellom BBS og Teller berører flere markeder innen systemet for kortbasert betalingsformidling og i tillegg tilknyttede produktmarkeder som for eksempel kortspærre- og terminalmarkedet.

Som nevnt i punkt 2.1 og 2.2 har BBS virksomhet innen betalingsterminaler, innsamling og er i tillegg innløser- og utstederprosessor for BankAxept-transaksjoner. Teller driver i hovedsak virksomhet innen innløsning av internasjonale korttransaksjoner. I tillegg har Teller en hittil beskjedne omsetning av betalingsterminaler. Samlet er BBS og Teller, og nye Teller, aktive på begge sider av betalingssystemet og på nær alle ledd av verdikjeden innen kortbasert betalingsformidling i Norge. I analysen av de relevante produktmarkedene har Konkurransetilsynet derfor tatt utgangspunkt i systemet for kortbetaling, herunder verdikjedene for partenes produkter. Dette er nærmere beskrevet i punkt 4.3.4 og 4.3.5.

I det følgende vil systemet for kortbasert betalingsformidling beskrives nærmere, hvilke korttyper som benyttes og hvilke typer aktører som deltar på de ulike sidene i ulike typer betalingsnettverk.

⁷ EF-Tidende 1998 L 200/48 og EØS-tillegget 1998 28/3, C 372 av 9. desember 1997

I punkt 4.4 – 4.6 vil de ulike relevante markedene avgrenses mot øvrige produktmarkeder, mens de relevante markedenes geografiske utstrekning gjennomgås i punkt 4.7.

4.3 Systemet for kortbetaling

Betalingsformidling består i hovedsak av fire typer av overføringsmedier; kontanter, sjekker, gireringssystemer og betalingskort. Konkurransetilsynet anser forskjellene mellom de tre førstnevnte betalingsmidlene og betalingskort som så store at de ikke tilhører det samme relevante markedet. Foretakssammenslutningen berører ingen av de tre førstnevnte betalingsmidlene, og disse vil ikke bli omtalt i det følgende.

4.3.1 Korttyper

I hovedsak kan man dele betalingskort inn i tre grupper: kredittkort, faktureringskort og debetkort. *Kredittkort* er kort hvor brukeren er innvilget kreditt inntil et visst beløp som nedbetales avdragsvis etter en avtalt nedbetalingsplan. *Faktureringskort* er ikke tilknyttet bankkonto. Brukeren får en samlefaktura fra kortutstederen over bruken (for eksempel siste måned) som så betales med et annet betalingsinstrument. Brukeren får en viss kreditt gjennom betalingsutsettelsen, mens brukerstedet får sitt oppgjør fra kortselskapet. *Debetkort* er direkte tilknyttet brukerens bankkonto og beløpet belastes brukerens konto umiddelbart.

De ulike betalingskortene i Norge er BankAxept-debetkort, nasjonale kredittkort og internasjonale betalingskort. I tillegg finnes det noen bedriftsspesifikke kort. Disse kan ikke brukes i betalingssystemer tilgjengelig for allmennheten og er derfor unnlatt i analysen.

I 2006 utgjorde bruk av BankAxept-kort 83,9 prosent av omsetningen, og 89,6 prosent av antall transaksjoner⁸, ved varekjøp i EFTPOS-terminaler⁹ i Norge.¹⁰ BankAxept-kort har imidlertid et begrenset bruksområde ettersom de kun kan brukes online i EFTPOS-terminaler og minibanker i Norge. I tillegg kan disse kortene benyttes ved enkelte brukersteder i grenseområder i Sverige, og på enkelte ferger i utenlandsfart. BankAxept kan kun i begrenset omfang benyttes til fjernhandel, for eksempel over Internett, gjennom BankAxess.

Nasjonale kredittkort blir brukt ved transaksjoner av større verdi enn andre betalingskort. Kortene kan kun benyttes i Norge, og deres funksjonalitet er begrenset. Bruk av disse kortene er også lite utbredt i Norge. Nasjonale kredittkort utgjorde 1,9 prosent av omsetningen, og 0,7 prosent av antall transaksjoner, ved varekjøp i EFTPOS-terminaler i Norge i 2006. I det følgende omtales derfor ikke slike kort.

Med internasjonale betalingskort menes kort som kan benyttes i Norge og internasjonalt. Dette omfatter debetkort, faktureringskort og kredittkort som for eksempel Visa, Visa Electron, MasterCard, Maestro, Cirrus, JCB, American Express og Diners Card. Slike kort er utstedt av eller i samarbeid med internasjonale kortselskaper. Ved hjelp av identifikasjonsspor blir bruken av slike kort registrert i de internasjonale betalingsnettverkene som disse aktørene representerer. Kortnettverkene har et stort antall brukersteder over hele verden. Internasjonale betalingskort er også et egnet betalingsmiddel ved fjernhandel, for eksempel handel over Internett. Bruk av

⁸ Inklusivt kjøp med kontantuttak.

⁹ Electronic Funds Transfer at Point of Sale

¹⁰ Årsrapport om betalingssystemer 2006, Norges Bank

internasjonale betalingskort i Norge utgjorde 14,2 prosent av omsetningen, og 9,7 prosent av antall transaksjoner, ved varekjøp i EFTPOS-terminaler i Norge i 2006.

4.3.2 Åpne og lukkede betalingssystemer

Betalingskortsystemer er nettverk, såkalte tosidige markeder, der utsteder og kortholder utgjør den ene siden, mens innløser og brukersted utgjør den andre siden av nettverket. De ulike betalingskortsystemene kan beskrives som enten åpne eller lukkede nettverk. I et lukket nettverk er det én aktør som har eksklusivitet til både å utstede kort og innløse transaksjoner, samt å drifte nettverket. Diners Club og American Express¹¹ er lukkede nettverk.

Et åpent nettverk er organisert med en eller flere fullverdige lisenstakere ("Principal Licensee") for et lisensområde, og eventuelt noen lisenstakere med begrenset fullmakt ("Affiliate Licences"). I tillegg til å innløse kortene blir de fullverdige lisenstakerne ofte tildelt oppgaven med å vedlikeholde betalingsnettverket i form av å drive opplæring, markedsføring og lignende. Vedkommende står i et direkte lisensavtaleforhold med det internasjonale morselskapet som eier de immaterielle rettighetene til betalingsnettverket. De fullverdige lisenstakerne og det internasjonale morselskapet kan tildele begrenset lisens til andre aktører i lisensområdet. Visa- og MasterCard-nettverkene er åpne nettverk. Lisenstakere med begrenset fullmakt har tillatelse til å utstede kort.

BankAxept-systemet, som driftes av BBS på vegne av bankforeningene i Norge¹², er et åpent nettverk. Banker i Norge kan tilslutte seg nettverket gjennom avtaler med bankforeningene. Den enkelte bank vil stå for både utstedelse av BankAxept kort og innløsning av BankAxept-transaksjoner.

4.3.3 Aktører i betalingskortsystemer

Et betalingskortsystem muliggjør bruk av kort som betalingsmiddel ved såkalte POS-transaksjoner¹³. Dette utføres som oftest gjennom en betalingsterminal plassert på et brukersted, for eksempel en butikk, bensinstasjon eller parkeringsplass. Et slikt EFTPOS-system må atskilles fra et ATM¹⁴-system (minibank). Et betalingskortsystem involverer et vidt spekter av tjenester, tjenesteleverandører og brukere. I et ikke-integrert betalingskortsystem er rollene som systemeier, finansielle tjenesteleverandør, infrastrukturoperatør, kortholdere og brukersteder skilt mellom ulike aktører.

Tradisjonelt deles aktørene inn i tre ulike hovedgrupper; i) kortholdere og brukersteder, ii) utstedere og innløsere og iii) infrastrukturoperatører. Kortholdere og brukersteder er involvert i betalingstransaksjoner gjennom sine bankforbindelser. Kortholderen mottar betalings- og kredittjenester fra utsteder, mens brukerstedet mottar betalingstjenester fra innløser.

¹¹ I Norge innløses American Express av Teller, jf. Konkurransetilsynets sak 2006/1190, mens ulike American Express kort utstedes av DnB NOR og American Express Company AS. Det er likevel å regne som et lukket 3-partssystem.

¹² Sparebankforeningen i Norge og Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH), eier i felleskap BankAxept-kortsystemet. Bankforeningenes servicekontor, Sparebankforeningens Servicekontor og Finansnæringens Servicekontor er kortsystemets operatør.

¹³ Point of Sale

¹⁴ Automatic Teller Machines

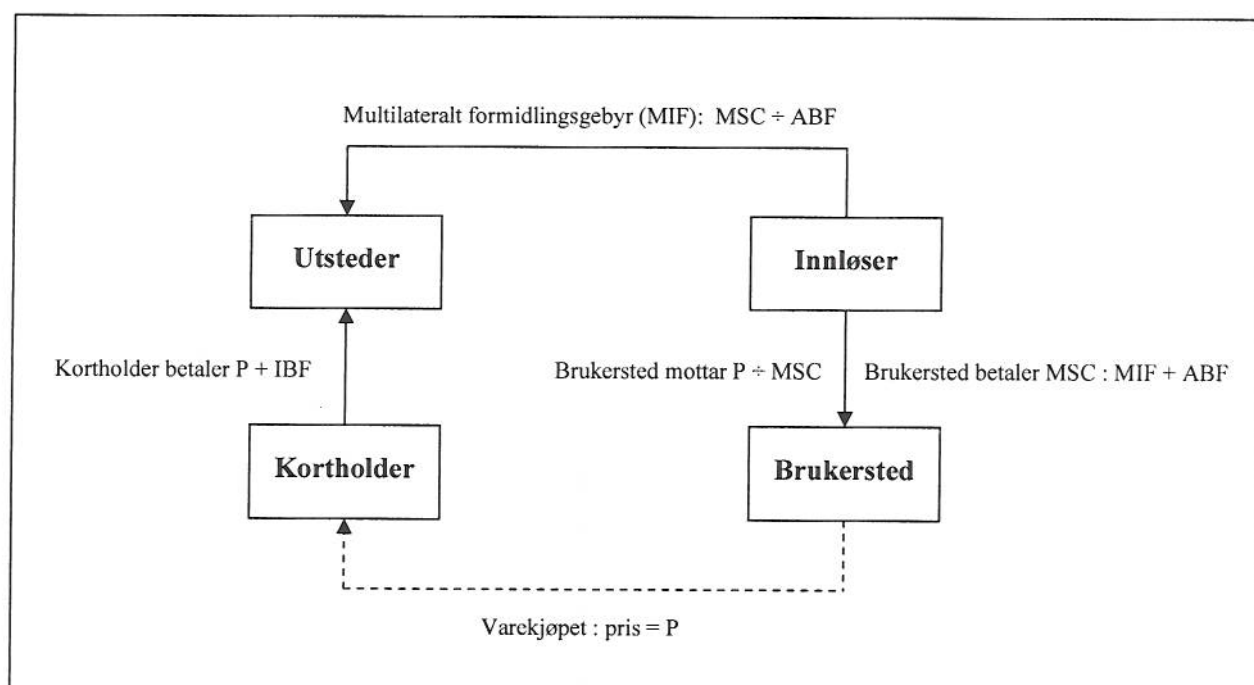
Infrastrukturoperatørene leverer tjenester til brukersteder, innløserne og utstedere slik at transaksjonene kan formidles mellom partene.

4.3.4 Firepartsmodellen - verdikjeden for de finansielle tjenester

Oppgjøret for internasjonale betalingskort skjer gjennom enten et tre- eller firepartssystem. Første part er brukerstedet som selger varen. Hans fordring på kunden erverves av innløseren, som gir brukerstedet et oppgjør med fratrekk for et brukerstedsgebyr. Avhengig av om nettverket er åpent eller lukket vil innløseren kreve betaling av den tredje parten i kjeden, som enten er kortutstederselskapet (åpent nettverk) eller kortkunden (lukket nettverk). Dersom nettverket er åpent vil utstederselskapet innkreve sitt tilgodehavende fra kortkunden.

Figur 1 viser aktørene innen den finansielle delen av et betalingskortsystem og illustrerer, foruten selve varekjøpet, retningen og flyten av gebyrer i et fireparts kortsystem.

Figur 1 Aktører og betalingsstrøm i et POS kortsystem



Når kortholder benytter sitt kort ved kjøp av en vare eller tjeneste hos et brukersted, mottar brukerstedet betaling P , prisen på varen eller tjenesten, fratrullet brukerstedsgebyret (MSC)¹⁵ fra sin innløser. Utstederen gjør opp på vegne av kortholderen og betaler innløseren P , fratrullet et formidlingsgebyr (MIF).^{16,17} Formidlingsgebyret bestemmes enten multilateral eller bilateralt av

¹⁵ Merchant Service Charge. Brukerstedsgebyret er som oftest en prosentsats som kan variere fra under 1 prosent til 5 prosent av transaksjonsbeløpet. Ved bruk av noen kort er brukerstedsgebyret en fast stykkpris pr. transaksjon, og kan i slike tilfeller være begrenset til noen øre.

¹⁶ Multilateral Interchange Fee

nasjonale medlemmer av kortsystemet (utstedere og innløser), eller gjennom kortsystemets regelverk sentralt. Sistnevnte er for eksempel tilfellet i Visa og MasterCard hvis det ikke oppnås enighet om MIF nasjonalt. Formidlingsgebyret er differansen mellom brukerstedsgebyret og innløserbankens margin (ABF¹⁸). Formidlingsgebyret fungerer dermed som en beskrakning i forhold til hva som er det nedre nivået på brukerstedsgebyret. I tillegg til formidlingsgebyret, mottar utsteder P fra kortholder, en transaksjonsavgift, en årsavgift, renter på overtrekk eller kreditt, forsinkelsesrente m.m. (IBF¹⁹).

Systemet har to konsumentgrupper; i) kortholdere og ii) brukersteder, som kan belastes kostnader forbundet med finansielle tjenester i et betalingskortsystem. I den økonomiske litteraturen om tosidige markeder er det bred enighet om behovet for å balansere de to sidene av markedet. Det er imidlertid ikke avklart hvordan utstedere og innløser skal kompensere deres kostnader for å ivareta effektiviteten i betalingssystemet. For eksempel er det utbredt praksis for utstedere og innløser å subsidiere bruk av kort gjennom å belaste kortholderne forholdsvis lave gebyr, mens man kompenserer de korresponderende kostnadene gjennom å belaste brukersteden med høye brukerstedsgebyr.

4.3.5 Infrastrukturen - verdikjeden for de tekniske tjenester

4.3.5.1 Generelt

Et betalingskortsystem involverer en rekke aktører som leverer ulike tekniske produkter og tjenester på ulike ledd i verdikjeden. Figur 2 viser strukturen i et ikke-integrert betalingskortsystem. I et ikke-integrert betalingskortsystem er det mulighet for konkurranse mellom ulike aktører, også ikke-banker, innen i) produksjon av betalingsterminaler, ii) salg og utleie av terminaler, inkludert service og vedlikehold, iii) innsamling av transaksjonene, iv) prosessering av transaksjonene på vegne av utstederbank og/eller innløserbank, v) kortadministrasjon og vi) kortspærre.

Et brukersted som ønsker å ha muligheten til å motta betalinger med betalingskort må anskaffe en **betalingsterminal**. Avhengig av hvilken funksjonalitet²⁰ brukerstedet ønsker at terminalen skal ha kan brukerstedet leie eller kjøpe en terminal med programvare av en terminalleverandør. Denne terminalleverandøren kan for eksempel være en forhandler av betalingsterminaler og eventuelt også butikk/kassesystemer, en bank, en innløser eller en terminalimportør. Det er en egen verdikjede for leveranser av betalingsterminaler, som beskrives nedenfor under punkt 4.4.

Når betalingstransaksjoner foretas i betalingsterminaler på ulike brukersteder samles transaksjonene inn av en **innsamler**. Innsamler sender transaksjonene videre til rette innløser/innløserprossessor. Innsamler mottar svar på blant annet autorisasjons- og verifikasjonsforespørsler fra innløser/utsteder, og videreformidler til betalingsterminalen på brukerstedet om betalingsforespørselen godkjennes og om betalingstransaksjonen kan

¹⁷ I praksis går formidlingsgebyret fra innløser til utsteder, men i prinsippet kan det gå begge veier og det er systemer der det ikke kreves formidlingsgebyr. I BankAxept-systemet var formidlingsgebyret opprinnelig et gebyr som skulle betales av utsteder til innløser, men har siden blitt fjernet fra avtaleverket, og er dermed de facto et formidlingsgebyr lik null.

¹⁸ Acquiring Bank Fee

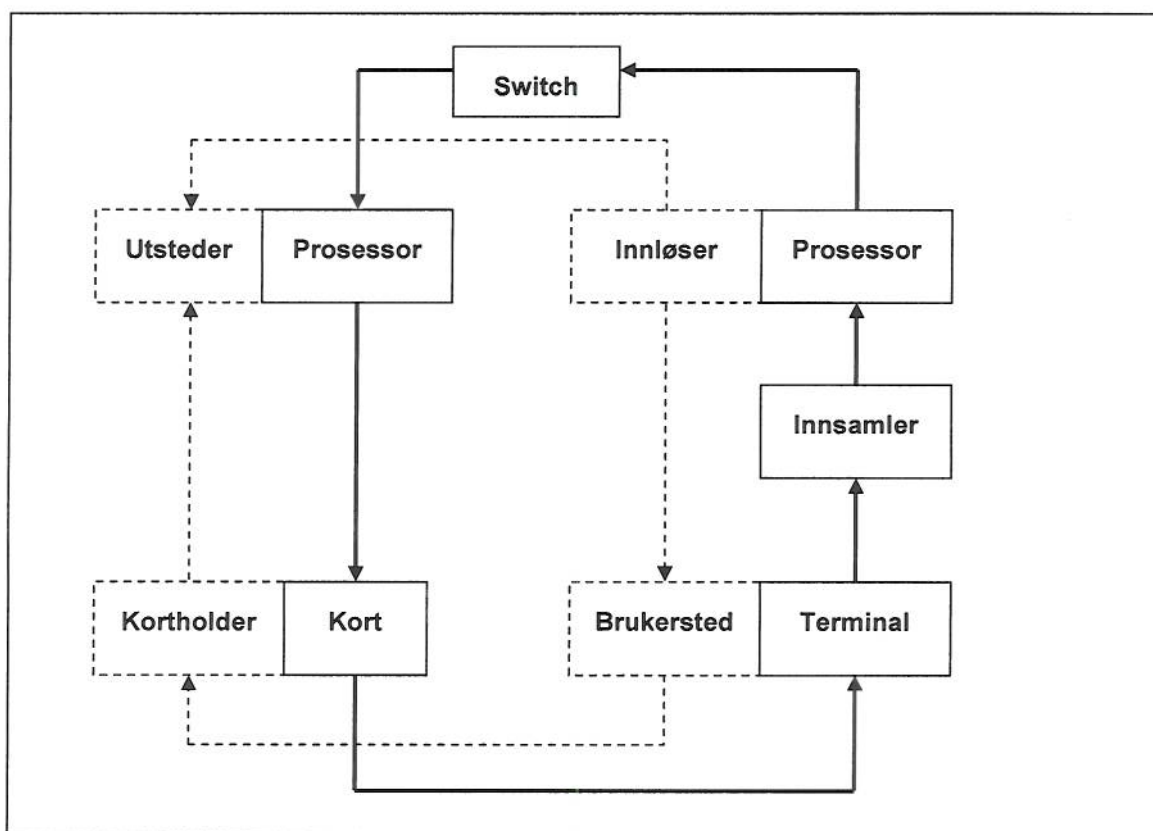
¹⁹ Issuing Bank Fee

²⁰ Integrering mot kasse- og/eller økonomisystem, aksept av ulike korttyper m.m.

gjennomføres. Store brukerstedsaktører, som for eksempel taxisentraler eller oljeselskaper, kan ha valgt å samle inn sine transaksjoner selv, eller å ha outsourcet dette til tredjeparter. Enkelte terminalleverandører opererer som såkalt PSP²¹, som via en server (hub) ruter transaksjoner fra tilknyttede terminaler til innløser/innløserprosessor, eller til innsamler.

Innløserprosessor kan operere brukerstedets konto, og håndterer transaksjoner fra brukerstedet på vegne av innløseren, samt foretar autorisasjonsforespørsler til en **switch** eller direkte til utsteder (eller utstederprosessor) m.m. En **utstederprosessor** opererer en kortholders konto på vegne av utsteder, bokfører korttransaksjoner, autoriserer korttransaksjoner, foretar avregning og oppgjør, utarbeider utskrifter m.m. For internasjonale betalingskorttransaksjoner i Norge er EDB den største aktøren innen innløser- og utstederprosessering.

Figur 2 Infrastruktur - aktører



4.3.5.2 Særlig om BankAxept-systemet

I Norge ivaretar BBS oppgavene og rollene som innsamler, innløser- og utstederprosessor innen BankAxept-systemet. Konkurransetilsynets forbød i vedtak V2003-15 Finansnæringens Hovedorganisasjon og Sparebankforeningen i Norge å videreføre og/eller inngå avtaler som forpliktet én eller flere banker til å benytte BBS, eller andre bestemte aktører, for innsamling av

²¹ Payment Solution Provider

EFTPOS- transaksjonsdata, dersom ikke den enkelte bank som omfattes av avtalen gir sitt eksplisitte samtykke til avtalen. Forbudet er ikke til hinder for at enkeltstående banker, på frivillig basis, kan inngå et forpliktende samarbeid om å benytte samme leverandør om innsamling av BankAxept-transaksjoner. Samtlige banker tilsluttet avtalen har siden ensidig gitt sitt samtykke til avtalen. Som følge av dette er BBS *de facto* monopolist og eneste innsamler av BankAxept-transaksjoner som får oppgjør fra innløserbankene i BankAxept-systemet. Øvrige innsamlingsaktører i det norske markedet må rute BankAxept-transaksjoner til BBS, istedenfor direkte til innløserbank.

På vegne av brukerstedsbank utfører BBS gjennom BBSPos følgende oppgaver:

- i) Nødvendig tekniske kontrollfunksjoner knyttet til å være sikker på at innholdet i autorisasjonsforespørsler sendt inn fra terminaler (mottakssystemer) og sendt fra innløserbanken inn til BBSPos er skjermet mot innsyn, har korrekt innhold og kommer fra en ekte terminal på et reelt brukersted.
- ii) Videreformidling av innholdet i autorisasjonsforespørselen til kortutsteder. I utgangspunktet foretas slik autorisasjon i kortutstедers egne systemer. For autorisasjoner generert av kort utstedt etter BankAxept-reglene omfatter dette PIN-verifisering, kontroll av beløp mot sperreregister, andre aktivitetsregistre som kortutsteder måtte ha installert for å avdekke misbruk, samt dekningskontroll mot kortholders konto. Alle kortutstedende banker har imidlertid gitt BBSPos i oppgave å foreta PIN-verifisering av BankAxept-transaksjoner, på vegne av kortutstedende bank.
- iii) Tar i mot kortutstедers svar (ja/nei) og videreformidler dette tilbake til den terminal som forespørselen opprinnelig ble sendt fra.

BBSPos danner transaksjonsdata for BankAxept-transaksjoner som grunnlag for innløserbankens kreditering av brukerstedets konto og kortutstedende banks debitering av kortholders konto. Disse transaksjonsdata sender BBSPos, på vegne av innløserbanken, til Norwegian Interbank Clearing System (NICS).²² I NICS foretas avregning mellom bankene, sammen med avregning av transaksjoner generert fra andre betalingstjenester. NICS sender så avregningsresultatet til Norges Bank for oppgjør. Etter at oppgjøret har funnet sted i Norges Bank, sender NICS transaksjonene til bankene slik at disse kan foreta kreditering og belastning av kundenes konti.

Foruten PIN-verifisering ivaretar BBSPos, på vegne av banker som utstedere av kort etter BankAxept-reglene, såkalt "stand in processing" (STIP). Dette er en funksjon som trer i kraft når kortutstedende banks egne autorisasjonssystemer ikke er tilgjengelig eller ute av stand til å sende svar tilbake til BBSPos på grunn av driftsavvik. I en STIP-situasjon utfører BBSPos kontroll mot grenser på aktivitet per kort, som er fastsatt av kortutstedende bank. STIP er en viktig funksjon og sikrer at kortholdere får gjennomført kjøp selv om kortutstедers system ikke er tilgjengelig. For å få utført denne funksjonen må BBSPos oppbevare kortutstedende banks nøkkelalgoritmer for verifikasjon av PIN. Disse nøklene utgjør kjernen i sikkerheten knyttet til kortvirksomheten etter BankAxept-reglene. Det stilles svært strenge krav til oppbevaring og bruk av slike nøkler.

²² BBS Infrastruktur drifter NICS etter avtale med konsesjonsinnehaver NICS Operatørkontor.

For andre kort enn de som er utstedt etter BankAxept-reglene kan BBSPos foreta autorisasjonsforespørsler til kortutsteders system og gi svar tilbake til terminalen (mottakssystemet). BBSPos sender for slike transaksjoner også kvitteringer (transaksjonslister og informasjon om omsetning) tilbake til terminalen (mottakssystemet).

4.3.6 Forholdet mellom betalingskortsystemets finansielle og tekniske side

Som det fremgår av fremstillingen ovenfor er infrastrukturen vertikalt relatert til den finansielle siden av betalingskortsystemet. Infrastrukturen utgjør således innsatsfaktorer for aktørene som opptrer i den finansielle verdikjeden.

Videre er tjenestene tilknyttet hverandre. For å kunne tilby kortbetaling for sine kunder må brukerstedene kjøpe flere av de produktene som er omtalt ovenfor, herunder betalingsterminal med programvare, og innløsningstjenester for de kortene som kundene til brukerstedet betaler med, typisk BankAxept og ett eller flere internasjonale kort. Videre må brukerstedet være knyttet opp mot en innsamler gjennom programvaren i terminalen.

4.4 Terminalmarkedet

En betalingsterminal er kontaktpunkt på et brukersted (butikk, restaurant og lignende) hvor en kunde kan benytte kort som betalingsmiddel for den vare eller tjeneste som kjøpes. Betalingsterminalen er knyttet til en innsamler som ruter transaksjonen til innløser slik at brukerstedet får oppgjøret fra kunden. Terminalmarkedet inngår således i verdikjeden for kortbetaling, men har også sin egen verdikjede. Denne består normalt av et produsentledd, et programvareledd, et leverandørledd og et distribusjonsledd (av partene omtalt som forhandlerledd).

BBS er ikke produsent av betalingsterminaler, men importerer betalingsterminaler (Ingenico) gjennom BBS Handel og Varekjøp. For sine terminalvirksomheter i henholdsvis Sverige og Danmark importerer BBS betalingsterminaler (Ingenico) gjennom datterselskapene BBS AB (Ingenico AB) og LD Betalingssystemer. Betalingsterminaler på dette leddet i verdikjeden er ennå ikke programmert for betalingskort.

BBS utvikler spesifikasjoner for programvare tilpasset de ulike terminaltyper og har således også virksomhet på programvareleddet. Programvaren utvikles i henhold til en standard som fastsettes av Bankenes Standardiseringskontor (BSK).²³ Standarden er åpen, slik at enhver terminalleverandør i utgangspunktet kan benytte seg av den og dermed tilby terminaler med den etterspurte funksjonalitet. Programvarestandarden for terminalene er nasjonal og varierer fra land til land. Det er opplyst at denne standarden er særlig streng i Norge på bakgrunn av kravene som stilles til BankAxept-funksjonalitet, blant annet ved at det er valgt et annet magnetspor i kortet enn det som benyttes internasjonalt. Markedet for programvare antas å utgjøre et separat marked fra markedet for betalingsterminaler. Teller leverer ikke egen programvare med terminalene, men får levert terminaler hvor nødvendig programvare er implementert.

Programvaren og brukergrensesnitt implementeres etter at terminalen er importert, normalt av en terminalleverandør. Leverandørene er i utgangspunktet ansvarlig for å tilpasse terminalene til nasjonale krav og standarder. Videre forestår leverandørene salg eller utleie av terminaler til

²³ Vedtekter for Bankenes Standardiseringskontor, jf. avtale mellom Bankforeningens Servicekontor og Sparebankforeningens Servicekontor om Bankens Utredningskontor

brukersteder gjennom ulike distribusjonskanaler. Terminalene leveres da med programvare tilpasset den nasjonale standarden. BBS oppgir å være leverandør av terminaler.

For en terminalleverandør er det av stor betydning å ha et distribusjonsnettverk for betalingsterminalene mot brukerstedene. Salg eller utleie av betalingsterminaler synes ofte å være knyttet til salg av andre tjenester, som kassaløsninger og/eller finansielle tjenester. Derfor skjer salget normalt gjennom en distributør som kan tilby slike tjenester. De viktigste distributører av betalingsterminaler er således bankene, innløserne og faghandel (for eksempel tilbydere av betalingsterminaler som et integrert del av kassasystemer). Teller startet i 2006 med distribusjon av betalingsterminaler.

Sluttbrukerne i terminalmarkedet er brukerstedene, og disse kan trolig deles i flere undergrupper. Små brukersteder, for eksempel lokale kiosker og lignende, synes å kjøpe eller leie terminaler fra sin bankforbindelse eller en lokal faghandler. Disse brukerstedene kjøper gjerne terminalene på anbefaling fra den som leverer finansielle tjenester, og mange av de mindre brukersteder er knyttet til aktører i geografisk nærhet. Større brukersteder etterspør ofte krevende løsninger som krever høyere grad av integrasjon og tilpasning. Det avgjørende for disse brukerstedene synes å være hvem som gir den beste løsningen totalt sett. Flere store aktører kjøper således terminaler enten direkte fra leverandør eller ved å invitere til anbud. Generelt gjelder imidlertid at kundene i større grad forventer totalleveranser.²⁴

Ulike behov hos brukerstedene påvirker deres etterspørsel av betalingsterminaler. Det har betydning hvorvidt terminalen kan ta imot internasjonale kort, om terminalen er mobil, muligheten for integrasjon mot butikkdatasystemer og hvorvidt terminalen kan benyttes for gavekort og telekort.

Videre har flere brukersteder et bevisst forhold til valg av innsamlingsløsning. Denne tjenesten anskaffes i stor grad som en del av innkjøpet av selve betalingsløsningen, det vil si kasseløsning, terminaler og innløsningstjenester. For noen brukersteder kan det være strategisk viktig hvilken innsamler man velger, da dette gir fleksibilitet ved valg av innløser. Ettersom terminalen, gjennom tekniske løsninger, er knyttet opp mot en innsamler, kan valget av terminal i en viss grad være bundet av dette.

Partene hevder at leverandør- og distribusjonsleddet er separate markeder. Etter Konkurransetilsynets vurdering er det imidlertid flere forhold som gjør at det er en konkurranseflate mellom disse markedene. Det vises i denne sammenheng til at det for store kunder er aktuelt å kjøpe terminaler direkte fra leverandør.²⁵ Videre legger flere store kunder ut kjøp av betalingsterminaler på anbud.²⁶ Det kan derfor antas at aktørene på leverandørleddet konkurrerer med aktørene på distribusjonsleddet om disse kundene.

Partene gjør videre gjeldende at BBS ikke har virksomhet på distribusjonsleddet. Bankene utgjør imidlertid en viktig distributør av betalingsterminaler. Forholdet mellom BBS og bankene

²⁴ Tellers forretningsplan og budsjett 2005, side 23

²⁵ Se for eksempel høringssvar fra Fotovideo Norge AS, 26 februar 2007 og høringssvar fra Reitan Servicehandel AS, 26 februar 2007

²⁶ Fullstendig melding punkt 6.4

medfører at flere aktører på distribusjonsleddet oppfatter BBS som en konkurrent.²⁷ Dette skyldes blant annet eierforholdene i BBS som kan tilsi at bankene har insentiver til kun å forhandle terminaler fra BBS, se nedenfor under punkt 5.2. Konkurransetilsynet har også mottatt opplysninger som tilsier at enkelte banker ikke anser seg som aktører på terminalmarkedet.²⁸ Mange banker har heller ikke spesialkompetanse om betalingsterminaler, og fungerer således kun som et mellomledd mellom BBS og brukerstedet. Disse forholdene medfører at det skillet mellom leverandører og distributører er mindre skarpt for BBS' virksomhet, hvilket gir en økt konkurranseflate mellom BBS og distribusjonsleddet.

På denne bakgrunn finner Konkurransetilsynet at det relevante produktmarkedet på leverandørnivå kan avgrenses til salg av fysiske betalingsterminaler med programvare for betaling med kort (betalingsterminaler for EFTPOS-transaksjoner), heretter omtalt som terminalmarkedet. Det understrekes at leverandørene i enkelte tilfeller konkurrerer med videreforhandlere om leveranser direkte til sluttbrukere.

I tillegg til de fysiske betalingsterminalene som er plassert på brukerstedene finnes det virtuelle betalingsterminaler. Disse terminalene stiller andre typer krav til installasjon og systemintegrasjon. Det er også andre typer kunder som etterspør slike terminaler. Noen kunder etterspør begge typer terminaler. Det må likevel antas at terminalene dekker ulike behov, for eksempel betaling i vanlig butikk og betaling på nettbutikk. Det er derfor neppe etterspørselssubstitusjon mellom virtuelle og fysiske terminalene. Teller har ikke virksomhet innenfor virtuelle terminaler og det antas at foretakssammenslutningen ikke får virkning i dette markedet.

Videre antas betalingsterminaler med helt spesielle formål å utgjøre egne produktmarkeder. Dette er for eksempel parkeringsterminaler og terminaler som er integrert med taksameter i taxi, eller med parkeringsautomater. Disse terminalene krever helt spesielle løsninger. Dessuten er slike terminaler kun programmert for internasjonale betalingskort, ikke BankAxept, og det er opp til den enkelte avtale mellom brukerstedet og innløser når og hvordan oppgjøret skal skje. Det antas at også disse terminalene dekker andre behov enn alminnelige betalingsterminaler, og at det derfor ikke er etterspørselssubstitusjon mellom disse typer terminaler. Verken BBS eller Teller har virksomhet innenfor slike terminaler, og det antas derfor at foretakssammenslutningen heller ikke får virkning på dette markedet.

4.5 Innsamlingsmarkedet

Innsamling av betalingskorttransaksjoner er videreformidling av transaksjonsdata fra de ulike kortterminalene til den enkelte innløserbank. Som beskrevet ovenfor er markedet for innsamling av betalingskorttransaksjoner en teknisk tjeneste. Et brukersted benytter seg av en betalingsterminal for håndtering av korttransaksjoner. Terminalene sender transaksjonene, gjennom et nettverk (for eksempel WLAN, ISDN, ADSL o.l.), direkte eller via en PSP til innsamler.

Innsamler ruter transaksjonen videre til den innløser brukerstedet har avtale med. Etter at innløser har prosessert transaksjonen sender innsamler svar tilbake til brukerstedet om transaksjonen godkjennes eller ikke. I Norge vil normalt ikke brukerstedet aktivt velge innsamler eller kjøpe

²⁷ Se for eksempel høringssvar fra Adimo 5. mars 2007

²⁸ []

innsamlingstjenester, men avhengig av valg av terminalløsning og funksjonalitet (innløser), knyttes det en innsamler til løsningen. Hvis et brukersted for eksempel velger å leie terminal med BankAxept-funksjonalitet fra deres bankforbindelse, vil alle transaksjoner i praksis samles inn av BBS.

Innsamling av korttransaksjoner skiller seg fra innløserprosessering. En innløserprosessor utfører den videre tekniske behandlingen av transaksjonen for en innløser. Denne rollen kan i prinsippet innløseren utføre selv, men i Norge har stort sett alle innløserne outsourcet dette til en ekstern prosessor. Som redegjort for under punkt 4.3.5.2 er innsamling og prosesseringstjenester i stor grad integrert for BankAxept-transaksjoner.

I Konkurransetilsynets sak 2002/632 (vedtak V2003-15) ble det relevante produktmarkedet avgrenset med utgangspunkt i innløserbankenes behov for å samle inn transaksjonsdata fra kortterminalene på brukerstedene. Tilsynet la da til grunn at andre tilbyderes innsamlingssystemer er substituerbare med BBS' innsamlingssystem dersom systemene kan benyttes til å samle inn transaksjonsdata fra alle typer kortterminaler/ mottakssystemer²⁹ uavhengig av kortholders eller brukerstedets bankkundeforhold og følger de standarder som BSK fastsetter, eller er kompatible med disse.

Det relevante produktmarkedet i sak 2002/632 ble med bakgrunn i dette avgrenset til systemer for innsamling av EFTPOS-transaksjonsdata til bankene. Det er kun den delen av verdikjeden som omfatter innsamlingen til bank som ble ansett for å inngå i det relevante markedet. Etterspørre i dette markedet er innløserbanker som ønsker å tilby sine kunder automatisk debitering fra konto eller bruk av kreditt ved varekjøp. Tilbydere kan være datasentraler, IT-selskaper og så videre.

I Konkurransetilsynets varsel om inngrep i sak 2002/632 inkluderte Konkurransetilsynet innsamling av BankAxept-transaksjoner og internasjonale betalingskorttransaksjoner i det relevante produktmarkedet. Finansnærings Hovedorganisasjon (FNH) og Sparebankforeningen oppga i sitt tilsvaret at innløserne av internasjonale betalingskorttransaksjoner for sine kort drifter egne innsamlingssystemer. På denne bakgrunn konkluderte tilsynet i vedtaket med at slike systemer dermed ikke så ut til å være substituerbare med innsamlingssystemer for EFTPOS-transaksjoner til bankene.

Konkurransetilsynet mener i dag at BBS i tillegg til å rute transaksjonene til riktig innløserbank, foretar ytterligere tjenester innen BankAxept-systemet som normalt anses å være en del av innløser- og utstederprosesseringen, jf. ovenfor under punkt 4.3.5.2. BBS' innsamlingssystem kan håndtere alle typer korttransaksjoner, også virtuelle transaksjoner. Innsamling av de ulike betalingskorttransaksjonene er i det vesentlige relativt lik, og ulike innsamlingssystemer som i dag benyttes til innsamling av internasjonale betalingskort samler også inn BankAxept-transaksjoner. Så lenge innsamlingssystemene kan benyttes til å samle inn transaksjonsdata fra alle typer kortterminaler og følger fastsatte standarder kan de ulike innløserbankene i prinsippet knytte seg til disse. På grunn av at alle banker har inngått avtale med BBS om at BBS skal utføre innsamlingstjenesten for slike transaksjoner, sender andre innsamlere likevel transaksjonene videre til BBS, se nærmere om dette nedenfor under punkt 5.4. Dette tilsier at innsamling av BankAxept-transaksjoner og internasjonale betalingskorttransaksjoner inngår i samme produktmarked.

²⁹ Et mottakssystem omfatter kortterminaler og servere, samt et system for kommunikasjon mellom disse.

[

]

På denne bakgrunn finner Konkurransetilsynet at det relevante produktmarkedet kan avgrenses til systemer for innsamling av EFTPOS-transaksjonsdata til innløserne, heretter omtalt som innsamlingsmarkedet.

4.6 Innløsningsmarkedet

Innløsning av betalingskort innebærer å gi oppgjør til brukersteder for betaling som skjer ved bruk av betalingskort. Innløser inngår avtale med brukerstedet om å stå ansvarlig for innløsning av de enkelte betalingskortene. Brukerstedet mottar oppgjør fra innløser.

For BankAxept skjer oppgjøret umiddelbart (neste dag), mens det for internasjonale betalingskort skjer på periodisk basis, avhengig av avtaleforholdet mellom innløser og brukersted. For denne tjenesten må brukerstedet betale et brukerstedsgebyr/provisjon til innløser ved kortholders bruk av internasjonale betalingskort. Gebyret trekkes fra oppgjøret som brukerstedet mottar fra innløser. Brukerstedsgebyrets størrelse kan variere etter hvor lang oppgjørstid innløser er innvilget gjennom avtaleforholdet med brukerstedet. Jo lengre oppgjørstid, desto lavere brukerstedsgebyr. Innløsningsprosedyren er identisk for alle typer transaksjoner, uavhengig av om kortholderen er bedrifts- eller personkunde, og om kortet er et debet-, kreditt- eller faktureringskort.

Kundene som etterspør innløsningstjenester i innløsermarkedet er brukersteder. Disse etterspør innløsningstjenester for å kunne tilby sine kunder å betale for varekjøp med ulike korttyper. Brukerstedene kan variere i størrelse fra små foretak til store internasjonale konsern.

Tilbyderne av innløsning av internasjonale betalingskort i Norge er enten rene innløserne, for eksempel Teller og euroConex, eller innløserbanker som også er utstedere av betalingskort, i tillegg til å tilby øvrige finansielle tjenester, som for eksempel Nordea og Fokus Bank.

Det må skilles mellom innløsning av nasjonale og internasjonale betalingskort. Internasjonale betalingskort avviker fra BankAxept-kort og nasjonale kredittkort på blant annet funksjonalitet, anvendelsesområder, transaksjonsvolum og oppgjør. Disse egenskapene tilsier at BankAxept, nasjonale kredittkort og internasjonale betalingskort ikke kan anses som en del av det samme relevante marked. Konkurransetilsynet avgrenset i sak 2002/1126 (SEB Kort AB/Europay Norge AS) det relevante marked for til å være innløsning av internasjonale betalingskort. Tilsvarende

avgrensning ble foretatt i sak 2006/1190 (Teller AS/DnB NOR/American Express). Dette er også i samsvar med praksis fra Europakommisjonen.³⁰

På denne bakgrunn finner Konkurransetilsynet at det relevante produktmarkedet avgrenses til innløsning av internasjonale betalingskorttransaksjoner, heretter omtalt som innløsningsmarkedet.

4.7 De relevante geografiske markeder

Det relevante geografiske markedet avgrenses også med utgangspunkt i etterspørernes substitusjonsmuligheter.³¹ Normalt er transportkostnader den faktoren som har størst betydning ved avgrensningen av det geografiske markedet. Høye transportkostnader tilsier at markedet utgjør et lite geografisk område, mens lave transportkostnader tilsier et større geografisk område. Eventuelle offentligrettslige reguleringer kan også være bestemmende for markedets geografiske utstrekning.

4.7.1 Terminalmarkedet

Som beskrevet under punkt 4.4 avgrenses det relevante produktmarkedet på leverandørnivå til salg av fysiske betalingsterminaler med programvare for betaling med kort. Ettersom programvarestandarden for terminalene er nasjonal kan terminaler som benyttes i andre land ikke uten videre benyttes i Norge. Aktører som ønsker å etablere seg i terminalmarkedet i Norge må få sine terminaler med programvare godkjent av BBS. Etter det tilsynet kjenner til tilbys programmering for BankAxept-funksjonalitet i terminalene kun av aktører som opptrer på det norske markedet. Dette tyder på at markedet er nasjonalt i utstrekning.

Partene anfører i fullstendig melding at terminalmarkedet er nordisk. Blant annet oppgir BBS andre nordiske konkurrenter som sine viktigste konkurrenter. Etter det Konkurransetilsynet kjenner til er det imidlertid kun Alphyra som har omsetning i Norge av leverandører som ikke har etablert norsk filial. Opplysninger som Konkurransetilsynet har innhentet viser at foretaket har en omsetning innen terminaler i Norge på kun cirka [] millioner kroner, hvilket innebærer en markedsandel på cirka [] prosent. Tilstedeværelsen av utenlandske aktører er derfor svært lav.

På denne bakgrunn finner Konkurransetilsynet at markedet for betalingsterminaler på leverandørnivå minst er nasjonalt. Tilsynet finner det ikke nødvendig å ta endelig stilling til avgrensningen av det geografiske markedet, ettersom dette er uten betydning for analysen i foreliggende sak.

4.7.2 Innsamling

Det er få transportkostnader knyttet til innsamling av EFTPOS-transaksjoner. Markedet synes derfor i utgangspunktet minst å være nasjonalt.

I høringssvar gis det videre uttrykk for at markedet for innsamlingstjenester er nasjonalt.³² Europakommisjonen har i sin sektorundersøkelse antatt at den geografiske avgrensningen av markedet for innsamling av korttransaksjoner er nasjonalt.³³ Kommisjonen begrunner sitt syn

³⁰ Se blant annet Visa I og II (COMP/29.373 – Visa International)

³¹ EFTAs kunngjøring om avgrensning av det relevante marked, punkt 15. flg

³² Høringssvar fra Steria, 27. februar 2007

³³ Jf. Commission staff working document, side. 147 og 155

med at betalingssystemene i EU ikke er integrerte, men nasjonalt baserte og fragmenterte. Systemene har oppstått og utviklet seg forskjellig i de ulike landene, og aktører må tilpasse seg de forskjellige nasjonale systemene, ulike standarder og kostnader.

En innsamler er avhengig av tilknytning til terminaler for å kunne rute disse videre til riktig innløser. Den enkelte terminal må derfor programmeres slik at den er tilknyttet innsamleren. BBS' terminaler er i utgangspunktet knyttet til BBS Infrastruktur, som forestår innsamling av alle typer transaksjoner over disse terminalene. Andre innsamlere er typisk tilknyttet terminaler som ikke er levert av BBS, som for eksempel Pos System. BankAxept-transaksjoner som innsamles gjennom Pos System må igjen rutes videre til BBS for innsamling og videre prosessering. Innsamlingsvirksomheten er derfor knyttet sterkt til programvaren i de terminalene som er utplassert. For aktører som ikke er etablert innen innsamling i Norge i dag, vil det derfor være kostnads- og tidskrevende å etablere slik virksomhet. Følgelig er det kun innsamlere med en viss virksomhet i Norge som reelt sett kan konkurrere om innsamlingstjenesten på nye terminaler og terminaler som skal byttes ut.

På denne bakgrunn finner tilsynet at markedet for innsamling av EFTPOS-transaksjonsdata har en nasjonal utstrekning.

4.7.3 Innløsning

Partene hevder at markedet for innløsning av internasjonale korttransaksjoner i stadig større grad er et internasjonalt marked, der innløsning kan skje på tvers av landegrenser.

I praksis fra Europakommisjonen er innløsermarkedet avgrenset til å være nasjonalt i sin utstrekning. Det vises blant annet til Kommisjonens avgjørelse i Atos/Origin/Banksys/BCC.³⁴ Videre avgrenset Konkurransetilsynet sak 2002/1126 (SEB Kort AB/Europay Norge AS) det geografiske marked for innløsning av internasjonale betalingskort til å være nasjonalt.

Flere høringsinstanser er videre av den oppfatning at innløsningsmarkedet er nasjonalt.³⁵ Det er blant annet pekt på at utenlandske aktører, for eksempel euroConex og Danske Bank gjennom Fokus Bank har måttet etablere norske foretak for å få tilgang til det norske markedet. For å kunne tilby innløsningstjenester i Norge kreves det norsk konsesjon som finansieringsselskap fra Kredittilsynet.³⁶ [

]³⁷

På bakgrunn av ovennevnte avgrenses det geografiske markedet for innløsning av internasjonale korttransaksjoner til å være nasjonalt.

³⁴ COMP/M.4316

³⁵ Høringssvar fra Steria, 27. februar 2007 og euroConex, 1. mars 2007

³⁶ Kredittinstitusjoner med konsesjon fra en annen stat innenfor EØS-området kan i henhold til "single licence"-systemet tilby innløsningstjenester gjennom en norsk filial, uten at det er nødvendig eller stilles krav om at foretaket har norsk konsesjon. Slike filialetableringer må ikke godkjennes av Kredittilsynet, men må meldes til Kredittilsynet via hjemstatens tilsynsmyndighet.

³⁷ [

]

5 Konkurransesituasjonen før foretakssammenslutningen

5.1 Innledning

Konkurransetilsynet skal gripe inn mot foretakssammenslutninger som ”vil føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål.” Dersom konkurransen er vesentlig begrenset, vil de involverte foretak kunne utøve markedsrett. Med markedsrett menes vanligvis en bedrifts evne til, alt annet likt, å kunne gjennomføre en varig og ikke ubetydelig prisøkning uten at dette får merkbar innvirkning på omsatt kvantum.

En aktør med markedsrett kan i større eller mindre grad opptre uavhengig av sine konkurrenter, kunder og leverandører. Markedsrett kommer først og fremst til uttrykk gjennom høyere priser, eventuelt i kombinasjon med høyere kostnader, men kan også gi utslag i dårligere service, kvalitet, produktutvalg og indre produktutvikling. Utøvelse av markedsrett innebærer en sløsing i samfunnsøkonomisk forstand, siden markedsrett gir en samlet ressursbruk som er mindre effektiv enn den ville ha vært med virksom konkurranse.

Det er flere forhold som er relevante i vurderingen av graden av konkurranseintensiteten i et marked og dermed aktørenes muligheter til å utøve markedsrett. Sentrale momenter er konkurranseform og konsentrasjonsgrad, etableringsmuligheter, kjøperrett og produktenes substituerbarhet. Disse faktorene virker sammen og påvirker graden av konkurranse.

Markedsandeler brukes til å beregne konsentrasjonen i markedet. Konkurransetilsynet legger til grunn at høy markedskonsentrasjon normalt vil være en nødvendig, men ikke en tilstrekkelig betingelse for å fastslå at konkurransen er begrenset. Beskrivelsen av konsentrasjonen i markedet er derfor et utgangspunkt for en nærmere analyse av de konkurransemessige virkningene av foretakssammenslutningen.

Dersom konkurransen er vesentlig begrenset allerede før foretakssammenslutningen, er det tilstrekkelig at foretakssammenslutningen ”vil ... forsterke” den vesentlige konkurransebegrensningen. I formuleringen ”vil ... forsterke” ligger det et krav om at foretakssammenslutningen må påvirke konkurranseforholdene negativt. Det følger imidlertid av forarbeidene til konkurranseloven at det ikke stilles noe minimumskrav til hvor mye ervervet må forsterke den vesentlige konkurransebegrensningen.³⁸ Det er altså tilstrekkelig at fusjonen medfører en forsterkning.

I samsvar med ovennevnte vil Konkurransetilsynet vurdere konkurransesituasjonen i de berørte markeder før foretakssammenslutningen, jf. punkt 5.3 – 5.5. Deretter vil Konkurransetilsynet gjøre nærmere rede for hvilken virkning foretakssammenslutningen vil ha for konkurransesituasjonen i disse markedene, jf. punkt 6. Først vil det imidlertid bli gjort rede for eierforholdene i BBS og Teller.

5.2 Generelt om eierforholdene

BBS eies i dag av 129 banker, der største eiere er DnB NOR (40 prosent), Sparebank1-gruppen (18,8 prosent), Nordea (16,6 prosent) og Fokus Bank (6,8 prosent). Tellers aksjonærer er i stor grad også aksjonærer i BBS.³⁹ Teller eies av 41 norske banker, der DnB NOR er største eier med

³⁸ Jf. Ot.prp. nr. 6 (2003-2004), s. 229

³⁹ Jf. vedlegg 13 til partenes svar av 5. mars 2007

40 prosent, Bank 1 Oslo eier 9,9 prosent og Sparebanken Rogaland eier 9,8 prosent. Forskjellen i eierstruktur mellom BBS og Teller er først og fremst at Nordea og Fokus Bank ikke er inne på eiersiden i Teller og at Sparbank1-gruppen har en betydelig høyere eierandel i Teller (38,7 prosent).

Ingen av eierne har i dag kontroll, men det er klart at de største eierne har betydelig innflytelse på styre og drift av selskapene. Selv om det antas at ingen av bankene alene har kontroll over BBS eller Teller, eksisterer det et interessefellesskap for eiernes forvaltning av de to virksomhetene. Ulikheten i eierstruktur reduserer imidlertid insentivene til koordinert atferd mellom BBS og Teller. [

]

Både BBS og Teller er bygget opp med blant annet den hensikt å kunne tilby sine eiere tjenester. Innløserbankene er kunder av BBS ved at de kjøper innsamling av BankAxept-transaksjoner, betalingsterminaler, samt innløser- og utstederprosessering fra BBS. Utstederbanker av internasjonale betalingskort er forpliktet til å ha et avtaleforhold med alle innløserne, fordi de er pliktig til å gi oppgjør for kort de har utstedt. Dette kan i seg selv bidra til at eierne velger ikke å drive konkurrerende virksomhet.

Eierandeler i foretakene vil gi den enkelte eier en indirekte rabatt ved at han benytter tjenester fra selskapene. Den indirekte rabatten består i at en eier som kjøper tjenester fra selskapet vil få tilbake noe av kjøpesummen i form av sitt eierskap. Dette vil materialisere seg i form av høyere utbetalt utbytte eller høyere verdi på hans eierandel i forhold til en situasjon hvor han kjøper tjenesten fra en uavhengig tredjepart. Størrelsen på denne indirekte rabatten vil avhenge av størrelsen på eierandelen⁴¹ og forskjellen mellom prisen for tjenestene og de marginale kostnadene knyttet til å produsere dem.

Det antas å være til dels betydelige stordriftsfordeler innenfor de virksomheter BBS og Teller driver, noe som indikerer at det vil være store etableringsbarrierer for eierne av BBS og Teller til å etablere konkurrerende virksomhet. Eierforholdene sammenholdt med etableringsbarrierer bidrar således til å dempe konkurransen fra eierbankene i terminal-, innsamlings- og innløsningsmarkedet før foretakssammenslutningen.

5.3 Terminalmarkedet

5.3.1 Markedsandeler og konsentrasjon

Omsetningen i markedet utgjorde etter Konkurransetilsynets beregning cirka 329,3 millioner kroner i 2006. I alminnelig melding oppgir partene at det er cirka [] betalingsterminaler med BankAxept-funksjonalitet. I fullstendig melding er det totale antall oppjustert til cirka []⁴²

⁴⁰ []

⁴¹ Partene har i møte med Konkurransetilsynet opplyst at eierbankene historisk hadde eierandeler i BBS som tilsvarte antall transaksjoner fra utstedt kort.

⁴² I Norges Banks årsrapport om betalingssystemer 2006 er totalt antall betalingsterminaler med BankAxept-funksjonalitet opplyst å være 97 767. Konkurransetilsynet har i avgrensningen av markedet

BBS er markedets største aktør, og oppgir å ha [] terminaler utplassert i markedet per 31. desember 2006. Det fremgår imidlertid av Norges Banks rapport om betalingssystemer at antall EFTPOS-terminaler som er eid av bankene er 74 303. Dette er antallet EFTPOS betalingsterminaler som har programvare fra BBS.⁴³ Ettersom det er terminalleverandøren som installerer programvare, vil terminalleverandør og programvareleverandør normalt være samme aktør. Forskjellen mellom tallet opplyst av partene og det som fremgår i nevnte rapport kan skyldes at []

] ⁴⁴ Konkurransetilsynet finner det imidlertid ikke nødvendig å ta stilling til hvor mange terminaler BBS har utplassert, da det ikke er nødvendig for å beregne aktørenes markedsandeler. Det legges til grunn at antallet er minst [] slik partene har opplyst.

BBS viktigste konkurrenter i markedet for betalingsterminaler er Steria, Point, Pos System (Payex) og Alphyra.

Tabellen nedenfor gir en oversikt over aktørenes omsetning av fysiske betalingsterminaler for 2006., samt deres markedsandeler basert på denne omsetningen. Tallene inkluderer salg, utleie og service. Videre fremgår antall utplasserte betalingsterminaler per 31. desember 2006.

Tabell 1 Markedsandeler for terminalleverandører 2006

Leverandør	Omsetning (MNOK)	Prosent	Antall terminaler	HHI
BBS	[]	[]	[]	[]
Steria	[]	[]	[]	[]
Point	[]	[]	[]	[]
Pos System	[]	[]	[]	[]
Alphyra	[] ⁴⁵	[]	[]	[]
Totalt	329,3	100 %	-	5524

også inkludert betalingsterminaler som kun har funksjonalitet for andre EFTPOS-transaksjoner enn BankAxept. Følgelig vil det totale markedet for betalingsterminaler for EFTPOS-transaksjoner være noe høyere enn antallet oppgitt i rapporten fra Norges Bank.

⁴³ Opplyst i telefonsamtale med Norges Bank den 21. mai 2007

⁴⁴ []

⁴⁵ Opplyst av Alphyra å være [] MSEK

Det fremgår av tabellen over at BBS har markedsandel på cirka [] prosent. De to nest største aktørene er Steria og Point, med markedsandeler på henholdsvis [] prosent og [] prosent. De øvrige har markedsandeler under [] prosent.

En vanlig indikator for konsentrasjonsgrad i markedet er Herfindahl-Hirschman-indeksen (HHI)⁴⁶. HHI for det relevante markedet er beregnet til 5524.

Tilsynet legger til grunn at det relevante markedet er meget konsentrert, noe som indikerer at konkurransen er begrenset før foretakssammenslutningen.

Det er høy konsentrasjon i terminalmarkedet allerede før ervervet, og det foreligger dermed et potensial for utøvelse av markedsrett. Hvorvidt BBS, som den største aktøren, er i stand til å utøve markedsrett, vil avhenge av flere markedsstrukturelle forhold. I det følgende drøftes betydningen av konkurrentenes responsmuligheter, etableringsvilkår, potensiell konkurranse og kjøperrett.

5.3.2 Konkurrentenes responsmuligheter

Normalt vil insentivene til prisøkning øke med markedsandelene til en bedrift. Dette skyldes at gevinsten ved prisøkningen overstiger tapet som følger av redusert omsatt kvantum. Størrelsen på den samlede gevinsten ved prisøkningen avhenger blant annet av i hvilken grad konkurrentene øker sitt kvantum som respons på prisøkningen.

Dersom konkurrentene svarer aggressivt ved å prøve å "kapre" markedsandeler fra markedslederen, vil prisøkningen ikke være lønnsom. Konkurrentene må imidlertid ha ledig kapasitet til å øke kvantumet på kort sikt, uten at de marginale produksjonskostnadene øker betydelig. Konkurrentenes responsmuligheter er således begrenset av deres kapasitet. Kapasitet i terminalmarkedet er knyttet til tilgang på terminaler inkludert programvare og muligheten til å distribuere terminalene.

Dersom en tilstrekkelig andel av BBS' kunder i terminalmarkedet kan etterspørre et tilsvarende antall terminaler til gunstigere betingelser fra en annen leverandør, vil en prisøkning fra BBS ikke være lønnsom. BBS evne til å utøve markedsrett vil derfor være avhengig av konkurrentenes evne til å selge terminaler på kort sikt uten å øke sine kostnader knyttet til dette.

I utgangspunktet vil de etablerte aktørene i terminalmarkedet ha muligheter til å respondere på en prisøkning fra BBS med markedsføring og salg av egne terminaler. De etablerte aktørene har tilgang på terminaler og distributører som gjør det mulig å øke salget uten å øke kostnadene. Dette forutsetter imidlertid at konkurrentene har tilgang til et effektivt distribusjonsnett slik at terminalene når ut til kundene. Konkurrentenes responsmuligheter forutsetter videre at tilgangen til programvaren skjer på nøytrale og ikke diskriminerende vilkår. BBS utvikler grensesnittspesifikasjon for programvaren slik at denne skal være kompatibel med BBS systemer. Denne testingen kan gi mulighet til å forsinke tilgang til programvaren for andre terminalleverandører, som kan begrense konkurrentenes responsmuligheter.

⁴⁶ Indeksen beregnes ved å summere kvadratet av markedsandelene til de største aktørene i et marked. Kommisjonen opererer i sine retningslinjer for vurdering av horisontale fusjoner med følgende terskelverdier for HHI: Verdier på under 1000 indikerer at markedet ikke er konsentrert, verdier mellom 1000 og 2000 indikerer at markedet er moderat konsentrert, mens verdier over 2000 indikerer at markedet har høy konsentrasjon.

Av høringsvarene fremkommer at prosessen rundt innmelding av terminaler også kan begrense konkurrentenes responsmuligheter. Terminalforhandlere må melde inn alle salg eller utleie av terminaler til banken og BBS for å få henholdsvis oppgjørskonto og BankAxept-funksjonalitet på terminalen. Aktørene må sende inn opplysninger om brukerstedet, bankforbindelse, kortfunksjonalitet og antall terminalpunkter. I denne prosessen mottar BBS opplysninger om konkurrentenes kundeforhold, og kundeforholdets størrelse. BBS mottar således konkurransesensitiv informasjon fra konkurrentene i terminalmarkedet. BBS er eneste aktør i terminalmarkedet som mottar denne type informasjon. BBS har således mulighet til å drive spisset markedsføring og komme med mottilbud ved innmelding av terminaler fra konkurrentene. Også dette kan påvirke konkurrentenes mulighet til å selge terminaler.

På denne bakgrunn finner Konkurransetilsynet at de etablerte konkurrentenes responsmuligheter ikke er tilstrekkelig til å hindre BBS i å utøve markedsrett.

5.3.3 Etableringsvilkår

5.3.3.1 Generelt

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 de forhold og betingelser som en nyetablert bedrift står ovenfor i en konkret etableringssituasjon. Etableringsvilkårene avgjør i stor grad den potensielle konkurransen fra aktører som ikke er etablert i det relevante markedet. For at trusselen om etablering skal legge begrensninger på markedsdeltakernes atferd, må etablering kunne skje i løpet av relativt kort tid. Høye etableringshindringer tilsier at etablerte aktører i mindre grad må ta hensyn til at nye aktører kan etablere seg i markedet ved for eksempel en prisøkning. I markeder hvor det er lave etableringshindringer vil de etablerte være forsiktige med å øke prisene fordi dette kan tiltrekke seg nye aktører.

Det er ingen regulatoriske hindre for etablering av terminalvirksomhet. For utenlandske aktører medfører imidlertid de nasjonale standardene at etablering må skje i form av oppstart av ny virksomhet i Norge. Videre må det foretas investeringer i kompetanse innen utvikling, drift og vedlikehold av betalingssystem, samt i systemintegrasjon.⁴⁷ Terminalleverandører er tillegg avhengig av tilgang til programvare og tilgang til distribusjonskanaler.

5.3.3.2 Tilgang til programvare

Som nevnt ovenfor i punkt 4.3 har BBS virksomhet i hele verdikjeden for betalingsterminaler, med unntak av produsentleddet. I høringsvarene fremkommer det at flere av aktørene oppfatter dette som en etableringshindring. Forholdet til programvaremarkedet påpekes særlig.⁴⁸ Terminalene må utstyres med programvare for at transaksjonene skal rutes videre via innsamler til en innløser. Betalingsterminalene bruker en felles standard for programvaren, som fastsettes av BSK. Standarden stiller stadig økte krav til sikkerhet. Sikkerhetsstandarder er høyere i Norge enn i andre europeiske land, noe som representerer en etableringshindring for aktører som er etablert i utlandet.

⁴⁷ [

]

⁴⁸ [

]

Videre har BBS en rolle i forhold til utvikling av programvaren. BBS utvikler en grensesnittspesifikasjon som angir hvilke tilpasninger terminalleverandørene må foreta i programvaren for at terminalen skal være kompatibel med BBS systemer. BBS får således tilgang til nye spesifikasjoner før konkurrentene, og dette kan utgjøre et konkurransefortrinn ettersom konkurrentene ikke får tilgang til spesifikasjonene før etter at de er utviklet av BBS. På denne måten har BBS en mulighet til å komme først på markedet med nye produkter og ny programvare. Dette blir dermed en etableringshindring for andre aktører, da det er av betydning å komme tidlig på markedet med siste funksjonalitet.

I høringssvarene pekes det også på som en etableringshindring at BBS benytter sin rolle som innsamler til å lage løsninger som andre aktører ikke får tilgang til. Disse løsningene ligger i BBS Infrastruktur. Dette gjelder for eksempel gavekort og telekort. Ifølge høringssvar som er mottatt i er det kun BBS terminaler som kan benyttes til å fylle opp disse kortene⁴⁹. Disse tjenestene antas å være i sterk vekst og det antas at det er en etableringshindring for de øvrige aktørene at de ikke får tilgang til slike tjenester.

5.3.3.3 Tilgang til distribusjonskanaler

Et viktig etableringsvilkår i markedet for betalingsterminaler er tilgangen til et distribusjonsnettverk for terminaler. For en terminalleverandør er det av betydning å knytte til seg en terminalforhandler/distributør med mange kontaktpunkter, slik at terminalene potensielt kan distribueres til mange brukersteder. Hvilke distribusjonskanaler som er mest effektive, er avhengig av hva brukerstedene etterspør. Brukerstedene synes i stadig større grad å etterspørre betalingsterminaler sammen med andre relaterte tjenester. Dette fremgår blant annet av høringssvarene, hvor det pekes på fordelene med å ha ett kontaktpunkt for flere tjenester. Det følger også av partenes strategidokumenter at kundene i stadig større grad etterspør totalleveranser. [

]⁵⁰

Dette gjenspeiler seg også i at de distribusjonskanalene terminalleverandørene benytter, er aktører som tilbyr andre relaterte produkter eller tjenester. Salg eller utleie av betalingsterminaler skjer i tilknytning til salg av andre tjenester. Det er særlig finansielle tjenester og kassasystemer terminalsalget knyttes til. Det er således bankene, faghandelen og innløserne som peker seg ut som de mest aktuelle og effektive distribusjonskanaler.

Bankene

Bankene eier nær 80 000 betalingsterminaler og antallet øker⁵¹. De resterende betalingsterminalene eies av faghandelen, andre innløserne enn banker samt en liten andel oljeselskaper. Bankene har således stor betydning som distribusjonskanal. Bankene tilbyr finansielle tjenester knyttet til oppgjør av BankAxept-kort. De aller fleste brukersteder som tilbyr betaling med kort, ønsker BankAxept-funksjonalitet. Bankene har dermed nær kontakt med alle brukersteder som ønsker denne funksjonaliteten, og har således mange kontaktpunkter for

⁴⁹ Høringssvar Steria, 27. februar 2007

⁵⁰ []

⁵¹ Norges Banks årsrapport om betalingssystemer 2006

distribusjon av terminaler. I forbindelse med avtale om finansielle tjenester har dessuten bankene muligheten til å komme med en anbefaling av terminal allerede ved oppstart av en virksomhet eller inngåelse av et nytt kontraktsforhold. Ved kjøp av finansielle tjenester fra banken vil det være praktisk for mange brukersteder å forholde seg til bankens anbefaling av terminaler. For eksempel følger det av høringssvar at valg av terminalløsninger er en diskusjon mellom flere involverte parter; brukerstedets bankforbindelse, innløser, BBS og brukerstedet selv.⁵²

Også for BBS er bankene en viktig distribusjonskanal. [

]

Forholdet mellom BBS og bankene gjør imidlertid at bankene kan anses som BBS' egen distribusjonskanal, og dermed at denne distribusjonskanalen de facto ikke er tilgjengelig for andre konkurrenter i terminalmarkedet.

Det er flere årsaker til dette. For det første synes det ut fra bestillingsprosessen og avtaleforholdet mellom banken og BBS vedrørende salg og utleie av terminaler som om bankene opptrer på vegne av BBS. Avtaleforholdet mellom bankene og BBS er regulert i standardavtale. Formålet med avtalen er at BBS skal levere betalingsterminaler og betalingstjenester til brukersteder via bankene. Det er banken som står som juridisk avtalepart med brukerstedet. [

]

For det andre tilsier eierforholdene i BBS at bankene med sine eierinteresser i BBS har dempede insentiver til å preferere salg av andre terminaler enn BBS.

For det tredje fremgår av høringssvar at flere av bankene ikke anser seg selv for å opptre i markedet. Det fremkommer også av høringssvarene at flere banker ikke har spesiell kompetanse innen betalingsterminaler, men at banken kun er en salgskanal. Dette kan tale for at flere banker anser seg selv som et mellomledd for salg av terminaler fra BBS.

Konkurransetilsynet mener på denne bakgrunn at bankene som distribusjonskanal for betalingssystemer de facto er forbeholdt BBS. Det kan derfor trolig være vanskelig for andre aktører som ønsker å etablere seg som terminalleverandør å benytte bankene som distribusjonskanal.

Faghandelen

Faghandelen er aktører som primært satser på salg av terminaler og betalingsløsninger og tilbydere av kassesystemer og butikk data. Det antas at faghandelen har styrket sin posisjon de siste år.⁵³ Faghandelen har også økt sin betydning som distributør for BBS de seneste år. [

]

Faghandelens betydning som distribusjonskanal må antas å ha sammenheng med at terminalene tilbys sammen med andre løsninger for butikk, for eksempel kassasystemer. Dette skyldes trolig at brukerstedene i større grad etterspør andre løsninger i tillegg til betalingsterminaler. Det

⁵² Høringssvar fra MyTravel, 1. mars 2007

⁵³ Fullstendig melding punkt 6.3

fremgår av høringsvarene at faghandelens spesialkompetanse på tilhørende løsninger og muligheten til å treffe nye kunder er av stor betydning for etablering i terminalmarkedet. Faghandelens styrke som distribusjonskanal vil således i stor grad avhenge av dette.

På bakgrunn av ovennevnte synes det som om faghandelen er en distribusjonskanal som i utgangspunktet er åpen for alle som ønsker å etablere seg i terminalmarkedet.

Innløsere

Konkurransetilsynet antar at også innløsere, gjennom sine brukerstedsavtaler om finansielle tjenester, kan være effektive distribusjonskanaler for betalingsterminaler. Dette skyldes først og fremst at innløsere har mulighet til å tilby et relatert produkt. Alle brukersteder som ønsker å tilby betaling med internasjonale betalingskort, må ha en avtale med innløser for å kjøpe innløsningstjenester. I sin kontakt med brukerstedene vil en innløser således, på samme måte som bankene, ha mulighet til å selge inn terminalløsninger sammen med den finansielle tjenesten som tilbys. En innløser med betydelig markedsandel vil ha tilgang på mange potensielle kunder av betalingsterminaler. Det at en innløser allerede har et salgsapparat rettet mot brukersteder, tilsier videre at det vil være lave investeringsbehov knyttet mot å benytte innløsere som distribusjonskanaler. Generelt vil innløsere dessuten ha insentiv til å være effektive distribusjonskanaler, da en sterk posisjon her, lett kan forplante seg nedover, både i den tekniske og finansielle verdikjeden. [

] ⁵⁴

Konkurransetilsynet har forespurt aktører som har virksomhet innen leveranser av betalingsterminaler hvilken betydning innløsere har som distributører av betalingsterminaler. Det fremkommer at distribusjon gjennom innløsere per i dag står for en liten andel av antall distribuerte terminaler. ⁵⁵ [

.] ⁵⁷ Det kan dermed synes som om innløsere kan være en viktig distribusjonskanal, men at forhold i markedet i noen grad hindrer utnyttelse av disse.

Brukerstedenes etterspørsel tilsier imidlertid at innløsere i stadig større grad vil være en preferert distribusjonskanal for betalingsterminaler, da brukerstedet kan inngå avtale om terminal sammen med avtale med innløsning. [

] ⁵⁸ Dette bekreftes også i høringsvarene. Flere aktører peker på fordelene med ett kontaktpunkt. Enkelte aktører oppfattet videre hele

⁵⁴ Tellers forretningsplan og budsjett 2006, side 6

⁵⁵ []

⁵⁶ []

⁵⁷ []

⁵⁸ Tellers forretningsplan og budsjett 2005, side 6

verdikjeden som ett marked, hvor det har betydning hvilken aktør som tilbyr den beste tjenesten samlet sett.

På samme måte som for bankene har innløserne dessuten muligheten til å komme med en anbefaling av terminal allerede ved oppstart av en virksomhet eller inngåelse av et nytt kontraktsforhold. Ved kjøp av finansielle tjenester fra en innløser vil det være praktisk for mange brukersteder å forholde seg til innløserens anbefaling av terminaler. I denne sammenheng kan det vises til høringssvar som peker på at *"det er kompliserte sammenhenger som medfører at en kunde langt på vei vil måtte basere seg på råd fra innløser i forhold til hvilken terminal som er mest hensiktsmessig."*⁵⁹

[]⁶⁰

Samlet tilsier dette at innløserne kan være viktige distributører av betalingsterminaler til mange brukersteder. En terminalleverandør som ønsker å benytte innløserne som distribusjonskanal, må knytte til seg disse i en forhandleravtale. Det må antas at innløserne generelt er en distribusjonskanal som i utgangspunktet er åpen for alle som ønsker å etablere seg i terminalmarkedet.

Det fremgår i punkt 5.5.1 at Teller er den klart største aktøren i innløsermarkedet. Det er derfor grunn til å vurdere hvorvidt Teller er en viktig aktør som distributør av betalingsterminaler. Foretaket har drevet innløsningsvirksomhet siden 1979 og startet i 2006 distribusjon av betalingsterminaler. Selskapet har så langt kun en liten andel av terminalene. På bakgrunn av at selskapet også er tilbyder av finansielle tjenester og har omtrent [] brukerstedsavtaler, kan imidlertid selskapet bli en viktig distribusjonskanal av betalingsterminaler. Brukerstedsavtalene medfører at Teller har en kundebase som gir et godt grunnlag for distribusjon av betalingsterminaler. Selskapets erfaring og det store antallet brukerstedsavtaler tilsier dessuten at selskapet kjenner brukerstedenes behov og har gode forutsetninger for å tilpasse løsninger etter dette. Det at selskapet allerede har en salgskanal rettet mot brukerstedene vil også medføre at Teller ved en etablering har lave investeringsbehov.

Teller har videre klare insentiver om å være en viktig distribusjonskanal. [] Tellers overordnede målsetting er å styrke sin posisjon i innløsningsmarkedet. Som nevnt ovenfor, vil en sterk posisjon i markedet for betalingsterminaler lett kunne forplante seg over i markedet for innløsning, da dette gir en mulighet til å sikre innløsningsavtaler.

[

⁵⁹ []

⁶⁰ Vedlegg 2, Strategi for Handel og Varekjøp

⁶¹ Tellers forretningsplan og budsjett 2006, side 18

] Samlet tilsier dette at det er rasjonelt for Teller å være en viktig distribusjonskanal for betalingsterminaler. Teller har i dag leverandøravtaler for betalingsterminaler med BBS, Point og Mynt Betalingssystemer.

Den fremgår i punkt 5.5.1 at euroConex er sterkeste konkurrent til Teller i innløsermarkedet. Det er således grunn til å vurdere hvorvidt euroConex kan være en viktig distributør av betalingsterminaler. [

]

På denne bakgrunn kan det antas at Teller er den av innløserne som har best mulighet for å være en viktig distribusjonskanal, som er åpen for flere terminalleverandører.

5.3.3.4 Oppsummering etableringsvilkår

Det følger av redegjørelsen ovenfor at det eksisterer etableringshindringer i markedet for betalingsterminaler. Konkurransetilsynet mener derfor at muligheten for etablering i markedet kun i noen grad vil begrense BBS' mulighet til å utøve markedsrett.

5.3.4 Kjøperrett

Kjøperrett kan til en viss grad begrense mulighetene en aktør har til å utøve markedsrett. Med kjøperrett menes at en kjøper, på grunn av sin posisjon i markedet og den kommersielle betydningen kjøperen har for leverandøren, kan motvirke at en leverandør øker prisene, senker kvaliteten på varen eller tjenesten, eller på annen måte leverer til dårligere betingelser for kjøperen. Kjøperrett kan blant annet gi seg utslag i at kunden truer med å bytte leverandør eller starte egenproduksjon. Kjøperrett får betydning når en kjøper innen rimelig tid har mulighet til å bytte til en annen leverandør eller har muligheten til å få potensielle leverandører til å etablere seg på markedet ved å plassere en ordre hos den nye leverandøren.⁶² Mulighetene til å utøve kjøperrett er blant annet avhengig av kundenes størrelse og markedsposisjon i forhold til leverandørene, og hvor avhengig leverandørene er av kundene som avsetningskanal.

Kundene av betalingsterminaler fra terminalleverandørene er i hovedsak terminalforhandlerne. Konkurransetilsynet peker i punkt 5.3.3 på at det er tre typer forhandlere av betalingsterminaler; bankene, faghandelen og innløserne.

Mange banker har ikke særskilt kompetanse på betalingsterminaler og ser ikke på seg selv som en aktør i markedet, men kun som et mellomledd mellom BBS og brukerstedet.⁶³ Bankene tar videre lav økonomisk risiko ved bestilling av betalingsterminaler, ved at bankene kun bestiller det antall terminaler som de har mottatt ordre på, og ikke har terminaler på lager. Samlet tilsier dette at bankene utøver lav grad av kjøperrett. I tillegg tilsier bankenes eierinteresser i BBS at bankene vil ha en fordel av at BBS har en sterk posisjon i terminalmarkedet, og vil kun i liten grad vurdere

⁶² Se Kommisjonens retningslinjer for vurdering av horisontale fusjoner, punkt 64-67

⁶³ []

å benytte alternative leverandører enn BBS. Samlet tilsier dette at bankene har liten grad av kjøpermakt.

Faghandelen er fragmentert, hvilket tilsier lav grad av kjøpermakt. [

] Videre opptrer de ulike faghandlere hver for seg når de kjøper terminaler, og står dermed enkeltvis for en liten andel av BBS terminaler. Konkurransetilsynet finner derfor at faghandelen også har liten grad av kjøpermakt.

Innløserne har trolig også liten grad av kjøpermakt. Nordea og Fokus Bank har i egenskap av å være banker lavere insentiver til å utøve kjøpermakt, jf. avsnittet ovenfor om bankene. Teller har så langt kjøpt kun et lavt antall terminaler og har trolig derfor lav kjøpermakt.

Som påpekt tidligere selges noen betalingsterminaler direkte til brukerstedene fra BBS. Dette gjelder for eksempel store brukersteder som lyser ut terminalkjøp på anbud. Slike kunder vil kunne ha noen grad av kjøpermakt.

Det må etter dette antas at terminalforhandlernes kjøpermakt er begrenset. Det kan eksistere en viss grad av kjøpermakt fra enkelte store brukersteder. Konkurransetilsynet antar at denne ikke er stor nok til å hindre BBS i å utøve markedsrett.

5.3.5 Konklusjon

Som redegjørelsen viser har BBS før foretakssammenslutningen en høy markedsandel i markedet. Videre eksisterer det etablerings- og ekspansjonshindringer og BBS har særlige fortrinn i forhold til disse. Det eksisterer heller ikke tilstrekkelig kjøpermakt til å begrense mulighetene til å utøve markedsrett. Konkurransetilsynet har derfor kommet til at konkurransen i terminalmarkedet er vesentlig begrenset før foretakssammenslutningen.

5.4 Markedet for innsamlingstjenester

5.4.1 Markedsandeler og konsentrasjon

Innen markedet for innsamling av EFTPOS-transaksjoner (innsamlingsmarkedet) er BBS største aktør i Norge. I 2006 var det totalt 850,2 millioner EFTPOS-transaksjoner med betalingskort i innenlandske terminaler i Norge.⁶⁴ 85,7 prosent (728,7 millioner) av disse var BankAxept-transaksjoner. Internasjonale korttransaksjoner utgjorde samme år 13,7 prosent (116,2 millioner).

BBS er gjennom avtaler med de norske utstederbankene av BankAxept, valgt som innsamler av BankAxept-transaksjoner, og innsamler av den grunn 100 prosent av alle BankAxept POS-transaksjoner. Andre innsamlingsaktører i markedet i Norge er blant annet Alphyra, Pos System, EDB, ErgoGroup, Median og 3C. Noen store brukersteder har valgt å innsamle transaksjoner fra egne terminaler, for oversendelse i batch til innløser.

Transaksjoner av øvrige kort som utføres på terminaler med BankAxept-funksjonalitet vil i det aller vesentligste innsamles av BBS. BBS opplyser at de samlet inn [] prosent [] av POS-transaksjoner med internasjonale betalingskort i 2006. Totalt innsamlet BBS [] prosent [] av det totale antall innsamlede EFTPOS-transaksjoner i 2006.

⁶⁴ Norges Bank, Årsrapport om betalingssystemer 2006

Markedsandel beregnet ut fra omsetning vil trolig være noe lavere, ettersom prisen per transaksjon er noe høyere for internasjonale betalingskorttransaksjoner.

Forutsatt at BBS har en markedsandel på cirka [] prosent vil HHI i innsamlingsmarkedet minst være [], hvilket tilsier at markedet er svært konsentrert. Konkurransetilsynet finner det ikke nødvendig å foreta en nærmere beregning av markedsandeler i markedet for innsamling, da ovennevnte viser at BBS under enhver omstendighet har en meget høy markedsandel. Videre indikerer BBS' monopolistiske posisjon ved innsamling av BankAxept-transaksjoner, samt betydelige andel av innsamling av internasjonale og øvrige betalingskorttransaksjoner at konkurransen i innsamlingsmarkedet er vesentlig begrenset, og at BBS er i stand til å utøve markedsrett.

Hvorvidt BBS har anledning til å utøve markedsrett gjennom økte priser eller på annen måte før fusjonen, avhenger av en rekke markedsstrukturelle forhold. Konkurransetilsynet vil i det følgende drøfte betydningen av konkurrentenes responsmuligheter, etableringsvilkår, potensiell konkurranse og kjøperrett.

5.4.2 Konkurrentenes responsmuligheter

Konkurrentenes responsmuligheter vil påvirke BBS' muligheter til å utøve markedsrett. Konkurrentenes responsmuligheter kan være begrenset av deres kapasitet. Kapasitet i innsamlingsmarkedet er knyttet til tilgang til innsamlingssystemer, servere og programvare samt muligheten til å distribuere og inngå innsamlingsavtaler.

Dersom en tilstrekkelig andel av BBS' kunder i innsamlingsmarkedet kan etterspørre tilsvarende tjenester til gunstigere betingelser fra en annen aktør, vil en prisøkning fra BBS ikke være lønnsom. BBS evne til å utøve markedsrett vil derfor være avhengig av konkurrentenes evne til å øke sitt salg av innsamlingsavtaler på kort sikt uten at deres kostnader knyttet til dette øker.

Skifte av innsamler i forholdet mellom en terminal og en innløser forutsetter i utgangspunktet en omprogrammering i selve terminalen. Dette er forholdsvis rimelig, men kan i enkelte tilfeller innebære skifte av terminal. For at en innsamler skal finne lønnsomhet i å utvikle systemer og markedsføre seg er det av vesentlig betydning at innsamleren har muligheten til å få inntekter fra alle transaksjonene som foretas på terminalen. BBS er som nevnt de facto monopolist på innsamling av BankAxept-transaksjoner gjennom avtaler med den enkelte innløserbank. BankAxept er det dominerende betalingskort i Norge, og utgjorde 85,7 prosent av det totale antall EFTPOS-transaksjoner i 2006. BBS er også i utgangspunktet innsamler på alle terminaler med BankAxept-funksjonalitet, uavhengig av terminalleverandør. BBS er dermed i en særstilling på dette nivået i verdikjeden. Dette vil begrense konkurrentenes responsmuligheter.

Det er lite trolig at de etablerte aktørene i innsamlingsmarkedet vil ha muligheter til å respondere på en prisøkning fra BBS, uten at dette vil medføre store kostnader. Tilsynet vurderer at konkurrentenes responsmuligheter ikke er tilstrekkelig til å hindre BBS i å utøve markedsrett.

5.4.3 Etableringsvilkår og potensiell konkurranse

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.

Etablering av innsamlervirksomhet krever investeringer i teknisk utstyr og kompetanse. Det er kritisk at innsamlingsløsningen er driftssikker med høye krav til sikkerhet. I denne

sammenhengen kan nevnes godkjente terminaler, sikkerhetsmoduler, innsamlingssystemer, sikkert nettverk, prosessering av transaksjoner på maskinplattformer med stabil produksjon og høy oppetid og katastrofesikring, sikre produksjonslokaler, sikkert landsdekkende nettverk. Videre kreves det investeringer i support- og salgsapparat.

Tekniske standarder for terminaler og innsamling av BankAxept-transaksjoner fastsettes av BSK og bankforeningene. BBS Infrastruktur driver NICS⁶⁵, bankenes felles system for internavregning, etter avtale med konsesjonsinnehaver NICS Operatørkontor⁶⁶. BBS har *de facto* monopol på innsamling av BankAxept-transaksjoner, og på alle typer transaksjoner fra terminaler med BankAxept-funksjonalitet. Tekniske og avtalemessige forhold utgjør derfor etableringshindringer i innsamlingsmarkedet.

Innsamlingstjenester er forbundet med stordriftsfordeler. Det er derfor viktig for potensielle etablerere å kunne håndtere alle typer transaksjoner som foretas på en terminal. Flere høringsinstanser peker på dette som det viktigste for å kunne konkurrere på innsamlingsmarkedet i Norge.⁶⁷ BBS innsamlet cirka [] prosent av alle typer EFTPOS-transaksjoner i 2006. Det er kun innsamling av internasjonale betalingskort som er konkurranseutsatt, og interessant for eventuelle nyetablerere. Dette utgjør en betydelig etableringsbarriere.

Konkurransetilsynet finner at det må antas å være betydelige etableringsbarrierer og begrenset potensiell konkurranse innen innsamling av betalingskort i Norge, og at etableringsmulighetene ikke er tilstrekkelige til å hindre BBS i å utøve markedsrett.

5.4.4 Kjøperrett

Kjøperrett kan til en viss grad begrense mulighetene en aktør har til å utøve markedsrett.

Gjennom at BBS har *de facto* monopol på innsamling i BankAxept-systemet, må innløserne godta de satser som BBS opererer med. Selv om eierbankene som innløserne av BankAxept samlet utgjør den vesentlige del av kundemassen, synes de å ha svekkede insentiver til å utøve kjøperrett. Eierbanker med stor eierandel i BBS har i stor grad tilsvarende stort antall transaksjoner, og vil derfor også oppnå rabatterte enhetskostnader per transaksjon gjennom BBS' trappetrinnsrabattmodell.⁶⁸

Øvrige innløserne av EFTPOS-transaksjoner i Norge synes videre ikke å ha kjøperrett av betydning. Dette er først og fremst begrunnet i det begrensede antall transaksjoner disse representerer. Høringssvar⁶⁹ hevder at øvrige aktører innen innløsningsvirksomhet av internasjonale betalingskort i Norge, utenom bankene, vanskelig kan tenkes å ha forhandlingsrett overfor innsamlere.

På denne bakgrunn finner Konkurransetilsynet at kundene i markedet for innsamlingstjenester ikke har kjøperrett av betydning som kan hindre BBS i å utøve markedsrett.

⁶⁵ Norwegian Interbank Clearing System

⁶⁶ Etablert av bankforeningene i fellesskap

⁶⁷ Høringssvar fra Swedbank Babs, 1. mars, EDB, 2. mars og Pos System, 12. mars 2007

⁶⁸ Fremlagt for Konkurransetilsynet av partene i møte 28. mars 2007

⁶⁹ Høringssvar fra Forbrukerrådet, 26. februar 2007

5.4.5 Konklusjon

På bakgrunn av ovennevnte finner Konkurransetilsynet at konkurransen i innsamlingsmarkedet er vesentlig begrenset før foretakssammenslutningen.

5.5 Markedet for innløsning av internasjonale betalingskort

5.5.1 Markedsandeler og konsentrasjon

I markedet for innløsning av transaksjoner med internasjonale betalingskort er Teller største aktør i Norge. Partene oppgir at konkurrentene er euroConex, Nordea, Fokus og Diners Club.

EuroConex er et heleid datterselskap av Elavon Financial Services Ltd. Kjernevirksomheten omfatter innløsning av betalingskorttransaksjoner.⁷⁰ EuroConex i Norge tilbyr innløsningsavtaler for Visa, MasterCard og JCB- kort (Japan Credit Bureau)⁷¹

Nordea [] virksomhet i Norge innen innløsning, i tillegg til utstedervirksomhet, som et ledd i å drive kostnadseffektiv virksomhet innen betalingsformidling. Nordea utsteder og innløser for Visa, MasterCard og BankAxept kort.

Fokus Bank er en del av Danske Bank []. Fokus Bank er relativt nyetablert i markedet, og har en beskjeden markedsandel innen innløsning av internasjonale betalingskort. Videre tilbyr de nesten utelukkende innløsning av internasjonale betalingskort til egne kunder som har Fokus Bank som hovedbankforbindelse. Kun i begrenset omfang har de inngått avtaler med franchisetakere der franchiseeier har Fokus Bank som sin hovedbank. Fokus Bank er utsteder og innløser for Visa og MasterCard, i tillegg til BankAxept kort.

Diners Club Norge, er både utsteder og innløser av Diners Club betalingskort og transaksjoner i Norge. Swedbank er en fullsortiments bank. I Norge tilbyr Swedbank, gjennom Swedbank Babs, innløsning av Visa og MasterCard. BBS driver ikke innløsningsvirksomhet direkte, men eierbankene er innløsere av BankAxept-kort i Norge.

⁷⁰ Gjennom euroConex Technologies Ltd håndteres betalinger for virksomheter i Irland, Storbritannia, Frankrike, Spania, Nederland og Polen.

⁷¹ Diners Club Norge har en ikke-eksklusiv distribusjonsavtale for brukerstedsavtaler med euroConex om innløsning av Diners Club kort. Det er imidlertid Diners Club Norge som er innløser, og således inngår ikke Diners Club i euroConex' portefølje.

Tabell 2 Antall innløste transaksjoner, 2006, Internasjonale betalingskort

Innløserbank	Antall transaksjoner	Prosent	HHI
Teller ⁷²	[]	[]	[]
euroConex	[]	[]	[]
Nordea Bank Norge	[]	[]	[]
Diners Club	[]	[]	[]
Swedbank Babs	[] ⁷³	[]	[]
Fokus Bank	[]	[]	[]
Totalt	86 547 225	100 %	4141

Av tabellen fremkommer det at Teller er den klart største aktøren med en markedsandel i 2006 på [] prosent. Tellers største konkurrent er euroConex med en markedsandel på [] prosent, mens Nordea hadde [] prosent og Diners Club [] prosent. Swedbank Babs og Fokus Bank hadde et marginalt antall transaksjoner i tidsrommet.

Det norske innløsningsmarkedet for internasjonale betalingskort har en HHI på 4141, noe som indikerer at innløsningsmarkedet i Norge er meget konsentrert.

Hvorvidt Teller har anledning til å utøve markedsrett gjennom økte priser eller på annen måte før fusjonen, avhenger av en rekke markedsstrukturelle forhold. Konkurransetilsynet vil i det følgende drøfte betydningen av konkurrentenes responsmuligheter, etableringsvilkår, potensiell konkurranse og kjøpermakt.

5.5.2 Konkurrentenes responsmuligheter

Tellers mulighet til å utøve markedsrett påvirkes av konkurrentenes responsmuligheter. Konkurrentenes responsmuligheter er begrenset av deres kapasitet. Kapasitet i innløsningsmarkedet er knyttet til finansiell kapasitet, lisensavtaler med kortsystemeier, tilgang til brukersteder og markedsmessige forhold.

⁷² Omfatter AmericanExpress-transaksjoner innløst av DnB NOR i 2006 før Teller overtok virksomheten.

⁷³ Oppgitt i høringssvar fra Swedbank Babs, 1. mars 2007

Dersom en tilstrekkelig andel av Tellers kunder i innløsningsmarkedet kan etterspørre tilsvarende tjenester til gunstigere betingelser fra en annen leverandør, vil en prisøkning fra Teller ikke være lønnsom. Tellers evne til å utøve markedsrett vil derfor være avhengig av konkurrentenes evne til å inngå innløsningsavtaler på kort sikt uten å øke sine kostnader knyttet til dette.

I utgangspunktet vil etablerte aktører i innløsningsmarkedet ha ledig systemkapasitet, og det antas at innløserne som opererer i Norge har nødvendig finansiell kapasitet. De vil kunne respondere på en prisøkning fra Teller med markedsføring, innsalg av innløsningsavtaler og henvendelser fra brukersteder. Dette forutsetter at de etablerte aktørene i det minste har lisens for Visa- og MasterCard-innløsning og et salgsapparat som gjør det mulig å øke salget uten å øke kostnadene.

Innløsning av Visa og MasterCard tilbys og etterspørres i "pakker". Brukerstedene foretrekker å forholde seg til kun én innløser, som igjen kan tilby innløsning av begge typer av kort. Kontraktene som inngås mellom innløser og brukersted omfatter innløsning for begge typer kort, og brukerstedsgebyret (MSC) er som oftest det samme for Visa og MasterCard, uavhengig av type kort og funksjonalitet, men heller basert på brukermønster av kort på brukerstedet eller innen bransjen. Hvis et brukersted ønsker å bytte innløsningsleverandør kreves det i stor grad bytte av innløsningsavtale for både Visa og MasterCard.⁷⁴

Brukersteder vil i noen tilfeller ha behov for innløsning av American Express og/eller Diners Club. I slike tilfeller er Teller i en unik posisjon ved at de er eneste innløser av American Express, mens Diners Club Norge har tilsvarende posisjon for Diners Club. Som påpekt ovenfor tilbyr imidlertid ikke Diners Club Norge innløsning av andre typer kort. I slike tilfeller kan det tenkes at brukerstedene vanskeligere vil bytte leverandør av innløsning av Visa og MasterCard, så lenge de er avhengige av å kunne tilby betaling med American Express overfor sine kunder.

I bransjen opereres det med oppsigelse av avtaler på opp mot 12 måneder. Tendensen er at oppsigelsesfristen har vært jevnt økende siden oppløsning av monopolene innen kortinnløsning i Norge 2003. Bindingstiden forsinker og begrenser responsmulighetene for konkurrenter i markedet.

Det følger av dette at konkurrentenes responsmuligheter er delvis begrenset.

5.5.3 Etableringsvilkår og potensiell konkurranse

Dersom det er enkelt for nye aktører å etablere seg i markedet, kan dette forhindre selv en dominerende aktør i å utøve markedsrett. Etableringsvilkårene avgjør den potensielle konkurransen fra aktører som ikke er etablert i det relevante markedet. Det er derfor nødvendig å foreta en nærmere vurdering av etableringsvilkårene i markedet.

Det synes å være finansielle og strukturelle barrierer ved etablering av innløservirksomhet i Norge. En ny innløser av internasjonale betalingskort må for det første ha lisens fra det aktuelle kortselskap, hvor det i tillegg ofte stilles krav om først å være kortutsteder. Det kreves i tillegg konsesjon for å drive innløservirksomhet, med de minstekrav til startkapital og løpende kapitaldekningskrav det innebærer. Det er nødvendig med kompetanse, utstyr og betydelige finansielle ressurser. En nyetablering vil medføre store kostnader for å få tilgang til potensielle

⁷⁴ Case COMP/D-1/37.860 - Morgan Stanley Dean Witter/Visa International

brukersteder og nasjonal infrastruktur, særlig for aktører som ikke er aktive innen bankdrift fra før.⁷⁵

Innløsningsmarkedet er forbundet med stordriftsfordeler. Det norske markedet for kortbetaling er sterkt dominert av BankAxepts posisjon og det resterende markedet for internasjonale kort utgjør en begrenset andel. Dette begrenser mulighetene for etablering.

I høringssvar⁷⁶ er det fremhevet at eksisterende aktører innen innløsningsvirksomhet i Norge enten alene eller i samarbeid med utstederbanker har et betydelig innslag av krysssubsidiering mellom ulike tjenester, hvilket skaper et lite transparent og uoversiktlig marked for brukerstedene. Enkeltprodukter er ikke priset hver for seg, og dette bidrar til å skape etablerings- og konkurransehindre.

Store utenlandske aktører innen innløsning av internasjonale betalingskorttransaksjoner kan tenkes å etablere seg i markedet i Norge. EuroConex er et eksempel på dette, da de i 2004 kjøpte Europay Norge av SEB Kort. Øvrige potensielle aktører er i første rekke norske banker som ønsker å tilby innløsningstjenester i tillegg til sine øvrige produkter.

Nordea og Fokus Bank er i dag de eneste eierbankene i BBS som driver innløsningsvirksomhet i konkurranse med Teller. Nordea og Fokus Bank hadde tidligere eierandeler i Teller, men har valgt å starte opp konkurrerende virksomhet innen innløsning av internasjonale betalingskort. Teller eies av 49 norske banker og bankgrupperinger, og ingen av disse har etablert egen innløsningsvirksomhet for internasjonale betalingskort. Eierbankene i Teller har gjennom sitt eierskap dempet insentiver til å etablere egen virksomhet i konkurranse med Teller. Potensielle konkurrenter synes i første rekke å være banker etablert i Norge, som ikke har eierandeler i Teller.

På bakgrunn av det ovennevnte er det antatt høye etableringsbarrierer og begrenset potensiell konkurranse i innløsningsmarkedet i Norge. Konkurransetilsynet finner derfor at muligheten for etablering i markedet kun i noen grad vil begrense Tellers mulighet til å utøve markedsrett.

5.5.4 Kjøperett

Kjøperett kan til en viss grad begrense mulighetene en aktør har til å utøve markedsrett.

Større internasjonale aktører som har sentraliserte regnskaps- og administrasjonsfunksjoner kan tenkes å kunne foreta innkjøp av innløsningstjenester i utlandet. Disse aktørene kan utgjøre et betydelig volum og antall transaksjoner, men det er kun gjennomført i begrenset omfang per i dag. Flere høringsinstanser⁷⁷ har uttalt seg kritisk til partenes beskrivelse av markedet og anførsel om at det er stor grad av kjøperett i innsamlingsmarkedet. Det hevdes at større virksomheter, som for eksempel store kjeder innen detaljhandel, kun har en begrenset forhandlingsrett i forhold til innløsere. Bakgrunnen er at det nasjonale formidlingsgebyret som forhandles frem av

⁷⁵ Tilgang til norsk infrastruktur er regulert av avtale mellom bankforeningen: "Regler om beregning av pris for tilgang til bankenes fellessystemer innen betalingsformidlingen".

⁷⁶ Høringssvar fra euroConex, 1.mars 2007, Nordea 27. februar 2007 og Diners Club Norge, 28. februar 2007

⁷⁷ Høringssvar fra Steria, 27. februar 2007 og HSH, 22. februar 2007

utstedere og innlødere danner en benchmark som brukerstedene ikke kan forhandle seg lavere enn.

Små og mellomstore bedrifter vil ikke være i en posisjon til å utøve kjøpermakt. Slike virksomheter har ingen reell forhandlingsmakt til å påvirke betingelsene på innløsertjenester, hevdes det i høringssvarene.⁷⁸

På denne bakgrunn finner Konkurransetilsynet at kundene i markedet for innløsning av internasjonale betalingskort ikke har kjøpermakt av betydning som kan hindre Teller i å utøve markedsrett.

5.5.5 Konklusjon

Ovennevnte viser at Teller før foretakssammenslutningen har en høy markedsandel i innløsningsmarkedet for internasjonale betalingskort i Norge. Det er høye etablerings- og ekspansjonshindringer i markedet. Konkurransetilsynet har derfor kommet til at det er begrenset konkurranse i markedet før foretakssammenslutningen. Tilsynet finner det ikke nødvendig å ta stilling til om konkurransen er vesentlig begrenset før foretakssammenslutning, da foretakssammenslutningen uansett vil føre til en vesentlig begrensning av konkurransen i innløsningsmarkedet for internasjonale betalingskort, jf. vurderingen i 6.2.

6 Konkurransesituasjonen etter foretakssammenslutningen

6.1 Terminalmarkedet

Foretakssammenslutningen innebærer at BBS får kontroll over en viktig distribusjonskanal for betalingsterminaler. Det må således vurderes om den vertikale integrasjonen som følger av foretakssammenslutningen forsterker den vesentlige konkurransebegrensningen i terminalmarkedet, jf konkurranseloven § 16. Det bemerkes at hvor konkurransen er vesentlig begrenset fra før, stilles det ingen krav til hvor mye foretakssammenslutningen må forsterke konkurransebegrensningen, jf. Ot.prp nr. 6 (2003-2004).

Vertikale foretakssammenslutninger vil ofte medføre effektivitetsgevinster. Det vil særlig være tilfellet hvor aktører som opererer på ulike, men tilstøtende ledd i verdikjeden samles i ett foretak. I motsetning til horisontale foretakssammenslutninger leder heller ikke vertikale fusjoner til direkte bortfall av en faktisk eller potensiell konkurrent. Vertikale sammenslutninger vil imidlertid kunne ha konkurransebegrensende virkninger. Det kan skje på to ulike måter. For det første kan det vertikalt integrerte foretaket begrense eller eliminere konkurrentenes tilgang til innsatsfaktorer, såkalt oppstrøms utestengelse. For det andre kan det vertikalt integrerte foretaket begrense eller eliminere konkurrentenes tilgang til markeder eller salgskanaler, såkalt nedstrøms utestengelse. Det er ikke nødvendigvis tale om å stenge konkurrenter totalt ute, men at konkurrenter blir skadelidende på en måte som fører til dempet konkurranse.

Spørsmålet er om det at BBS overtar en distribusjonskanal kan virke utestengende på konkurrerende leverandører av betalingsterminaler. I vurderingen vil blant annet muligheten og

⁷⁸ Høringssvar fra HSH, 22. februar 2007 og IKEA, 26. februar 2007

insentivene til å stenge konkurrentene ute, samt virkningene av en eventuell utestengelse være av betydning.

BBS er en betydelig aktør i markedet og har i tillegg særlige fortrinn i forhold til etableringshindringene i markedet. Foretaket har også tilgang på konkurransesensitiv informasjon. BBS har dermed stor påvirkning og betydning på konkurranseforholdene i terminalmarkedet.

Foretakssammenslutningen vil medføre at BBS får kontroll over i hovedsak to av tre distribusjonskanaler; bankene og innløserne. Som nevnt ovenfor i punkt 5.3.4 er tilgangen til distribusjonskanaler en vesentlig etableringshindring i markedet. En aktør som har kontroll over distribusjonskanaler har tilgangen til kundene i terminalmarkedet. Effektive distribusjonskanaler er således å regne som en viktig etableringsforutsetning for en leverandør av betalingsterminaler. Både bankene og innløserne er viktige og prefererte distribusjonskanaler for terminalleverandører, da begge disse er tilbydere av relaterte finansielle tjenester og dermed har mulighet til å komme inn på et tidlig tidspunkt med anbefaling av terminaler. Dette følger også av Norges Banks årsrapport⁷⁹ for betalingssystemer hvor det fremgår at bankene eier cirka 80 prosent av alle betalingsterminaler.

For mange leverandører vil tilgang til disse distribusjonskanalene være en forutsetning dersom de ønsker å nå de brukersteder som etterspør totalleveranser for kortbetaling og terminalløsninger.
[

]⁸⁰ Bankene og innløserne er de eneste distribusjonskanalene som kan tilby disse tjenestene samlet, da disse er de eneste som tilbyr innsamling og innløsning. Dette tilsier at BBS/Teller etter foretakssammenslutningen har mulighet til å stenge konkurrentene ute, da foretaket får i hovedsak får kontroll over disse kanalene.

Det vil kunne være økonomisk rasjonelt å reservere distribusjonskanalene til egen virksomhet. En annen mulighet er at distribusjonskanalene i utgangspunktet er åpne for andre leverandører, men at distribusjonen foregår på diskriminerende vilkår. Dette og lignende type tiltak vil imidlertid kunne begrenses i omfang da foretakene har insentiver til å unngå å bli rammet av forbudet mot utilbørlig utnyttelse i konkurranseloven § 11, så langt som det rekker.

Den vertikale integrasjonen medfører at BBS i hovedsak får kontroll over to av tre distribusjonskanaler i terminalmarkedet. Dette kan medføre at etableringsbarrierene øker ytterligere da terminalleverandørenes tilgang til distribusjon kan bli vanskeliggjort.

Etter en samlet vurdering finner Konkurransetilsynet at foretakssammenslutningen forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen i terminalmarkedet.

⁷⁹ Norges Bank, Årsrapport om betalingssystemer 2006

⁸⁰ Tellers forretningsplan og budsjett 2005, side 23

6.2 Innløsningsmarkedet

6.2.1 Horisontale effekter

Som nevnt i 5.2 vil foretakssammenslutningen føre til endringer i selskapenes eierstruktur. Etter fusjonen vil BBS eie 100 prosent av aksjene i nye Teller, og eierbankene vil derfor ha identiske eierandeler i de to selskapene. Denne eierstrukturen vil være gjeldende i alle deler av verdikjeden hvor de to selskapene har virksomhet. Av de største grupperingene vil DnB NOR fremdeles eie 40 prosent, mens Sparebank1-gruppen vil eie 25,7 prosent. Nordea (10,8 prosent) og Fokus Bank (4,4 prosent) vil gjennom foretakssammenslutningen få eierandeler i konkurrerende virksomhet innen innløsning av internasjonale betalingskort.

Konkurransetilsynet finner at foretakssammenslutningen vil ha en viss horisontal effekt på konkurransen i markedet for innløsning av internasjonale betalingskort, gjennom krysseierskap mellom BBS/Teller, Nordea og Fokus Bank. Gjennom utøvelse av sine eierskap i BBS/Teller vil eierforholdene legge til rette for at Nordea og Fokus Bank har felles interesse med Teller, og deres insentiver til å konkurrere vil kunne svekkes.

Etter sin inntreden i innløsningsmarkedet har Nordea og Fokus Bank bidratt til at brukerstedsgebyret har blitt redusert. Foretakssammenslutningen vil kunne bidra til å svekke denne konkurransen.

6.2.2 Vertikale effekter

Foretakssammenslutningen medfører at innsamling og innløsning blir liggende i samme konsern. Vurderingstemaet er om den vertikale integrasjonen som følger av foretakssammenslutningen fører til en vesentlig konkurransebegrensning i innløsningsterminalmarkedet, jf. konkurranseloven § 16. I vurderingen vil blant annet muligheten og insentivene til å stenge konkurrentene ute samt virkningene av en eventuell utestengelse være av betydning, og vil bli drøftet i det følgende.

6.2.2.1 Muligheter til å stenge konkurrentene ute

I markeder som er preget av stordriftsfordeler med høye faste irreversible kostnader og lave marginale kostnader, argumenteres det ofte for å ha et skille mellom de ulike leddene i verdikjeden. For eksempel anbefaler EPC⁸¹ og SEPA å rendyrke rollene i større grad, og skille mellom innsamling/prosessering og innløsning. Dette er også trenden internasjonalt. Hensikten er å bidra til økt konkurranse på alle ledd.

I vurderingen av om utestengelse utgjør et konkurranseproblem er det av betydning om innsatsfaktoren er en viktig komponent for konkurransen i nedstrømsmarkedet. Innsamling gjennom BBS kan ses på som en essensiell innsatsfaktor for aktører innen innløsning av EFTPOS-transaksjoner for internasjonale betalingskort i Norge. Som beskrevet tidligere under punkt 4.3.5.2 er BBS eneste innsamler av BankAxept-transaksjoner. BBS er også innsamler av internasjonale betalingskorttransaksjoner i terminaler med BankAxept-funksjonalitet, hvilket utgjør majoriteten av terminaler på brukersteder i Norge. Sammenholdt med dette er innsamling utført av BBS i de fleste tilfeller nødvendig for å operere som innløser av EFTPOS-transaksjoner for internasjonale betalingskort i Norge. De fleste aktørene i nedstrømsmarkedet er dermed avhengige av tilgang på innsamlingstjenester gjennom BBS.

⁸¹ European Payments Council

Gjennom foretakssammenslutningen vil BBS/Teller samle sine virksomheter innen terminal- og innløsningsmarkedet i ett og samme selskap. BBS er i tillegg driftsenhet for innsamling av BankAxept-transaksjoner. BBS har gjennom denne virksomheten mulighet til å ha oversikt over både antall og type transaksjoner knyttet til det enkelte brukersted. BBS har også tilgang til konkurransesensitiv informasjon om konkurrentene som mottas fra alle brukersteder i tilknytning til innmelding av terminaler med BankAxept-funksjonalitet, samt fra brukersteder som tilbyr betaling med internasjonale betalingskort, der terminalen er knyttet til BBS-innsamling. Tilgangen til slik informasjon kan gi mulighet til å stenge konkurrentene ute.

Samlet taler dette for at nye Teller vil ha mulighet til å stenge konkurrentene ute etter foretakssammenslutningen.

6.2.2.2 Insentiver til å gjennomføre utestengende atferd

Når BBS og Teller opererer i samme konsern, har selskapene incentiver til å maksimere konsernets samlede overskudd. For konsernet vil det være uten betydning om overskuddet genereres i BBS Infrastruktur eller i nye Teller. En konsekvens av dette er at prisen nye Teller betaler for innløsningstjenester fra BBS Infrastruktur kan ses på som en internpris, hvor størrelsen på internprisen er uten betydning for konsernets samlede overskudd. Internprisen vil kun påvirke hvor stor del av overskuddet som genereres i henholdsvis BBS Infrastruktur og nye Teller.

Både innløsning og innsamling er virksomheter som er kjennetegnet av betydelige stordriftsfordeler og uten særlige kapasitetsbegrensninger. I slike markeder vil ofte markedsprisen være over de marginale kostnadene knyttet til å produsere tjenesten for også å ta hensyn til at det er store faste kostnader knyttet til utvikling og produksjon. Det kan således være lønnsomt for BBS/Teller å øke sin markedsandel i innløsningsmarkedet på bekostning av andre aktører. En konsekvens av dette er at det nye konsernet vil ha incentiver til å stenge konkurrenter ute i innløsningsmarkedet.

Utestengning av konkurrenter i innløsningsmarkedet kan tenkes å forekomme både gjennom høyere pris, lavere kvalitet og manglende tilgang på den innsamlingstjenesten som tilbys konkurrentene til nye Teller. Incentiver til å gjennomføre utestengende atferd er nært knyttet til i hvilken grad utestengning av andre aktører vil være lønnsomt. I den grad nye Tellers konkurrenter i innløsningsmarkedet ikke har fullverdige alternativer til innsamlingstjenestene fra BBS Infrastruktur vil det være lønnsomt for BBS/Teller å stenge konkurrentene ute fra innløsningsmarkedet. Hvis utestengningen skjer ved å øke prisen på innsamling, vil dette øke lønnsomheten både ved at nye Teller overtar markedsandeler i innløsningsmarkedet og ved at eventuelle gjenværende konkurrenter i innløsningsmarkedet betaler en høyere pris for innsamlingstjenesten.

Nye Teller vil også kunne ha incentiver til å benytte seg av konkurransesensitiv informasjon om sine konkurrenter og attraktive brukersteder. Som omtalt tidligere er det en uttalt strategi fra partenes side å være en totalleverandør av betalingsformidlingstjenester. En sannsynlig markedsstrategi er at nye Teller samlet vil tilby sine produkter innen terminal og innløsning. All den tid BBS har tilgang til konkurransesensitiv informasjon vil konsernet ha incentiver til å benytte seg av denne informasjonen. I lys av den uttalte strategien og bakgrunnen til foretakssammenslutningen vil BBS/Teller kunne benytte den konkurransesensitive informasjonen til å overta kunder fra sine konkurrenter i både terminal- og innløsningsmarkedet.

Aktører i markedet har uttrykt bekymring overfor en situasjon som beskrevet over, og [

].⁸² Et mulig utfall er at disse aktørene trekker seg helt ut av innløsningsmarkedet. Konkurransetilsynet mener dermed å ha klare indikasjoner på at en situasjon der BBS/Teller vil ha tilgang til konkurransesensitiv informasjon som kan ha utestengende effekt på konkurrenter i det relevante markedet, og dermed føre til en vesentlig begrensning av konkurransen.

Insentivene til utestengende atferd vil imidlertid kunne begrenses i omfang, da foretakene har insentiver til å unngå å bli rammet av forbudet mot utilbørlig utnyttelse av dominerende stilling i konkurranselover § 11, så langt som forbudet rekke. På generell basis kan det være rom for å opptre som beskrevet ovenfor uten å komme i konflikt med forbudet i § 11. Dette tilsier at forbudet i seg selv ikke er tilstrekkelig til å hindre partene i å opptre på en måte som begrenser konkurransen.

Foretakssammenslutningen innebærer videre at nye Teller i større grad vil kunne tilby terminaler, innløsnings- og innsamlingstjenester i en pakke, i form av å binde produktene sammen. Partene oppfatter det slik at kundenes i større grad etterspør pakkede produkter. [

].⁸³ Produktenes nært tilknyttede karakter innebærer at et brukersted har behov for alle produktene i porteføljen for å få et nyttig totalprodukt.

[

].⁸⁴

Tellers konkurrenter oppfatter en slik produktkobling som problematisk. For eksempel påpeker Diners Club at de kan risikere å bli differensiert i forhold til partene, da partene kan tilby verdikædende tjenester.⁸⁵ Av euroConex' høringsvar fremgår følgende: *"En gjennomføring av foretakssammenslutningen kan medføre at bankene / eierne vil introdusere "one-stop-shop" pakker hvor banktjenester bundles med Tellers innløsningsstjenester. Dette medfører at Teller gradvis vil overta markedet for innløsningsstjenester på bekostning av euroConex og øvrige konkurrenter. Når BBS/Teller har oppnådd markedsdominans både i innsamlingsmarkedet og innløsningsmarkedet, kan det være grunn til å frykte at de gjennom avtaler med bankene kan utnytte denne markedsdominansen ved å fastsette en konkurransehemmende prissetting på transaksjoner av norskutstedte kort. Konkurransen og således brukerstedene vil i siste instans bli*

⁸² [

]

⁸³ [

]

⁸⁴ [

]

⁸⁵ Høringsvar fra Diners Club 28. februar 2007, punkt 5c

*den skadelidende. Konkurransetilsynet må derfor sikre at BBS/Teller ikke kan inngå bundling avtaler med sine eiere.*⁸⁶

[] nye Teller har et fortrinn ved å gjennomføre produktsammenbinding, da selskapet kan binde terminaler og innløsning til BBS' innsamlingsløsning sammen, som i realiteten er en tjeneste innløserne er tvunget til å benytte.⁸⁷

Generelt vil produktkobling av nært tilknyttede produkter kunne gi positive effekter i form av høyere kvalitet og lavere priser på produktene som tilbys kundene. Imidlertid vil en slik produktkobling også kunne gi en utestengende effekt på aktører som ikke har de samme muligheter til å koble slike produkter. En slik utestengende effekt vil kunne være spesielt sterk når en aktør rår over en essensiell infrastruktur, slik som BBS antas å gjøre for mange aktører i innløsningsmarkedet. På denne bakgrunn kan det antas at en pakking av produkter kan medføre en markedsfordel som kan forsterke den utestengende effekten i innløsningsmarkedet.

Totalt sett viser redegjørelsen at BBS/Teller kan ha insentiver til å stenge konkurrentene ute fra innløsningsmarkedet.

6.2.2.3 Virkninger på konkurransen

Utestengning av konkurrenter i innløsningsmarkedet kan tenkes å forekomme både gjennom høyere pris, lavere kvalitet og manglende tilgang på den innsamlingstjenesten som tilbys konkurrentene til nye Teller. Siden internpris mellom BBS Infrastruktur og nye Teller er uten betydning, er det ikke nødvendig å diskriminere på pris mellom nye Teller og andre aktører for at en høyere pris skal ha en utestengende virkning.

Virkninger på konkurransen vil kunne være at nye Teller overtar andre aktørers kunder i innløsningsmarkedet og styrker sin markedsposisjon her. Denne virkningen vil kunne forsterkes av at det nye konsernet har tilgang på konkurransesensitiv informasjon og har muligheter for å koble sammen ulike produkter i verdikjeden. I tillegg vil det at enkelte av nye Tellers konkurrenter i innløsningsmarkedet gjennom fusjonen kommer inn på eiersiden i nye Teller også kunne forsterke den utestengende effekten av fusjonen. Eierandelene vil medføre at det er en kostnad for disse aktørene å konkurrere med nye Teller i og med at inntektene deres fra eierandelene blir lavere ved hard konkurranse. Dette kan også påvirke deres beslutning om å være en aktør i innløsningsmarkedet eller ikke.

6.2.3 Konklusjon

Etter en samlet vurdering finner Konkurransetilsynet at foretakssammenslutningen vil føre til en vesentlig begrensning av konkurransen i markedet for innløsning av internasjonale betalingskort.

⁸⁶ Høringssvar 1. mars side 9

⁸⁷ []

7 Samfunnsøkonomiske virkninger av fusjonen

7.1 Innledning

Det følger av konkurranseloven § 16 første ledd at Konkurransetilsynet skal gripe inn mot en foretakssammenslutning hvis ervervet fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med lovens formål. Konkurranselovens formål er ”å fremme konkurranse for derigjennom å bidra til effektiv bruk av samfunnets ressurser. Ved anvendelse av denne lov skal det særlig tas hensyn til forbrukernes interesser”, jf. lovens § 1.

Det vil ikke foreligge grunnlag for å gripe inn mot foretakssammenslutningen, selv om det fører til eller forsterker en vesentlig begrensning av konkurransen, hvis ervervet samtidig medfører samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster som oppveier de negative følgene av at konkurransen begrenses. I det følgende vil Konkurransetilsynet vurdere om foretakssammenslutningen medfører et samfunnsøkonomisk tap, jf. punkt 7.2, og deretter om den medfører noen samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster, jf. punkt 7.3. Forholdet mellom de to virkningene avveies i punkt 7.4.

7.2 Samfunnsøkonomisk tap og virkninger overfor forbrukerne

Som beskrevet i det foregående, vil foretakssammenslutningen føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i flere markeder. Redusert konkurranse vil ventelig føre til en mindre effektiv bruk av samfunnets ressurser og ikke være i samsvar med forbrukernes interesser.

Det samfunnsøkonomiske tapet og virkningene overfor forbrukerne kan oppstå på bakgrunn av flere forhold. Det kan skje som følge av økte priser, høyere kostnader, redusert kvalitet eller redusert innovasjon.

For det første vil foretakssammenslutningen kunne føre til høyere priser. I innløsningsmarkedet kan foretakssammenslutningen øke etableringshindringene og føre til bortfall av etablerte og potensielle konkurrenter til Teller. Dersom de etablerte innløserne som også er eiere av innløsningsvirksomheten i nye Teller går ut av markedet kan den positive utviklingen på brukerstedsgebyret man har sett siden deres inntreden stanse opp eller føre til at brukerstedene opplever høyere priser på innløsningstjenester av internasjonale betalingskort.⁸⁸ Selv om de eksisterende aktørene skulle forbli i innløsningsmarkedet for internasjonale betalingskort, vil foretakssammenslutningen også i det tilfellet kunne lede til at prisene overfor brukerstedene øker. I terminalmarkedet vil BBS som følge av foretakssammenslutningen få kontroll over i hovedsak to av tre distribusjonskanaler. Dette vil bidra til å dempe priskonkurransen i terminalmarkedet, og dermed kunne lede til høyere priser.

For det andre vil foretakssammenslutningen kunne føre til høyere kostnader. Muligheten for relativ prisøkning i kombinasjon med begrenset nedgang i antall omsatte enheter, vil innebære at foretakssammenslutningen gir en økning i den potensielle profitten. Dette utgjør et potensial for sløsing. Betydningen av potensialet for sløsing påpekes av Fornyings- og administrasjonsdepartementet i vedtak vedrørende Priors erverv av Norgården, hvor det blant

⁸⁸ Påpekt av flere høringsinstanser, blant annet euroConex og Nordea

annet uttales at ”(...) manglende konkurranse kan føre til at aktørene ikke har et sterkt nok fokus på intern effektivitet, noe som bidrar til et samfunnsøkonomisk effektivitetstap.”⁸⁹

Muligheten for sløsing antas å reduseres som følge av en rekke faktorer.⁹⁰ Disse faktorene er eksempelvis eiere som legger stor vekt på lønnsomhet, konsentrert eierskap, kompetente eiere, om selskapet er på børs, om selskapet følges av eksterne analytikere og om selskapets virksomhet er lite unik. I den foreliggende sak er det enkelte momenter som taler for at det er rom for sløsing. Det er for eksempel grunn til å fremheve at det er bankene i fellesskap som eier BBS og dermed at det ikke er en eier som har full kontroll over selskapet og som dermed kan sikre en sterk eierstyring.

For det tredje kan foretakssammenslutningen føre til redusert kvalitet. I den foreliggende saken er det imidlertid tvetydig hvordan kvaliteten påvirkes. På den ene siden vil foretakssammenslutningen kunne innebære tettere kobling mellom ulike produkter, for eksempel ved at terminaler og innløsertjenester inngår i en pakke. En slik kobling kan føre til at det tilbys en produktpakke av bedre kvalitet, hvilket er gunstig for kundene. På den annen side vil den økte integreringen som følger av foretakssammenslutningen gjøre det vanskeligere for konkurrenter å få tilgang til viktig infrastruktur, hvilket kan bidra til lavere kvalitet på konkurrenters tilbud. Samlet sett er det derfor vanskelig å avgjøre hvilken totaleffekt dette vil ha. På noe lenger sikt kan imidlertid kvaliteten reduseres dersom innovasjonen dempes som følge av foretakssammenslutningen, jf. neste punkt.

For det fjerde kan foretakssammenslutningen føre til redusert innovasjon. Innovasjon er sentralt i denne næringen, da det skjer en kontinuerlig utvikling av både produkter og produksjonsprosesser blant annet som følge av teknologiske endringer. Innovasjon vil typisk styrkes når en aktør med en sterk stilling utfordres av andre aktører, enten det er tale om en utfordring på samtlige områder eller på delområder av virksomheten. Foretakssammenslutningen vil bidra til mindre konkurransetrykk fra utfordrere både i terminalmarkedet og i innløsermarkedet. Dette vil kunne dempe innovasjonstakten i denne næringen, da konkurransen om å vinne kunder ved å tilby bedre produkter blir mindre hard enn før. Dette vil lede til et samfunnsøkonomisk tap.

Konkurransetilsynet finner at foretakssammenslutningen leder til et samfunnsøkonomisk tap. Omsetningen i de berørte markedene er betydelig, og forbrukerne rammes i form av høyere priser og redusert innovasjon. Konkurransetilsynet har derfor etter en samlet vurdering kommet til at foretakssammenslutningen vil kunne medføre et samfunnsøkonomisk tap av betydning.

7.3 Samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster

7.3.1 Innledning

Det følger av praksis og økonomisk teori at ikke enhver kostnadsbesparelse utgjør en relevant samfunnsøkonomisk effektivitetsgevinst. Det er kun kostnadsbesparelser som gir en nettogevinst i samfunnsøkonomisk forstand, er fusjonsspesifikke og tilstrekkelig godt dokumenterte som vil være relevante når man avveier de negative følgene av en foretakssammenslutning mot de positive.

⁸⁹ Vedtak av 6. februar 2006, side 16

⁹⁰ von der Fehr og Sørgard (2004), ”Vinning og tap ved fusjoner og oppkjøp”

7.3.2 Partenes anførsler

Partene har anført at fusjonen vil medføre to hovedtyper av effektivitetsgevinster. [

]

7.3.3 Konkurransetilsynets vurdering

[

]

7.3.4 Oppsummering

Som gjennomgangen ovenfor viser, fremstår de anførte kostnadsbesparelser som udokumenterte og usikre, da det ikke er tilstrekkelig konkretisert hvordan partene har tenkt å gjennomføre de omtalte tiltakene. Selv om det ikke kan utelukkes at en del av de anførte synergiene kan føre til en samfunnsøkonomisk besparelse, er det ikke mulig å foreta en forsvarlig vurdering av dem basert på den foreliggende dokumentasjon. Videre er det heller ikke dokumentert hvor stor del av kostnadsbesparelsene som er fusjonsspesifikke, blant annet fordi det ikke er tilstrekkelig redegjort for potensialet for kostnadsbesparelser uavhengig av fusjonen. [

]

På denne bakgrunn finner tilsynet i hovedsak at de anførte effektiviseringsgevinstene må tillegges begrenset vekt i vurderingen av saken.

7.4 Forholdet mellom positive og negative virkninger

Konkurransetilsynet har funnet at fusjonen i enkelte markeder vil forsterke en vesentlig begrensning og at den fører til en vesentlig begrensning av konkurransen i andre. Som redegjort for i punkt 7.1 vil fusjonen føre til et samfunnsøkonomisk tap av betydning. Som det fremgår under punkt 7.2.4 har tilsynet funnet at de anførte effektivitetsgevinstene må tillegges begrenset vekt. Følgelig vil de ikke være tilstrekkelige til å veie opp for det samfunnsøkonomiske tapet fusjonen fører til.

8 Konklusjon forholdsmessighet og varsel om inngrep

8.1 Konkurransemessige virkninger av ervervet

Konkurransetilsynet er av den oppfatning at fusjonen mellom BBS og Teller vil forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i markedene for betalingsterminaler, og føre til en vesentlig begrensning av konkurransen i markedet for innløsning av internasjonale kortbetalinger. Tilsynet er videre av den oppfatning at det ikke foreligger effektivitetsgevinster ved foretakssammenslutningen som er tilstrekkelige til å oppveie det samfunnsøkonomiske tapet som følger av konkurransebegrensningen.

8.2 Forholdsmessighet og avhjelpende tiltak

Konkurranseloven § 16 tredje ledd fastsetter hva et vedtak om inngrep mot en foretakssammenslutning kan gå ut på. Inngrepsvedtaket kan omfatte forbud, påbud eller tillatelse på nærmere fastsatte vilkår. Realiseringen av konkurranselovens formål vil være av avgjørende betydning for utformingen av et inngrepsvedtak.

Det følger av det alminnelige kravet til forholdsmessighet i norsk forvaltningsrett at Konkurransetilsynets vedtak ikke må gå lenger enn det som er nødvendig for å avhjelpe de negative konkurransemessige virkningene av foretakssammenslutningen.

I forbindelse med Konkurransetilsynets behandling av foretakssammenslutningen er det fremsatt forslag til vilkår som kan avhjelpe de konkurransebegrensende virkningene ved foretakssammenslutningen. Tilsynet har sendt forslagene til uttalelse til berørte aktører i markedet. Det er fremsatt ytterligere tiltak, se brev fra BBS av 13. juni 2007. Disse forslagene er vurdert som ledd i Konkurransetilsynets forholdsmessighetsvurdering. Forslag til avhjelpende tiltak innebærer i hovedsak følgende:

- Forpliktelse til å gi tilgang til innsamlingstjenester fra BBS Infrastruktur på ikke-diskriminerende vilkår til alle som driver eller ønsker å drive innløsning av betalingskorttransaksjoner. Ikke-diskriminerende vilkår innebærer blant annet at samme utropspris/rabattsystem skal tilbys alle aktører som driver eller ønsker å drive innløsning av betalingskorttransaksjoner.
- Forpliktelse til å føre egne produktregnskap for henholdsvis innløsningstjenester og innsamlingstjenester.
- Forpliktelse til å gi tilgang til grensesnittspesifikasjoner for programvare på ikke-diskriminerende vilkår til alle tilbydere av terminaler. Ikke-diskriminerende vilkår innebærer blant annet at konkurrenter i terminalmarkedet gis tilsvarende tidsmessig prioritet som Teller.
- Bestemmelser som sikrer at den del av konsernet som tilbyr innløsningstjenester ikke skal gis innsyn i konkurrerende innløseres kundedata. Videre skal ikke den del av konsernet som driver terminalvirksomhet få informasjon om konkurrerende terminaltilbyderes kundedata som konsernet får tilgang til i kraft av at BBS Infrastruktur mottar meldinger om salg eller utleie av terminaler fra andre terminaltilbydere.
- Etablering av et system hvor konkurrerende terminaltilbydere innmelder betalingsterminaler direkte til BBS Infrastruktur uten at dette rapporteres via innløsende bank.
- Bestemmelse om at forpliktelsene i vedtaket videreføres dersom virksomhet i selskapet overføres til annet selskap.
- Konkurransetilsynet kan oppnevne forvalter for å bistå med gjennomføringen av vedtaket.

Konkurransetilsynets hovedbekymringer i forhold til foretakssammenslutningen er for det første utestengende effekter i innløsermarkedet ved at innløsningsvirksomheten i Teller integreres med innsamlingsvirksomheten i BBS. Samtlige innløserer er avhengige av innsamlingstjenestene som tilbys av BBS. BBS kan således ha insentiver til å vanskeliggjøre tilgang til innsamlingstjenester for andre innløserer enn Teller, og dermed stenge konkurrentene ute fra innløsningsmarkedet. Tilsvarende effekter følger av at Teller vil ha muligheter og insentiver til å benytte seg av konkurranse sensitiv informasjon om sine konkurrenter og deres kunder. De utestengende effektene kan også forsterkes av de endrede eierforholdene og en kobling av terminal- og innløservirksomheten. For det andre medfører foretakssammenslutningen at BBS får kontroll over i hovedsak to av tre distribusjonskanaler for betalingsterminaler og derigjennom øker etableringshindringene i terminalmarkedet.

Konkurransetilsynet har kommet til at et sett av vilkår vil motvirke de vesentligste konkurransemessige problemene foretakssammenslutningen skaper. Dette er vilkår som sikrer

innløserer tilgang til innsamlingstjenester og terminalleverandører tilgang til grensesnittspesifikasjoner på ikke-diskriminerende vilkår, samt at partenes innløser- og terminalvirksomhet ikke får innsyn i konkurransesensitiv informasjon fra konkurrerende innløserer og terminaltilbydere.

Konkurransetilsynet finner at en forpliktelse om å gi tilgang til innsamlingstjenesten på ikke-diskriminerende vilkår vil sikre tilgang til en kritisk innsatsfaktor. Det er foreslått en presisering som forplikter partene til å tilby innsamlingstjenester til alle som etterspør tjenesten til samme utropspris og rabattsystem. [

] Tilsynet

finner det lite hensiktsmessig å regulere nærmere hvordan partene skal fastsette prisene på innsamlingstjenester i samsvar med kravet om at tilgang skal være ikke-diskriminerende. Det overlates til partene under kontroll av forvalter å fastsette de priser og vilkår som er nødvendig for å etterleve vilkåret om ikke-diskriminerende tilgang. Det skal likevel påpekes at partenes forslag om at alle som etterspør tjenesten skal tilbys samme utropspris og rabattsystem kan være en måte å oppfylle vilkåret på.

Videre vil en plikt til å føre separate produktregnskap for henholdsvis innløsning og innsamling muliggjøre kontroll av at det ikke forekommer krysssubsidiering mellom disse virksomhetene i konsernet. Endelig vil rutiner som sikrer at partenes innløservirksomhet ikke får tilgang til konkurransesensitiv informasjon bidra til at samtlige innløserer i markedet får like rammebetingelser. Samlet vil tiltakene føre til at den konkurransebegrensningen som følger av foretakssammenslutningen i innløsermarkedet reduseres.

I terminalmarkedet finner Konkurransetilsynet at en forpliktelse om å gi tilgang til grensesnittspesifikasjon for programvare på ikke-diskriminerende vilkår vil sikre konkurrentene tilgang til en kritisk innsatsfaktor samtidig i tid som partenes terminalvirksomhet. Dette legger til rette for at aktørene på like vilkår kan tilby terminaler med funksjonalitet for alle typer transaksjoner, herunder såkalte verdiøkende tjenester som telekort, gavekort m.v. Videre vil rutiner som sikrer at partenes terminalvirksomhet ikke får tilgang til konkurransesensitiv informasjon, og et nytt system for innmelding av terminaler direkte til BBS Infrastruktur sikre at slik konkurransesensitiv informasjon kun tilfaller BBS Infrastruktur. Samlet medfører dette at de konkurransefortrinn BBS har i terminalmarkedet reduseres og dermed at den eksisterende konkurransebegrensningen i terminalmarkedet reduseres. Dette vil avhjelpe virkningene av foretakssammenslutningen.

Med konkurransesensitiv informasjon menes blant annet informasjon om konkurrerende innløseres kundedata og informasjon om konkurrerende terminaltilbyderes kundedata som BBS Infrastruktur AS, eller annet selskap i konsernet får tilgang til for eksempel i kraft av at BBS Infrastruktur er innsamler av transaksjoner for andre innløserer, eller mottar meldinger om salg eller utleie av terminaler fra andre terminaltilbydere. Slik informasjon er å regne som konkurransesensitiv informasjon både for den del av virksomheten som driver med innløsning og den del av virksomheten som driver med terminaler.

Tilsynet tar ikke stilling til hvordan rutiner for å hindre tilgang på konkurransesensitiv informasjon skal gjennomføres, men påpeker at vilkårene ikke vil være uforholdsmessige selv om en slik plikt gjør det nødvendig å organisere terminalvirksomheten og innløservirksomheten i ulike selskaper. En slik organisering kan i tillegg bidra til å redusere de utestengende virkningene som følger av en kobling av terminal- og innløservirksomheten.

Konkurransetilsynet finner at disse vilkårene gjør at foretakssammenslutningen kan godkjennes. Vilråene anses således som tilstrekkelige og går ikke lenger enn nødvendig.

Konkurransetilsynet finner at en tidsperiode på ti år er påkrevd for at vilkårene skal ha den ønskede effekt i markedet. Bakgrunnen for dette er at konkurrentene skal være sikret tilgang til nødvendige innsatsfaktorer som grunnlag for langsiktige investeringer. Konkurransetilsynet har funnet at etableringshindringene i markedene er høye og at etablering vil kreve betydelige ressurser. Det er derfor avgjørende at både eksisterende og nye konkurrenter har sikkerhet for leveranser som gir mulighet for vekst. Vilårene som stilles kan eventuelt fornyes n r perioden utløper.

For å sikre at de vilkår som stilles blir etterlevd, finner Konkurransetilsynet at det er nødvendig å oppnevne en forvalter som kan føre den nødvendige kontroll.

8.3 Vedtak

På denne bakgrunn og med hjemmel i konkurranse-loven   16 fatter Konkurransetilsynet følgende vedtak:

Foretakssammenslutningen mellom Bankens Betalingssentral AS og Teller AS godkjennes på følgende vilkår:

1. Tilgang til innsamlingstjenester på ikke-diskriminerende vilkår

Alle som etterspør innsamling av betalingskorttransaksjoner skal gis tilgang til innsamlingstjenester fra BBS Infrastruktur AS, eller det selskap i konsernet som tilbyr innsamlingstjenester, på ikke-diskriminerende vilkår. Tilgang kan bare nektes dersom det foreligger saklig grunn. Konkurransetilsynet, eller den Konkurransetilsynet utpeker, avgjør ved uenighet om det foreligger saklig grunn. BBS Infrastruktur AS, eller det selskap i konsernet som tilbyr innsamlingstjenester, plikter på forespørsel fra Konkurransetilsynet, eller den Konkurransetilsynet utpeker, å fremlegge dokumentasjon som viser at de vilkår som tilbys ikke er diskriminerende.

2. Egne produktregnskap

Teller AS etter fusjonen, eller det selskap i konsernet som tilbyr innløsningstjenester, og BBS Infrastruktur AS, eller det selskap i konsernet som tilbyr innsamlingstjenester, plikter etter gjennomføring av fusjonen   føre egne produktregnskap for henholdsvis innløsningstjenester og innsamlingstjenester. Regnskapene skal fremlegges for Konkurransetilsynet, eller den Konkurransetilsynet utpeker, på forespørsel.

3. Tilgang til grensesnittspesifikasjoner for programvare

Alle som tilbyr eller som ønsker å tilby terminaler skal gis tilgang til grensesnittspesifikasjoner som definerer hvordan terminalleverand rens programvare skal kommunisere og utveksle transaksjonsmeldinger med BBS på ikke-diskriminerende vilkår.

Med grensesnittspesifikasjoner menes nødvendige spesifikasjoner for utvikling av den programvare som er nødvendig for at en terminal skal være kompatibel med BBS' systemer. Tilgang kan bare nektes dersom det foreligger saklig grunn. Konkurransetilsynet, eller den Konkurransetilsynet utpeker, avgjør ved uenighet om det foreligger saklig grunn.

Ikke-diskriminerende vilkår innebærer blant annet at andre aktører skal tilbys tilsvarende vilkår og gis tilsvarende tidsmessig prioritet som Teller AS, eller det selskap i konsernet som tilbyr salg av terminaler. "Tilsvarende tidsmessig prioritet" betyr at denne informasjonen, samt adgang til nødvendig testing og godkjenning skal tilbys senest når BBS' egen terminalvirksomhet eller andre tilbys dette.

4. Behandling av konkurransesensitiv informasjon

Teller AS etter fusjonen, eller det selskap i konsernet som tilbyr innløsningstjenester, og den del av konsernet som driver terminalvirksomhet, samt videreselgere og agenter, skal ikke gis innsyn i konkurransesensitiv informasjon.

BBS Infrastruktur AS, eller det/de selskap i konsernet som mottar konkurransesensitiv informasjon, herunder om andre innlødere og terminalleverandørers kunder, plikter i denne forbindelse å etablere tilfredsstillende rutiner og tekniske løsninger som sikrer at slik informasjon ikke tilkommer Teller AS, eller det/de selskap i konsernet som tilbyr henholdsvis innløsningstjenester og terminaler, eller videreselgere/agenter.

5. Etablering av system for innmelding av terminaler direkte til infrastrukturvirksomheten

BBS Infrastruktur AS, eller det selskap i konsernet som mottar innmelding av terminaler, plikter å etablere et system hvorefter konkurrerende terminalleverandører kan melde inn direkte til BBS Infrastruktur AS, eller det selskap i konsernet som mottar slike meldinger uten å rapportere via innløsende bank.

6. Forvalter

Konkurransetilsynet oppnevner en forvalter til å overvåke at ovennevnte vilkår gjennomføres i samsvar med dette vedtak. Partene kan innen 10. august 2007 legge frem forslag for Konkurransetilsynet om aktuelle kandidater som kan oppnevnes til forvalter.

Bankenes Betalingssentral AS, Teller AS og BBS Infrastruktur AS, eller det/de selskaper i konsernet som tilbyr innsamling, innløsningstjenester, grensesnittspesifikasjoner, mottar informasjon om konkurrerende innløseres kunder, eller innmeldinger av terminaler, plikter å samarbeide fullt ut med forvalteren og yte slik medvirkning som er nødvendig for å oppfylle forvalteroppdraget. Herunder skal partene så raskt som mulig bistå med å finne frem til og gi forvalteren, eller dennes medhjelper, tilgang til informasjon, dokumentasjon, lokaler, tekniske innretninger, personell med videre, i den grad dette er nødvendig for å fylle forvalteroppdraget. Partene skal så snart som mulig etter at Konkurransetilsynet eller

forvalter har bedt om det, gi forvalter de fullmakter som er nødvendige for å kunne utføre forvalteroppdraget.

Konkurransetilsynet fastsetter det vederlag og den dekning av dokumenterte utgifter i forbindelse med forvalteroppdraget som forvalteren kan kreve av partene, innenfor det som må anses som rimelig og nødvendig sammenholdt med forvalteroppdraget. Konkurransetilsynet kan også fastsette bestemmelser om hvordan oppgjør skal skje, herunder blant annet om forskuddsbetaling, forfallstidspunkter og motregning.

Partene kan inngå avtale med forvalteren om dekning av vederlag og utgifter i forbindelse med forvalteroppdraget. Dersom Konkurransetilsynet godkjenner forslaget til slik avtale, legges avtalen til grunn som bindende. Dersom slik avtale ikke foreligger innen 10 dager etter at Konkurransetilsynet har avgjort hvem som skal oppnevnes som forvalter, kan Konkurransetilsynet fastsette de regler om vederlag og utgifter som skal gjelde for forvalteroppdraget.

7. Forpliktelse ved overføring av virksomhet.

I den grad virksomhet som er underlagt plikter etter ovennevnte vilkår overdras eller overføres til et selskap utenfor konsernet, plikter partene å sikre at forpliktelsene videreføres.

Vedtaket trer i kraft straks og gjelder til 4. juli 2017.

Vedtaket kan påklages innen 15 virkedager, jf. konkurranseloven § 20 fjerde ledd. En eventuell klage stiles til Fornyings- og administrasjonsdepartementet, men sendes til Konkurransetilsynet.

Med hilsen

Knut Eggum Johansen
konkurransedirektør

Eivind Stage
seksjonsleder

Mottakere:

Bugge, Arentz-Hansen & Rasmussen Advokatfirma Postboks 1524 Vika 0117 Oslo